

1. Actividad institucional

El dato que mejor define la actividad institucional de la Comunidad Autónoma murciana durante 1990 es el de su evidente estabilidad. La composición de la Asamblea Regional por Grupos parlamentarios no ha arrojado más variante durante este tiempo que el paso de un diputado del Grupo parlamentario del CDS al Grupo Mixto; consiguientemente, el Grupo socialista ha seguido disponiendo en la Cámara de una holgada mayoría que le ha permitido seguir respaldando, sin sorpresas, a un Gobierno de su propio color. Desde la perspectiva del poder ejecutivo, la tónica ha sido también la misma, significada esta vez en la visible permanencia de estructuras (no ha habido variaciones en el número o en la denominación de las Consejerías) y aun de las personas situadas al frente de ellas.

Un esquema institucional como el anterior desplaza, lógicamente, cualquier posibilidad de cambio en el poder regional al terreno de la política interna de los propios partidos y, más en concreto, al de la política interna del partido mayoritario. En razón de ello, ahí se han producido durante el año 1990 las tensiones con posible transcendencia institucional más dignas de ser consideradas. De hecho, el juego de fuerzas interno al Partido Socialista de la Región de Murcia ha generado un cierto riesgo de descompensación institucional al quedar derrotada el 29 de septiembre, dentro de su propio partido y por una diferencia de tres votos, la candidatura de delegados al 32 Congreso Federal del PSOE encabezada por el Presidente de la Comunidad Autónoma y Secretario General del PSRM-PSOE. La situación creada por ese resultado (un Presidente de Comunidad Autónoma dejado en minoría por su propio partido en una votación fundamental para la política interna de éste), no era única en la geografía española en el momento en que se produjo, pero sí generaba una incomodidad manifiesta que se transmitía, en cierto modo, a la actividad institucional. No obstante, esa dificultad fue por fin perfectamente salvada en el VIII Congreso del PSRM-PSOE, celebrado hacia la mitad de diciembre, merced a un acuerdo entre todas las fuerzas del partido de la mayoría por el que se consiguió llegar al mismo con una candidatura única para la renovación de la ejecutiva del partido; en esa candidatura, el Presidente de la Comunidad pasaba de la Secretaría General a la Presidencia del PSRM-PSOE, pero conseguía hacerlo con el respaldo casi unánime de dicho partido a su permanencia y a su gestión.

En la medida en que todo el proceso institucional depende del sistema de partidos, cabe asimismo consignar aquí la constitución durante este año de un nuevo partido, el Partido Murcianista, cuyo congreso constituyente se celebró el 16 de diciembre de 1990; en principio, nada hace pensar que su presencia vaya a afectar al esquema actual de fuerzas; sin embargo, en la medida en que la citada formación nace con clara vocación de partido

regional, habrá que esperar, para hacer un juicio más fundado, a la celebración de las próximas elecciones.

Recordemos por fin, antes de dejar este apartado, que en la actividad de la Asamblea Regional murciana se ha planteado, dentro del período que comentamos, un tema con un interesante trans fondo doctrinal y normativo que toca aspectos notables de nuestro vigente Derecho parlamentario y aun de las relaciones Parlamento-Gobierno. La cuestión, referida a las comparecencias del Gobierno (y planteada, curiosamente, casi por las mismas fechas en que la misma se suscitaba en el Congreso de los Diputados al hilo de una solicitud de comparecencia dirigida al Presidente González), consistía en saber si es la Cámara la que determina, con su acuerdo, el que el compareciente deba ser, en su caso, el propio Presidente del Gabinete, o si, por el contrario, es el propio Ejecutivo quien posee la facultad de decidir a qué miembro del Consejo de Gobierno le corresponde solventar dicha comparecencia. La dificultad, en los artículos 146 y 147 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (simétrica a la que plantea el art. 203 del Reglamento del Congreso al hablar de «exposición oral del Gobierno», sin comprometer un criterio más neto sobre la identidad del compareciente), radica en que dichos preceptos hablan del Consejo de Gobierno y aun de «el Consejero de que se trate», creando con ello una cierta presunción o apariencia según la cual esta figura estaría pensada prevalentemente para abrir comparecencias de Consejeros sobre asuntos de su responsabilidad —no tanto para forzar sin suficiente razón las del Presidente— y, por consiguiente, con un correlativo margen de discrecionalidad en el Consejo de Gobierno a la hora de determinar qué miembro del mismo deba considerarse el más idóneo para efectuar dicha comparecencia.

