

1.- Actividad político-institucional

Como es lógico, la actividad político-institucional en la Comunidad Autónoma de Murcia se ha visto absolutamente condicionada en 2020 por la gravísima situación sanitaria consecuencia de la pandemia Covid-19 y de las sucesivas declaraciones de Estado de alarma por parte del Gobierno de la Nación. La labor legislativa y de control de la Asamblea Regional al Gobierno autonómico se ha tenido que desarrollar en condiciones de total excepcionalidad. Los datos de este año no son, por tanto, comparables con los de cualquier otro anterior.

Ni el Estatuto de Autonomía, ni el Reglamento de la Cámara regulan de manera suficiente cómo adaptar la articulación de las relaciones Gobierno-Parlamento ante estas especialísimas circunstancias, lo que ha planteado importantes e interesantes interrogantes técnicos a los que los servicios jurídicos de la Cámara han ido dando respuesta de forma solvente. Así, la suspensión de los períodos de sesiones y la habilitación de la Diputación Permanente (art. 28.3 EAMu y art. 68 RARM), la celebración de sesiones de los distintos órganos de la Cámara a través de vías telemáticas no presenciales (art. 90 RARM), la celebración de sesiones con presencia reducida y recurso al voto ponderado (art. 99 RARM), voto telemático (art. 103.2 RARM), entre otros.

Los hitos más destacables han sido los siguientes:

Antes de la declaración del primer Estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, varios Parlamentos autonómicos habían empezado a adoptar medidas de suspensión de algunas sesiones parlamentarias, sin embargo, la Asamblea Regional de Murcia mantuvo su actividad normal. No fue hasta el 13 de marzo cuando la Junta de Portavoces se reunió para valorar la suspensión o el aplazamiento del trabajo parlamentario. Se acordó esperar a la publicación del Decreto de alarma y ya el 16 de marzo se aprobó por la Mesa de la Cámara el correspondiente *Plan de contingencia*. Además de la adopción de las medidas de prevención e higiene correspondientes y la suspensión de todos los actos protocolarios, se declararon esenciales todos los servicios de la Cámara. Pese a ello, la Junta de Portavoces acordó finalmente, con la oposición del Grupo Popular, la suspensión de toda actividad parlamentaria durante los 15 días de vigencia provisional del Estado de alarma.

Esa suspensión no se levantó hasta casi un mes después, el 14 de abril, y sólo parcialmente, pues únicamente se reanudarían las actividades parlamentarias relacionadas con la gestión de la situación sanitaria y con el control de la actua-

ción del Gobierno al respecto. Desestimada la opción de celebrar las sesiones de modo no presencial por vías telemáticas, el 22 de abril, el presidente de la Comunidad Autónoma comparecía ante la Cámara para dar cuenta de las acciones llevadas a cabo por el Ejecutivo relativas a la situación sanitaria de la Región. El quorum del Pleno se redujo a una tercera parte (16 de 45 diputados) y se optó por el sistema de voto ponderado para la adopción de acuerdos. Esta regla de presencialidad reducida y voto ponderado siguió aplicándose incluso después de que, el 23 de abril, la Junta de Portavoces levantara la suspensión que mantenía respecto del resto de la actividad parlamentaria.

