

1.– Actividad político-institucional

La actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma de Murcia –y, como se verá después, también su actividad normativa– ha venido condicionada decisivamente en el año 2017 por la quiebra del pacto de investidura que en 2015 firmaron Partido Popular (a 1 escaño de la mayoría absoluta) y Ciudadanos (4 escaños) para hacer Presidente de la Comunidad Autónoma a Pedro Antonio Sánchez (PP).

Ya en 2016 se fue generando una creciente tensión entre ambas formaciones con motivo de los trabajos de la Comisión de Investigación parlamentaria sobre el Auditorio de Puerto Lumbreras, que estudiaba (en paralelo a la instrucción judicial del caso) la presunta comisión de los delitos de fraude, malversación y falsedad por el Presidente de la Comunidad Autónoma, cuando era Alcalde de aquella localidad. Uno de los compromisos suscritos por el Partido Popular con Ciudadanos era el del cese inmediato de cualquier cargo público que resultara imputado [ahora “investigado”] por delitos de corrupción, circunstancia que no llegó a suceder en 2016, pero sí en este 2017.

Tras rechazar reiteradamente la interposición de la moción de censura que PSOE y Podemos habían venido pidiendo públicamente, dentro y fuera de la Comisión de Investigación, el 2 de marzo Ciudadanos dio por roto el pacto de investidura al haberse negado a dimitir Pedro Antonio Sánchez, una vez declarada su condición de investigado por el TSJ de Murcia el 20 de febrero.

La situación devino insostenible cuando el 24 de marzo el PSOE registró en la Asamblea Regional una moción de censura proponiendo candidato al jefe de su Grupo Parlamentario. Después de admitida a trámite la moción de censura, pero antes de su debate y votación plenaria, el 4 de abril Pedro Antonio Sánchez dimitió para evitar que el Partido Popular perdiera el Gobierno de la Región. En sede política y doctrinal se cuestionó la viabilidad jurídica de que el Presidente pudiera dimitir una vez iniciada la tramitación de la moción de censura, pero lo cierto es que no se articuló recurso jurisdiccional alguno al respecto. El debate de la moción no llegó a celebrarse y la Mesa del Parlamento abrió el procedimiento de investidura de un nuevo Presidente.

El Partido Popular y el propio Pedro Antonio Sánchez propusieron como candidato a Fernando López Miras, un jovencísimo (33 años) y leal colaborador de éste, de muy escasa experiencia en labores de gobierno y en ese momento coordinador general del Partido Popular en la Región de Murcia, con la intención declarada por ambos de reintegrar a Sánchez en la Presidencia antes de las

elecciones de 2019, una vez resueltas las causas judiciales pendientes. Se postulaba así a un candidato provisional y se abría un período de notable incertidumbre política.

La renovación del pacto de investidura con Ciudadanos no resultó fácil. El escollo fundamental radicó en la exigencia de incluir en él la reforma del Estatuto de Autonomía para eliminar el aforamiento de diputados regionales y miembros del Consejo de Gobierno y de pedir que, en tanto la reforma no se hiciera efectiva, el dimitido Presidente de la Comunidad Autónoma renunciara también a su acta de diputado, perdiendo así su condición de aforado. La reforma estatutaria sí se incorporó al pacto pero Pedro Antonio Sánchez no cumplió la segunda condición, de modo que finalmente Ciudadanos votó en contra de la investidura de López Miras en primera votación y se abstuvo en la segunda como modo de manifestar su malestar pero no impedir la formación de un nuevo Gobierno, lo que sucedió finalmente el 29 de abril. Se consumió con ello, por tanto, casi todo el primer período de sesiones de la Cámara que, lógicamente, redujo al mínimo cualquier otra actividad parlamentaria.