La cuestión, que en la práctica de esta oportunidad se ha solucionado dejando que el Ejecutivo determine quién comparece en respuesta a tal requerimiento, llegó a ser objeto de un dictamen solicitado a los servicios letrados de la Cámara. En ese dictamen (mayo de 1990), el letrado informante recomendaba, con muy acertado criterio, la clarificación de la norma correspondiente, bien por vía de reforma del Reglamento, bien a través de una resolución de la Presidencia de la Asamblea; por un camino u otro, debería esclarecerse, pues, este supuesto, de modo que se evite, a la vez, el doble riesgo que supone el que el Presidente pueda sortear siempre y con éxito toda solicitud de comparecencia, aun cuando el tema de la misma le ataña muy directamente, y el que, por el lado contrario, la oposición pueda hacer de esta figura un instrumento útil para el continuo e injustificado desgaste del Presidente.

Si dicha reforma se produjera, tal vez sería atendible también otra recomendación incluida en el dictamen que comentamos, según la cual se debería reconsiderar el formato actualmente dado en los artículos 146 y 147 del Reglamento de la Cámara a las sesiones informativas; en su versión actual, esos preceptos funden en una figura única las comparecencias y las sesiones informativas, dejando una gran flexibilidad para que la propia Asamblea pueda determinar, según el caso, si desea que ese contacto se celebre en Comisión o en el propio Pleno; la idea que probablemente está detrás de esta regulación es relativamente válida y apunta a potenciar las posibilidades funcionales del Pleno en un Parlamento que, con cuarenta y

cinco diputados; puede permitirse muchas veces el lujo de no actuar en Comisión; sin embargo, y sin perjuicio de la parte válida que haya en este planteamiento, la práctica parece haber probado que —puesto que tienen finalidades distintas— no es conveniente extender ese régimen común a muchos aspectos procesales de ambas figuras; distinguir comparecencias y sesiones informativas sería, por tanto, algo bastante recomendable en una eventual reforma del Reglamento.

2. Ejercicio de competencias normativas

A) LAS LEYES

Durante el año que comentamos, la Asamblea Regional de Murcia ha aprobado once leyes, lo que, en principio, supone un notable incremento en dicha actividad legislativa. Además, un buen número de tales leyes ha venido a desarrollar competencias de la Comunidad Autónoma o a establecer el régimen general de algún específico sector de actividad, lo que las hace también atendibles desde esta otra perspectiva.

De entre esas leyes, tres tienen un claro contenido financiero y presupuestario. Una de ellas, la Ley 8/1990, sobre concesión con carácter excepcional de una paga al personal al servicio de la Administración Regional, debe ser, no obstante, despejada enseguida porque no es sino una tónica ley medida dirigida a cubrir formalmente dicho acto. Las otras dos son la Ley 1/1990 y la Ley 11/1990, por las que se aprueban, respectivamente, los Presupuestos generales de la Región de Murcia para 1990 y 1991; su estructura y contenido son, por tanto, los habituales en este tipo de normas, incluida la consabida utilización de sus disposiciones adicionales para cometidos tan discutibles, al menos desde la perspectiva de una buena técnica legislativa, como lo son la creación de Cuerpos administrativos (la Ley 1/1990 crea el Cuerpo Facultativo de Médicos Titulares y el Cuerpo Técnico de Diplomados Titulares de Enfermería; a su vez, la Ley 11/1990 crea el Cuerpo de Matronas...), o la modificación de leyes anteriores en aspectos que sólo en parte justifican su conexión presupuestaria (así, sin ser exhaustivos, la Ley 11/1990 redacta de nuevo varios artículos de la ley 3/1986, de la Función Pública de la Región de Murcia).