En paralelo, se realizaron obras de adecuación en el Patio de los Ayuntamientos de la Cámara, para poder celebrar allí, con todas las medias de seguridad pertinentes y manteniendo la distancia necesaria entre los diputados, las sesiones del pleno con la asistencia de todos los parlamentarios. Así sucedió, por primera vez, el 10 de junio, sesión en la que compareció la consejera de Transparencia, Participación y Administración Pública, para informar de la gestión sobre la Covid-19 en el ámbito de sus competencias; se debatió una proposición de Ley de regulación, implantación universal y progresiva financiación pública del primer ciclo de educación universal en la Comunidad Autónoma; y se formularon cinco preguntas orales a miembros del Consejo de Gobierno. Del mismo modo, los días 16 y 17 de junio, se llevó a cabo el debate general sobre la actuación política del Ejecutivo regional, que culminó con la aprobación de hasta cincuenta y dos resoluciones, entre las que destacan: *resolución por la que se insta al Consejo de Gobierno para que elabore y haga efectivo un plan de aprovisionamiento y acopio de material y recursos humanos ante posibles rebrotes de Covid-19; resolución por la que se insta al Consejo de Gobierno a que solicite al Gobierno de España un reparto justo y equitativo del Fondo Extraordinario no reembolsable destinado a las Comunidades Autónomas; resolución por la que se insta al Consejo de Gobierno para que promueva la creación de una Comisión formada por representantes de las tres Administraciones, Estado, Comunidad Autónoma y Ayuntamientos, y de un Alto Comisionado para el Mar Menor dependiente del Ministerio como figura de perfil técnico, para impulsar y coordinar todas las actuaciones relacionadas con el Mar Menor.*

A partir de ese momento, sobre todo a partir del mes de septiembre, podríamos hablar de una cierta vuelta a la normalidad de la actividad parlamentaria, si bien todavía no completa. La labor de control al Gobierno se centró, principalmente, en la gestión de la asistencia sanitaria como consecuencia de la segunda ola de la pandemia, en el reparto de los fondos europeos y en cuestiones relacionadas con el ámbito educativo como la oposición del Ejecutivo regional a la LOMLOE estatal y las condiciones del modelo semi-presencial del inicio del curso 2020/21.

2.- Actividad normativa

Del ámbito de la actividad normativa, lo primero a reseñar del año 2020 es el desbloqueo de la reforma de los art. 25 y 33 del Estatuto de Autonomía de Murcia para eliminar los aforamientos de parlamentarios autonómicos y miembros

del Consejo de Gobierno, cuya tramitación en Cortes Generales apenas había avanzado desde su remisión por el Parlamento regional en el año 2017. A lo largo de 2020 fue pasando las distintas fases del procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados, siendo aprobado el texto de la reforma por el pleno de esa Cámara (sin modificaciones desde el informe de la ponencia) el 29 de octubre, con una amplísima mayoría de 269 votos a favor, ninguno en contra y 73 abstenciones. Al tiempo de cerrar este *Informe*, la iniciativa se encuentra en tramitación en la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado.

Por el contrario, la propuesta de reforma integral del Estatuto de Autonomía de Murcia, aprobado por unanimidad de la Asamblea Regional en 2019, no ha avanzado en su tramitación tras haber superado la admisión a trámite en el Congreso de los Diputados el 13 de diciembre de ese mismo año.

La Ley de Presupuestos para el año 2020 no fue aprobada antes de la finalización del año 2019. El Gobierno de coalición PP-C's tuvo dificultades para recabar el apoyo del Grupo Parlamentario Vox. Tanto que el proyecto de ley no fue presentado por el Gobierno en la Asamblea Regional hasta ya iniciado el año 2020. La declaración del Estado de alarma sobrevino en plena tramitación de esta norma, pues se acababan de calificar y admitir a trámite por la Mesa de la Comisión de Economía y Hacienda las enmiendas parciales, estando prevista sesión para el debate y aprobación de las mismas los días 17 y 18 de marzo. El 14 de abril la Junta de Portavoces, una vez levantada la suspensión de la tramitación de las iniciativas legislativas, decidió que todas las enmiendas al texto presupuestario (113) fueran debatidas y votadas en una única sesión, aprobándose finalmente la norma por el pleno pocos días después: *Ley 1/2020, de 23 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2020*.

Posteriormente, como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo Covid-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento, la Asamblea Regional tuvo que introducir pequeñas modificaciones en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma tendentes a excepcionar las modificaciones que tenga por objeto habilitar créditos presupuestarios financiados por ese Fondo Covid-19 de las limitaciones establecidas por el art. 21 de la ley autonómica (*Ley 4/2020, de 3 de agosto, de modificación de la Ley 1/2020, de 23 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2020*).