López Miras formó un nuevo Gobierno con tres nuevas incorporaciones y la redistribución de varias competencias entre los consejeros que continuaron, todo ello con el visto bueno del ya ex Presidente. La composición del Gobierno regional quedó como sigue:

- Fernando López Miras (Presidente).
- Pedro Rivera Barrachina (Consejero de Presidencia y Fomento). *Continúa*. Añade Presidencia a las competencias de su Consejería.
- Andrés Carrillo González (Consejero de Hacienda y Administración Pública). *Continúa*. Mantiene sus competencias.
- Noelia María Arroyo Hernández (Consejera de Transparencia, Participación y Portavoz del Gobierno). *Continúa*. Deja las competencias de cultura, asume transparencia y participación, y conserva la portavocía.
- Francisco Jódar Alonso (Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca). *Nueva incorporación*.
- Juan Hernández Albarracín (Consejero de Empleo, Universidades y Empresa). *Continúa*. Deja las competencias de turismo y asume Universidades.
- Adela Martínez-Cachá Martínez (Consejera de Educación, Juventud y Deporte). *Continúa*. Deja la Consejería asumida por Francisco Jódar Alonso.
- Manuel Villegas García (Consejero de Salud). *Nueva incorporación*.
- Violante Tomás Olivares (Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades). *Continúa*. La única sin cambios competenciales.
- Javier Celdrán Lorente (Consejero de Turismo, Cultura y Medio Ambiente). *Nueva incorporación*.

Finalmente, viendo ya muy cercana la apertura de juicio oral por las causas judiciales Auditorio y Púnica, el 27 de septiembre Pedro Antonio Sánchez renunció a su acta de diputado y dimitió como Presidente del Partido Popular en la Región de Murcia, cargo que asumió Fernando López Miras apenas un par de días después. Se dio así por definitivo un relevo pensado como provisional y que abre algunas incógnitas acerca de la candidatura que el partido que lleva gobernando en la Comunidad Autónoma desde 1995 presentará a las próximas

elecciones autonómicas de 2019. Como último elemento destacado a señalar en relación con esta cuestión, hay que dar cuenta de que la plataforma cívica liderada por Alberto Garre, ex Presidente de la CARM y rival de Pedro Antonio Sánchez por la candidatura del Partido Popular en 2015, ha anunciado su conversión en partido político regionalista, con la intención de concurrir al proceso electoral de 2019.

A los efectos que aquí interesan, la consecuencia más relevante de toda esta situación, marcada por la falta de apoyos parlamentarios fiables y la aparente *interinidad* del nuevo Ejecutivo –al menos hasta los últimos meses del año–, es que el Plan Anual Normativo para el año 2017 que el Ejecutivo regional aprobó y publicó en el Portal de Transparencia, en aplicación de lo previsto en el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya en vigor, apenas se ha cumplido. Tanto la labor legislativa como la reglamentaria se han visto notablemente disminuidas en comparación con años anteriores y, por supuesto, muy lejos de esa previsión publicada por el Gobierno. Así, de las 78 iniciativas normativas anunciadas para 2017, tan sólo se culminaron con éxito 10 de ellas. Y de las otras 68, tan sólo 18 iniciaron su tramitación en 2017. Las otras 50 se encontraban a cierre de ejercicio como “no iniciadas”. Como se detalla en el siguiente apartado de este informe, de todas aquellas iniciativas, 21 requerían norma con rango de ley, habiendo cristalizado en decisión legislativa de la Cámara tan sólo 6 de ellas. Asimismo, el impulso y el control de la labor gubernativa por parte del Parlamento, en exponencial crecimiento durante 2015 y 2016, se han visto lógicamente minoradas por causa de estas excepcionales circunstancias del año 2017.

2.– Actividad normativa

Lo primero que debemos destacar en relación a la actividad normativa de la Comunidad Autónoma en 2017 es la aprobación con el voto unánime de todos los diputados de la Cámara regional (Pedro Antonio Sánchez, ex Presidente de la Comunidad, incluido) del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía por el que se propone eliminar el aforamiento de los parlamentarios autonómicos y de los miembros del Consejo de Gobierno, excluido el Presidente. Ya en noviembre de 2015 se intentó aprobar una reforma similar, pero la abstención del Grupo Parlamentario Popular evitó que se alcanzara la mayoría de 3/5 votos favorables que el Estatuto de Autonomía requiere para remitir a Cortes Generales una reforma del mismo. Esta vez Ciudadanos estableció como inexcusable la aprobación de esta iniciativa para apoyar o, al menos, no votar en contra de la investidura de López Miras.