Otras leyes regulan sectores importantes de la actividad administrativa que hasta ahora estaban pendientes de esa normativa específica. Así lo hacen la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia y la Ley 9/1990, de Carreteras. La primera de estas normas contiene, para la Comunidad Autónoma murciana, y sobre el ejemplo de normas semejantes ya existentes en otras Comunidades, una auténtica regulación general en materia de hacienda pública y de administración financiera, materias para las cuales se venían utilizando de manera muy forzada las sucesivas leyes de presupuestos y, supletoriamente, las disposiciones estatales en la forma prevista por el artículo 15.4 del Estatuto de Autonomía; ahora, al redactar esta ley, esas disposiciones estatales han sido tenidas en cuenta; particularmente, la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, la cual tiene una especial incidencia en esta Región al ser Murcia una Comunidad Autónoma uniprovincial. Por su parte, la Ley 9/1990, de Carreteras de la Región de Murcia,

cuya adopción se hacía indispensable tras la publicación de la ley estatal de Carreteras, Ley 25/1988, ha venido a regular las competencias que en esta materia atribuye a la Comunidad murciana el artículo 10.1.d) de su Estatuto. E igual han hecho en su propio ámbito las Leyes 5/1990, de Museos (extendida también a salas de exposiciones), 6/1990, de Archivos y Patrimonio Documental, y 7/1990, de Bibliotecas y Patrimonio Bibliográfico de la Región de Murcia, las cuales desglosan en tres cuerpos normativos la competencia que, sobre «museos, archivos y bibliotecas», reconoce a la Comunidad Autónoma el artículo 10.1.l) de su norma estatutaria.

Referida también al sector de la cultura, aunque sin la incidencia reguladora general de las leyes anteriores, se ha promulgado asimismo la Ley 4/1990, de medidas de fomento del patrimonio histórico de la Región de Murcia, por la que se establece el llamado «uno por ciento cultural», aplicable a los presupuestos de las obras públicas financiadas por la Comunidad Autónoma que exceden de ciertas cuantías, y destinado a trabajos de conservación o enriquecimiento de dicho patrimonio.

De más difícil clasificación, aunque de nuevo con una visible condición de ley general en la materia, es la Ley 10/1990, de protección y defensa de los animales de compañía; se trata de una ley relativamente extensa y algo discutible, que regula con una minuciosidad sorprendente la práctica totalidad de los aspectos imaginables (trato y cuidado, higiene, habitáculos para transporte, criaderos y establecimientos de venta, residencias, escuelas de adiestramiento, abandono y centros de recogida, censo, asociaciones protectoras, tenencia y circulación, etc...).

En el ámbito de las leyes que proveen a la creación de órganos administrativos, se ha promulgado, en fin, la Ley 2/1990, de creación del Servicio de Salud de la Región de Murcia, la cual anticipa unas estructuras que, según declara su disposición adicional, sólo adquirirán vigencia cuando los servicios y funciones que ahora cubre el Insalud sean transferidos a la Comunidad Autónoma. Dé todos modos, hasta tanto no se produzca ese traspaso, las disposiciones transitorias de esta ley crean unos marcos de cooperación entre ambas Administraciones, estatal y autonómica, que palián provisionalmente tales carencias.

B) LOS REGLAMENTOS

En materia reglamentaria es de destacar, sobre todo, el alto contingente de normas que se destina a la autoorganización de la propia Administración regional y se agota en ella; naturalmente, esta tarea organizativa es uno de los cometidos fundamentales de la potestad reglamentaria y su alta incidencia, por tanto, no debería extrañarnos; pero sí es subrayable, en cambio, ese dato si su amplio número se coteja con el escaso espacio que, por contra, ocupan los reglamentos destinados a contener una auténtica normación *ad extra* referida a los distintos sectores sociales sobre los que actúa la Administración.