El año 2021 también ha comenzado sin que el Ejecutivo regional haya remitido al Parlamento autonómico el proyecto de Ley de Presupuestos para ese ejercicio.

El resto de la legislación autonómica ordinaria del año 2020 quedó reducida a sólo cuatro leyes del Parlamento, todas aprobadas en el segundo semestre del año: una de ellas no es más que una modificación de una ley anterior para adaptarla al fallo que sobre la misma había recaído como consecuencia de un recurso de inconstitucionalidad; las tres restantes trajeron causa de la tramitación por el procedimiento legislativo de urgencia de previos Decretos-leyes del Ejecutivo.

Se puede afirmar, pues, que la actividad legislativa de la Asamblea Regional ha sido absolutamente de mínimos. En 2020, la ley del Parlamento se ha convertido en la excepción y el Decreto-ley en el tipo normativo habitual.

Por lo que se refiere a la primera de ellas, la *Ley 6/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable y de calidad*, la STC 161/2019, de 12 de diciembre declaró, por un lado, inconstitucionales y nulos el inciso “sin afectar a la equidistribución y cesión” del apartado noveno de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, así como los incisos “ni ambientales”, “y, de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental” y “sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente”, del art. 145.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, en la redacción dada a ese precepto por el art. 22.9 de la Ley 10/2018; y, por otro lado, declaró que el apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018; el art. 22 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada por el art. 23.4 de la Ley 10/2018 y la disposición adicional primera de la Ley 10/2018 no son inconstitucionales si se interpretan en los términos de los fundamentos jurídicos 5 b), 7 y 8, respectivamente. La Asamblea Regional, recogiendo este pronunciamiento, modifica los art. 7.4, 22.9 y 23.4, e incorpora un nuevo apartado 7 a la disposición adicional primera.

Las leyes de modificación de Decretos-leyes previamente convalidados fueron los siguientes:

– *Ley 2/2020, de 27 de julio, de mitigación del impacto socioeconómico del Covid-19 en el área de vivienda e infraestructuras*, que sustituye al Decreto-ley 3/2020, de 23 de abril, del mismo nombre. La norma deroga las Leyes 8/2018, de 23 de julio, y 8/2019, de 25 de julio, de Ayudas a Lorca. Y modifica la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia; y la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

– *Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor*, que sustituye al Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre de protección integral del Mar Menor. Una norma extensísima, con pretensión de abordar una regulación completa de todas las variables que inciden en la grave situación de la laguna salada, cuyos fines principales son, entre otros (art. 3): que el Mar Menor alcance y mantenga un buen estado ambiental; preservar y recuperar su riqueza biológica, ambiental, paisajística, cultural, y socioeconómica; garantizar la sostenibilidad de los aprovechamientos para usos públicos o privados, ya sean

urbanísticos, residenciales, agrícolas, ganaderos, pesqueros, industriales, portuarios, recreativos o de cualquier otro tipo; prevenir y revertir la contaminación de aguas continentales superficiales, subterráneas y costeras, y de los suelos, que pueda afectar al Mar Menor. La norma ha obtenido los votos favorables de PP, PSOE y Ciudadanos, y el voto en contra de Vox y Podemos. Además, el Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados ha presentado recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la misma.

– *Ley 5/2020, de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico del Covid-19 en el área de medio ambiente*, que sustituye al Decreto-ley 5/2020, de 7 de mayo, del mismo nombre. La norma, que modifica la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia, regula medidas urgentes para tratar de ganar eficiencia en los procedimientos de evaluación y autorizaciones ambientales en la planificación administrativa, en la ordenación de usos del territorio y en la utilización de recursos naturales.