En concreto, el proyecto de reforma propone la supresión de los artículos 25.2.2º párrafo y 33.7 del Estatuto de Autonomía que, con casi idéntica redacción recoge la prerrogativa de la inmunidad y la condición de aforados de los diputados regionales –el primer precepto– y de los miembros del Consejo de Gobierno –el segundo de ellos–. Pese a que los actores de este proceso aluden siempre exclusivamente a la eliminación de los aforamientos cuando se refieren a esta reforma, no es menos relevante la supresión de la prerrogativa de la inmu-

nidad que la propuesta también recoge. Así, el texto que se propone eliminar es el siguiente: parlamentarios y consejeros “no podrán ser detenidos ni retenidos por los presuntos actos delictivos cometidos en el territorio de la Región, sino el caso de flagrante delito, en tanto decide el Tribunal Superior de Justicia sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio. Fuera de la Región la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo”.

Pese a la unanimidad con la que se aprobó el proyecto por la Asamblea Regional, no parece que la reforma vaya a prosperar o que, de hacerlo, ello se produzca en un plazo breve. El 12 de septiembre de 2017 la propuesta pasó el trámite de toma en consideración del Congreso de los Diputados con 189 votos a favor (PSOE, Podemos y C's), pero cosechando también las 149 abstenciones y 1 voto en contra (PP, PdeCat y PNV). El giro en la postura del Partido Popular, cuyos votos serán decisivos para la definitiva aprobación de la reforma, ha sido duramente criticado por los Grupos Parlamentarios que son oposición en la Asamblea Regional de Murcia. El Partido Popular afirma, por su parte, que no está en contra de la reforma pero que la revisión de la figura del aforamiento de los parlamentarios y miembros de los Ejecutivos debe abordarse desde una óptica más global y no que cada Comunidad Autónoma recoja un régimen jurídico diferente. Superado el trámite de toma en consideración, hasta la fecha de cierre de este informe, el plazo de presentación de enmiendas parciales había sido prorrogado hasta en 12 ocasiones por la Mesa del Congreso de los Diputados lo que, insisto, no augura tampoco un exitoso y rápido desenlace de esta iniciativa de reforma.

En segundo lugar, señalar que en 2016, a diferencia del año anterior, el Gobierno regional sí pudo alcanzar en plazo un acuerdo con Ciudadanos para aprobar, con un desfase de unos pocos días, la que ha sido la primera norma con rango de ley de 2017: la *Ley 1/2017, de 9 de enero, de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2017*. En esta norma se presupuestan un total de 4.258 millones de euros (158 millones más que para 2016), pese a que se volvió a sobrepasar el techo de gasto previsto. Se han incorporado 87 enmiendas parciales presentadas por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos (de un importe total de 32 millones de euros) y se ha pactado la creación de una comisión bilateral que realizará un seguimiento bimensual del efectivo cumplimiento de las mismas. Asimismo, la última ley aprobada en 2017 ha sido también la norma presupuestaria para el ejercicio siguiente: *Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2018*. En este caso, en apenas tres semanas de tramitación parlamentaria, Partido Popular y C's (con enmiendas aprobadas por importe de 175 millones de euros) alcanzaron un acuerdo para rechazar las enmiendas a la totalidad y las 206 enmiendas parciales presentadas por PSOE y Podemos (la mayor parte de ellas, idénticas a las también rechazadas para la ley del año anterior) y aprobar unos presupuestos que recogen las siguientes novedades principales: a) el límite de gasto se fija en 4.544 millones de euros (un 6% más que el año anterior); b) se destinan 28,8 millones de euros a medidas de recuperación del Mar Menor y 18,5 millones de euros para Renta Básica de Inserción; y se incorpora la bonificación del 99% del importe del Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

En tercer lugar, hay que señalar la aprobación de la *Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas*, una extensa norma, tramitada casi íntegramente en 2016, que recoge medidas estratégicas que afectan prácticamente a todos los sectores de la economía regional, especialmente a comercio interior, turismo, industria, energía y medio ambiente. Se modifican, por tanto, total o parcialmente, numerosos preceptos de algunas de las más relevantes normas con rango de ley del ordenamiento jurídico autonómico. Entre otras: *Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre el Régimen del Comercio Minorista*; *Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia*; *Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental integrada*; *Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia*; *Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma*; *Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Región de Murcia*; *Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, Simplificación Administrativa y Función Pública*.