Entre esos reglamentos reflexivos o de autoorganización, hay algunos que expresan —lo que también es consignable— la inestabilidad que parece afectar a la estructura orgánica de las distintas Consejerías, cuya frecuente

modificación motiva un alto número de Decretos (*vid.* Decretos 44, 50, 51, 52, 53 y 54/1990 sobre nueva estructura orgánica de las Consejerías de Sanidad, Secretaría General de la Presidencia, Administración Pública e Interior, Bienestar Social, Política Territorial y Obras Públicas y Hacienda); otros, crean o regulan nuevos órganos (Comisión Mixta de Retribuciones, Comisión Forestal de la Región, Consejo Asesor Regional de Artes Plásticas, Consejo Asesor de Archivos, Bibliotecas y Museos, Oficina de Servicio al Ciudadano, etc...); pero el mayor número de estas disposiciones está referido al régimen de los funcionarios públicos (reserva de puestos de trabajo a personal en servicios especiales, jornada, horarios y permisos, clasificación del personal, relaciones de puestos de trabajo, retribuciones, complemento de productividad...); entre ellos, cabe destacar el Decreto 101/89, de acceso a la función pública, por el que se refuerzan extremadamente las garantías de independencia de los Tribunales encargados de realizar tal selección.

Otro amplio bloque de Decretos del Consejo de Gobierno recubre o formaliza tópicos actos que corresponden a competencias de la Administración Regional respecto de la Administración Local o expresan relaciones de colaboración con los Municipios; en este grupo, aparte el Decreto 67/90, por el que se aprueba la bandera de Cehegín, entran, por una parte, varios Decretos por los que, conforme al artículo 52 de la Ley de Expropiación, se declara la urgente ocupación de determinados bienes por el Ayuntamiento correspondiente a efectos de expropiación forzosa y, por otra parte, más de una decena de Decretos que, tomando causa del artículo 8.1 de la Ley 5/85, de Patrimonio de la Comunidad, cubren la exigencia de tal rango para aceptar la cesión de bienes; en este caso, de bienes municipales (solares, para permitir la construcción de viviendas de promoción pública; herramental para servicios sanitarios...), que el Ayuntamiento respectivo cede a la Administración regional con el fin de colaborar en la mejor gestión de determinados cometidos autonómicos afectantes al Municipio de que se trate.

En fin, entre los menos frecuentes reglamentos referidos a sectores concretos de actividad, hay que destacar, en materia de pesca, el Decreto 12/90, por el que se aprueba el Reglamento del arte de Moruna gruesa (que, en realidad, es modificación de otro anterior), ciertos Decretos en materia de vivienda y edificación y, sobre todo, algunas normas que muestran un valorable sentido social (protección juvenil, formación para la inserción laboral, etc...), así como una buena atención al sector cooperativo (en particular, el Decreto 48/90, que crea el Consejo Asesor de Economía Social, con una interesante composición mixta abierta a representantes de este sector de la actividad económica).

3. Aprobación del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía

Como consecuencia del acuerdo alcanzado en octubre entre partidos con una amplia mayoría a nivel nacional, acuerdo que intenta unificar el calendario de las elecciones locales y autonómicas, así como evitar su inconveniente desplazamiento a los meses de julio y agosto, la Asamblea Regional ha ejercido su facultad de iniciativa en materia de reforma del

Estatuto de Autonomía aprobando, en su sesión de 15 de noviembre de 1990 y con la sola abstención de IU, el correspondiente proyecto de reforma.

Conforme a dicho texto, simétrico al que por estas mismas fechas han adoptado otras Comunidades e integrable desde la también modificada Ley Electoral General, el apartado 3 del artículo 24 del Estatuto deberá quedar redactado de la siguiente forma: «Las elecciones serán convocadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General, de manera que se realicen el cuarto domingo de mayo cada cuatro años».