También han iniciado trámite de modificación en la Asamblea Regional, todavía sin concluir, el *Decreto-ley 10/2020, de 8 de octubre, por el que se establecen medidas de lucha contra la ocupación de las viviendas en la Región de Murcia*, y el *Decreto-ley 11/2020, de 29 de diciembre, de modificación del Régimen de Subvenciones concedidas a Ayuntamientos de la Región de Murcia*, acogidas a la disposición adicional undécima de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre. Aún no remitido al Parlamento regional el *Decreto-ley 12/2020, de 29 de diciembre, por el que se establece como medida extraordinaria una línea de subvenciones para los concesionarios de los servicios de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de uso general de la Región de Murcia*.

Los demás Decretos-leyes dictados por el Gobierno regional fueron convalidados sin modificaciones:

– El *Decreto-ley 2/2020, de 26 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria y de agilización de actuaciones administrativas debido a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19*.

– El *Decreto-ley 4/2020, de 30 de abril, por el que se suprime la disposición adicional única, sobre el personal en las instalaciones de venta al público de gasolineras y gasóleo de automoción, de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia*, que reprodujo íntegramente el texto del Decreto-ley 1/2020, de 13 de febrero, del mismo nombre, remitido a la Asamblea Regional el 24 de febrero, cuyo plazo de vigencia caducó antes de poder ser convalidado por la Cámara debido a la suspensión de la actividad parlamentaria en el mes de marzo.

– *Decreto-ley 6/2020, de 11 de junio, de modificación de la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia*.

– *Decreto-ley 7/2020, de 18 de junio, de medidas de dinamización y reactivación de la economía regional con motivo de la crisis sanitaria*.

– *Decreto-ley 8/2020, de 16 de julio, por el que se establece el régimen sancionador por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención aplicables*

en la Región de Murcia para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.

– *Decreto-ley 9/2020, de 23 de julio, de creación del programa de ayudas para personas trabajadoras por cuenta ajena con rentas bajas afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo a causa del Covid-19.*

Del ámbito estrictamente reglamentario cabe destacar la aprobación de los siguientes Decretos, de un total de 233 en el año 2020:

– Los dictados para la adopción de medidas de limitación de circulación de personas de carácter territorial en diferentes municipios de la Región, al amparo del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara de nuevo el Estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

– *Decreto n.º 228/2020, de 23 de diciembre, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de la concesión directa de subvenciones, a otorgar por la Fundación Seneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia en el marco del programa COVID/covid Región de Murcia, a las Universidades Públicas de la Región de Murcia y al Organismo Público Cebas-Csic, destinadas a la dotación de infraestructuras y equipamientos científico-técnicos para consolidar y mejorar las capacidades del sistema regional de ciencia, tecnología y empresa en las líneas de investigación sobre el SARS-cov-2 y la enfermedad de la Covid-19.*

– *Decreto n.º 183/2020, de 10 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a entidades gestoras de centros de día como consecuencia de la Covid-19 para la atención y cuidado de las personas mayores durante 2020.*

– *Decreto n.º 209/2020, de 17 de diciembre, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de la concesión directa de subvenciones a otorgar a la Asociación de Trabajadores Autónomos de Murcia (ATA), la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de España (UPTA), y la Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE), para la realización de acciones de impulso y fomento del empleo autónomo durante la crisis económica originada por la pandemia de la Covid-19.*

– *Decreto n.º 145/2020, de 5 de noviembre, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de la concesión directa de subvenciones a Ayuntamientos de la Región de Murcia para la sufragación de gastos extraordinarios en materia de limpieza en centros educativos derivados de la situación sanitaria provocada por la Covid-19.*

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

Tras la excepción del año anterior, en 2020 se ha vuelto a la línea de la ausencia de colaboración horizontal con otras Comunidades Autónomas formalizada a través de convenios. Sí se han firmado cuatro convenios con la Administración General del Estado, que, por orden cronológico, son los siguientes:

– *Convenio con el Ministerio de Sanidad, de 2 de abril de 2020, para fijar las condiciones de la adquisición de vacunas frente a la gripe estacional para la campaña 2020-2021.*