El resto de normas con rango de ley aprobadas por el Parlamento regional en 2017 podemos clasificarlas de la siguiente manera:

a) *Reformas de legislación vigente:*

– *Ley 3/2017, de 14 de febrero, por la que se modifica la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Región de Murcia*, que actualiza los cánones de ocupación del dominio público portuario.

– *Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de la Región de Murcia*, que deroga la *Ley 5/1995, de 7 de abril, de condiciones de habitabilidad en edificios de viviendas y promociones de accesibilidad de la Comunidad Autónoma*, que reordena y amplía la legislación autonómica sectorial afectante a esta materia (transporte, telecomunicaciones, deporte, ocio y cultura, principalmente).

– *Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia*, que sustituye a la *Ley 10/1990, de 27 de agosto, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia*, mejorando notablemente sus condiciones de protección y endureciendo su régimen sancionador.

b) *Única novedad legislativa:*

– *Ley 5/2017, de 5 de julio, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Región de Murcia*, destinada a favorecer la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través del diálogo social. Deja, no obstante, a la regulación reglamentaria posterior casi todos los detalles relevantes de su concreto régimen jurídico pues establece en su artículo 4 que tal participación se hará efectiva “a través de la presencia de las personas que representan a las organizaciones sindicales y empresariales en los órganos colegiados consultivos [...] de acuerdo

con las previsiones que se determinen en la normativa reguladora de cada uno de esos órganos [...]” y mediante “la elaboración de pactos, planes estratégicos y generales” por parte de las “comisiones negociadoras” que se creen en cada caso.

Por lo que se refiere a la producción normativa del Ejecutivo regional, este 2017 ha sido el cuarto año en el que el Gobierno autonómico ha podido hacer uso de la figura del Decreto-ley tras su incorporación como fuente del sistema normativo autonómico por la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre. A diferencia de los anteriores, la situación de inestabilidad institucional ha provocado que el Ejecutivo haya aprobado tan sólo 2 Decretos-leyes y que ninguno de ellos haya sido ratificado por el Parlamento. El primero fue sometido a trámite de modificación y el segundo fue derogado por la Cámara:

a) Decreto-ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor. Probablemente sea éste el primer Decreto-ley dictado por el Ejecutivo autonómico en el que encontramos suficientemente justificada (tanto en la Exposición de Motivos de la norma, como en su tramitación parlamentaria) la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. El rapidísimo deterioro de las aguas del Mar Menor y el riesgo cierto e inminente de que la contaminación de las mismas tuviera efectos irreparables hacían inevitable el recurso a esta figura normativa. Como se ha señalado ya, el texto del Gobierno se sometió a trámite de modificación por la Cámara autonómica para introducir mejoras en las medidas de protección y recuperación de las aguas, de su flora y de su fauna, endureciendo asimismo el régimen sancionador relativo al control de los vertidos, lo que causó no pocas tensiones con buena parte del sector agrícola regional.

b) Decreto-ley 2/2017, de 2 de agosto, de prestación del servicio público de inspección técnica de vehículos en la Región de Murcia. Derogado por la Asamblea Regional con los votos en contra de los tres partidos de la oposición (PSOE, Podemos y Ciudadanos) el 4 de septiembre. El Gobierno justificaba el Decreto-ley en la inminente caducidad del modelo anterior, esto es, en el hecho de que ni el Ejecutivo ni el Parlamento regional habían sido capaces hasta la fecha de acodar el nuevo régimen jurídico de las estaciones de ITV que habría de sustituir al anterior antes del 3 de septiembre de 2017. El Ejecutivo pretendía aumentar las estaciones de 8 a 18, todas ellas en régimen transitorio de concesión administrativa, homogeneizando así el estatuto jurídico de las mismas, pues de esas 8 existentes, 6 estaban en régimen de concesión administrativa, 1 en régimen de gestión directa y 1 liberalizada en régimen de autorización administrativa. Originariamente, el Gobierno dio forma de norma reglamentaria a esta decisión normativa, que no hubiera necesitado convalidación parlamentaria, pero lo elevó a rango de Decreto-ley tras la recomendación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. En su trámite ante la Cámara regional el Partido Popular no obtuvo el apoyo de ningún Grupo Parlamentario, si bien éstos votaron en contra de la ratificación del Decreto-ley por motivos opuestos: PSOE y Podemos porque entendían que ese nuevo régimen constituía una privatización