La cuestión que quedará planteada, una vez que el nuevo texto sea adoptado por las Cortes Generales, es la de la correlativa dificultad que esta fórmula genera cara a admitir el mecanismo de la disolución en el caso de que determinadas circunstancias lo hicieran aconsejable; lo que, aun admitida la devaluación del instituto de la disolución en nuestros días, no es independiente de la consideración que quepa referir al modelo político en su conjunto. Pero, sin duda, habrá tiempo para que sobre este extremo incida abundantemente la doctrina, con lo que estará bien que nosotros dejemos aquí su tratamiento.

4. Iniciativa legislativa popular para la modificación de la ley electoral autonómica

La Ley 2/87, de 12 de febrero, electoral de la Región de Murcia, establece en su artículo 13 cinco circunscripciones electorales coincidentes con cinco correlativas comarcas; a su vez, el artículo 14 fija un mínimo de un diputado por circunscripción, distribuyendo el resto en función de la población que exista en cada una de ellas. Dichó con otras palabras, Murcia es la única Comunidad Autónoma uniprovincial, junto con Asturias, cuya ley electoral no ha adoptado el sistema de circunscripción electoral única, coincidente con el total territorio de la provincia, sino que se ha inclinado por un modelo de geografía electoral basado en el diseño de circunscripciones comarcales.

Naturalmente, una cuestión como ésta es lógico que concite enseguida fuertes enfrentamientos; no tanto porque haya —que puede haberlos— argumentos objetivos en pro de una u otra fórmula, cuanto porque, más allá de esos argumentos, es bien sabido que ninguna de tales fórmulas es neutral cara a la obtención de resultados. De ahí que este tema tenga, desde hace tiempo y en esta Comunidad, fuertemente enfrentados al poder y a la oposición, lógica defensora de la circunscripción única; y de ahí también que a nosotros nos haya parecido importante incluir su mención en esta crónica al hilo de ciertas iniciativas producidas dentro del año que comentamos. Baste, pues, recordar (ya que el procedimiento tan sólo está en sus inicios) que, vista la imposibilidad de que prosperasen en este terreno determinadas proposiciones de ley (la núm. 1 de 1987 y la núm. 15 de 1989, ambas procedentes del Grupo Popular y ambas retiradas antes de tener que enfrentarse a una correlativa enmienda a la totalidad presentada por la mayoría), los patrocinadores de la fórmula de la circunscripción única han

decidido intentar la vía de la iniciativa legislativa popular, regulada por la ley 9/84, de la Comunidad Autónoma de Murcia. Hasta ahora, se ha constituido la Comisión promotora, que ha depositado el proyecto de reforma de los artículos 13 y 14 de la ley electoral murciana ante la Mesa de la Asamblea; se ha producido la admisión preliminar del proyecto en la sesión de la Mesa de 9 de mayo de 1990, a los efectos de su remisión a la Junta Electoral correspondiente para que ésta tutele el resto del proceso; se ha procedido a la recogida de la diez mil firmas requeridas y, el 28 de diciembre, se ha efectuado su entrega a la Junta Electoral para su comprobación. Con ello queda, pues, prácticamente abierto un camino que pasa por el enfrentamiento de una de las cuestiones más conflictivas que tiene planteado el sistema político de esta Comunidad.

5. Relaciones de conflicto y de colaboración

Durante el año 1990, la Comunidad Autónoma murciana no ha interpuesto ante el Tribunal Constitucional ningún conflicto de competencias, ni tampoco ha visto planteado ningún procedimiento constitucional contra sus actos o disposiciones. Sin embargo, no sería exacto deducir de aquí la total ausencia de conflictividad en su frontera con otros entes, y principalmente en su deslinde competencial con el Estado. Más exactamente, habría que decir (lo que roza la delicada cuestión de la eventual doble vía para plantear estos conflictos; *vid.* sentencias TC 143/85 y 88/89) que esa conflictividad está siendo, en buena parte, canalizada a través del recurso contencioso administrativo, planteado, las más de las veces, por el Estado frente a disposiciones de la Comunidad Autónoma. Ello tal vez justifique el que, como único modo de reseñar esa conflictividad, debamos referirnos aquí a algunos de tales supuestos.