– *Convenio con el Centro Tecnológico Nacional de la Conserva, de 1 de julio de 2020, para la realización en la misma de prácticas no laborales de personas jóvenes tituladas desempleadas.*

– *Convenio con la Delegación del Gobierno de Murcia, de 16 de octubre de 2020, en materia de drogodependencias y con cargo al fondo de bienes decomisados.*

– *Convenio con el Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de 16 de noviembre de 2020, para el desarrollo efectivo de la cooperación para la consecución de los fines públicos asignados a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

Por lo que hace a la conflictividad jurídico-constitucional, 2020 ha transcurrido con muy pocas incidencias de las que dar cuenta:

– El Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados ha presentado el recurso de inconstitucionalidad nº 5178/2020 contra buena parte de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a la que ya nos hemos referido en el apartado anterior. En concreto, se han impugnado los siguientes preceptos de la norma: art. 2.2, 15, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 50, 51, 52, 53, 54, 81.2. (letras d, e, f, g, h, i, j, k, l, n, ñ, o), 81.3 (letras a, b, d, e, f, g, h, i, j, m, n, ñ, p, q, r, s), 81.4 (letras a, b, c, d, e), 83.1-5, disp.trans.3^a, disp.trans.4^a y anexo i.

– La STC 16/2020, de 28 de enero, estima el recurso de inconstitucionalidad 5530-2019, interpuesto por el presidente del Gobierno, respecto de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Se declara la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de la citada disposición, por contravenir el art. 149.1.13 de la Constitución. La nulidad del apartado primero de la misma no afecta a las situaciones jurídicas consolidadas, entendiendo como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, según jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional (por todas, STC 156/2017, de 21 de diciembre). Por el contrario, los efectos de la nulidad del apartado segundo de la disposición no requieren modulación por cuanto la suspensión automática ex art. 161.2 CE aplicada al mismo evitó la producción de efecto alguno durante el proceso.

A diferencia de lo que sucede habitualmente, en el ámbito de la conflictividad ordinaria sí hay en este año 2020 un recurso destacable, no tanto por la relevancia jurídica del mismo como por la extraordinaria resonancia pública que tuvo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y en el conjunto del Estado.

El 2 de septiembre de 2019 la Comunidad Autónoma publicó en su web oficial la Resolución de Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura por la que se dictaban las instrucciones para el comienzo de curso 2019/20. En la

instrucción nº 25 de ese documento se disponía lo siguiente: “1. Las actividades complementarias de las programaciones docentes que forman parte de la propuesta curricular, así como aquellas otras actividades incluidas en los planes de actuación que integran el proyecto educativo u otros planes aprobados y acordados por el centro, contendrán objetivos, contenidos, temporalización, personas, institución, asociación o colectivo que, en su caso, las vaya a desarrollar. 2. De todas estas actividades, aquéllas que vayan a ser impartidas por personas ajenas al claustro del centro educativo, se dará conocimiento a las familias, además de por la vía o vías que el centro utilice para dar a conocer los documentos institucionales, por medio de una relación detallada que los tutores de los distintos grupos de alumnos facilitarán a los padres y madres al inicio del curso escolar con objeto de que puedan manifestar su conformidad o disconformidad con la participación de sus hijos menores en dichas actividades”. El conocido como *pin parental*, una de las condiciones que el Grupo Parlamentario Vox puso para dar su apoyo a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2020.

El Ministerio de Educación remitió el 17 de enero de 2020 un requerimiento al Gobierno regional para que, en el plazo de un mes, retirara esas instrucciones. Desatendido el requerimiento, el 18 de febrero de 2020 el Ministerio presentó recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que incluía la solicitud de medidas cautelares de suspensión. El Tribunal otorgó la suspensión cautelar, pero el recurso fue finalmente archivado por pérdida sobrevenida de objeto con la conclusión del curso escolar.