encubierta del servicio y Ciudadanos porque pretendía una auténtica liberalización de la actividad a través de un régimen de autorizaciones administrativas.

Las normas del Ejecutivo de rango reglamentario también han descendido en número de forma notable en el año 2017. No obstante, cabe destacar, en la medida en que vienen a paliar parcialmente algunos de los más nocivos efectos de la crisis económica, la aprobación de dos de ellos: el Decreto 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia; y el Decreto 192/2017, de 28 de junio, por el que se aprueban las bases del Plan Plurianual de financiación de las Universidades Públicas de la Región de Murcia para el período 2016-2020.

3.- Relaciones de colaboración y conflictividad constitucional

La situación institucional que venimos describiendo ha afectado también al ámbito de las relaciones de colaboración de la Comunidad Autónoma de Murcia. Lógicamente, el año 2017 ha vuelto a ser un periodo sin novedades en el ámbito de la cooperación con otras Comunidades Autónomas, no se ha celebrado ningún convenio de gestión administrativa ni ningún acuerdo de cooperación. Y, por lo que se refiere a la colaboración con el Estado, siempre mucho más abundante, tan sólo consta la celebración de 2 convenios, que además traen causa de relaciones cooperativas ya consolidadas en años anteriores: el Convenio específico para el año 2017, de 8 de noviembre, que desarrolla el Protocolo General de Colaboración suscrito el 9 de julio de 1999 entre el Ministerio del Interior (Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas) y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de 30 de septiembre de 2017, para la ejecución de la prórroga del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016, aprobada por Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre.

Por lo que se refiere a la conflictividad constitucional, también encontramos en 2017 poca actividad:

a) La Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Murcia alcanzó un acuerdo que evitó la impugnación del artículo 46.bis y disp. ad. 3ª de la Ley 15/2016, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de personal estatutario del Servicio Murciano de Salud (BOE nº 258, de 26 de octubre, de 2017).

b) Por ATC 175/2017, de 19 de diciembre, se inadmitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 4396-2017, de 12 de septiembre, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo contra los apartados 2, 6 y 7 del artículo 6 de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico de la Región de Murcia. Estos preceptos regulan el hecho imponible, la base imponible y la cuota tributaria del impuesto relativo a instalaciones que incidan sobre el medio ambiente de la Región de Murcia.

c) El Presidente del Gobierno, entendiendo vulneradas las competencias exclusivas del Estado sobre legislación procesal, legislación civil y bases y coordinación de la planificación general de la economía, e invocando el efecto suspensivo recogido en el artículo 161.2 CE, interpuso recurso de inconstitucionalidad (1302-2017, de 15 de marzo) contra los artículos 1.10, 1.11 y 2.2 de la Ley 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia y de la Ley 4/1996, de 16 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma. En estos preceptos, inspirados en la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña (también recurrida ante el Tribunal Constitucional), se establecen, por una lado, los mecanismos de mediación extrajudicial destinados a resolver situaciones de sobreendeudamiento de las personas físicas y las familias, por causas sobrevenidas, especialmente respecto de deudas relacionadas con la vivienda habitual (art. 1.10 y 1.11); y, por otro lado, se obliga a los bancos a formular una oferta de alquiler social previa al desahucio y se fijan medidas para garantizar el suministro de agua, gas y electricidad (art. 2.2). Por ATC, 118/2017, de 6 de septiembre, se levanta la suspensión del artículo 2.2 y se mantiene la suspensión de los artículos 1.10 y 1.11.