Una muestra interesante de la aludida realidad conflictual la tenemos en la sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de diciembre de 1989, (notificada en 1990), por la que se resuelve la apelación interpuesta por el Estado contra el Decreto regional 74/85; se trata de una sentencia interpretativa y de difícil aplicación práctica por la que el Tribunal entiende que el régimen de autorización previa implantado por el citado Decreto regional para la protección de ecosistemas en aguas interiores no debe aplicarse a las obras o instalaciones promovidas o ejecutadas por el Estado cuando éstas no afecten a las competencias de la Comunidad Autónoma sobre esos ecosistemas.

Y, sin que, lógicamente, haya recaído aún sentencia sobre tales recursos, tiene asimismo interés recordar los términos en que el Estado ha dejado impugnadas, durante este año de 1990, dos disposiciones de la Comunidad Autónoma de Murcia. Nos referimos, en primer lugar, al contencioso 226/90 por el que el Gobierno de la Nación impugna una Orden de la Consejería de Agricultura (BORMU de 1 de febrero de 1990) en la que se regula el procedimiento para la petición de primas por los productores de ovino y caprino con cargo al FEOGA; la tesis del Estado, que toca de lleno al problema de las relaciones entre los ordenamientos regional y comunitario, es que el Reglamento CEE 3013/89 es de directa aplicación, completado por las disposiciones instrumentales que dicte el Ministerio de Agricultura, razón por la cual cualquier adición de requisitos o de procedimiento que

establezca la Comunidad Autónoma es nula por contraria al ordenamiento comunitario y lesiona la posición del Estado español como garante del cumplimiento de la normativa comunitaria. El segundo de los contenciosos mencionados es el recurso 824/90 interpuesto por el Gobierno de la Nación contra la Orden regional de 21 de junio de 1990, sobre períodos y modalidades de caza; la Comunidad Autónoma ampara esta norma, lógicamente, tras su competencia exclusiva en materia de caza; sin embargo, el Gobierno de la Nación entiende que, al regular la norma regional ciertas modalidades de esa actividad (con aves de cetrería; con hurón), lesiona el contenido de la ley estatal 4/89, sobre conservación de espacios naturales y, por tanto, la competencia cruzada del Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, amparada por el artículo 149.1.23ª de la CE.

Por lo que hace a las relaciones de colaboración en las que es parte la Comunidad Autónoma de Murcia, tan sólo consignar la ausencia de novedades significativas. El registro de convenios que llevan los servicios de la Presidencia incluye, para 1990, un listado de cuarenta y nueve conciertos; ninguno de ellos establece formas de cooperación con otras Comunidades; poco más de una docena son convenios con el Estado (ayuda a la Administración de Justicia, actuaciones protegidas en materia de vivienda, cooperación en educación...); y el resto expresan formas de colaboración con los Ayuntamientos de la Comunidad e incluso con ciertas entidades privadas. Ello aparte, cabe llamar la atención, asimismo, sobre la cada vez más intensa previsión de marcos cooperativos —casi siempre con Municipios, pero también con Estado— incluidas en bastantes disposiciones aprobadas por la Comunidad Autónoma de Murcia; a veces tales previsiones tienen la apariencia de simples cláusulas de estilo dejadas ahí como anticipada cobertura de eventuales acciones concretables en su momento, pero otras (valgan por todas, las incluidas en las disposiciones transitorias de la Ley 2/90, de creación del Servicio de Salud de la Región), son auténticos instrumentos llamados a tener una efectividad más inmediata, o que, incluso, están ya parcialmente en funcionamiento.