

DERECHO AUTONÓMICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Coordinación:

**José Antonio López Pellicer
Luis A. Gálvez Muñoz**



CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



CONSEJO JURÍDICO
DE LA REGIÓN DE MURCIA



2008

AUTORES

ALBACETE EZCURRA, JUAN E.. Cuerpo Superior de la Administración Regional de Murcia
ALBERTOS CARAZO, MIRIAM. Doctora en Derecho. Murcia
ÁLVAREZ CARREÑO, SANTIAGO. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Murcia
BAÑO RIQUELME, TOMÁS. Letrado del Consejo Jurídico de la Región de Murcia
CATURLA CARRATALÁ, CARMEN. Letrada del Consejo Jurídico de la Región de Murcia
CELDRÁN RUANO, JULIA. Profesora Titular de Derecho Administrativo. Murcia
COBACHO GÓMEZ, CONCEPCIÓN. Letrada del Consejo Jurídico de la Región de Murcia
CONTRERAS ORTIZ, MANUEL M^º. Letrado Secretario General del Consejo Jurídico de la Región de Murcia
DÍAZ ROMERO, LEOCADIA. Doctora en Derecho. Murcia
EGEA IBAÑEZ, ENRIQUE. Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública. Murcia
FERNÁNDEZ SALMERÓN, MANUEL. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Murcia
GÁLVEZ MUÑOZ, LUIS A. Profesor Titular de Derecho Constitucional y miembro del Consejo Jurídico de la Región de Murcia
GÓMEZ MANRESA, M^º FUENSANTA. Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Murcia
GONZÁLEZ GARCÍA, IGNACIO. Profesor Ayudante de Derecho Administrativo. Murcia
GUTIÉRREZ LLAMAS, ANTONIO. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Murcia
LAPUENTE ARAGÓ, ROSA. Profesora Titular de Derecho Constitucional. Murcia
LÓPEZ ARAGÓN, BEATRIZ. Interventora de la Asamblea Regional de Murcia
LÓPEZ PELLICER, JOSÉ ANTONIO. Profesor Emérito de Derecho Administrativo. Murcia
MARTÍNEZ-CARLÓN MANCHÓN, JUAN J. Cuerpo Superior de la Administración Regional de Murcia
MONTANER SALAS, CARLOS. Letrado de la Asamblea Regional de Murcia
MORALES ILLÁN, RAFAEL. Letrado del Consejo Jurídico de la Región de Murcia
NAVARRO CABALLERO, TERESA M^º. Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Murcia
PÉREZ ALCARAZ, SALVADOR. Abogado y Profesor Asociado de Derecho Administrativo. Cartagena
SORO MATEO, BLANCA. Profesora Titular de Derecho Administrativo. Murcia
VALDÉS-ALBISTUR HELLÍN, FRANCISCO L. Secretario General de la Consejería de Cultura, Juventud y Deportes, Murcia
VALERO TORRIJOS, JULIÁN. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Murcia

Derecho autonómico de la Región de Murcia / coordinación José Antonio López Pellicer, Luis A. Gálvez Muñoz.- Murcia: Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2008.

573 p.

ISBN: 978-84- 8371-766-0

1. Administración autonómica-Murcia (Comunidad Autónoma). 2. Derecho-España Comunidades autónomas. I. López Pellicer, José A. II. Gálvez Muñoz, Luis. III. Universidad de Murcia. Servicio de Publicaciones. IV. Título.

342.25 (460.33)

1ª Edición, 2008

Reservados todos los derechos. De acuerdo con la legislación vigente, y bajo las sanciones en ella previstas, queda totalmente prohibida la reproducción y/o transmisión parcial o total de este libro, por procedimientos mecánicos o electrónicos, incluyendo fotocopia, grabación magnética, óptica o cualesquiera otros procedimientos que la técnica permita o pueda permitir en el futuro, sin la expresa autorización por escrito de los propietarios del copyright.

© Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2008

ISBN: 978-84-8371-766-0

Depósito Legal: MU-2.554-2008

Impreso en España – Printed in Spain

Imprime: F.G. GRAF S.L.

fggraf@gmail.com

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	9
ABREVIATURAS	13
I. LA AUTONOMÍA REGIONAL MURCIANA: FUNDAMENTOS, ESTATUTO Y SIMBOLOGÍA	17
II. ELEMENTOS BÁSICOS Y CARACTERÍSTICOS DE LA REGIÓN DE MURCIA.....	35
III. CIUDADANÍA Y DERECHOS: EL RÉGIMEN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	73
IV. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO AUTONÓMICO: SISTEMA DE FUENTES.....	104
V. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA.....	135
VI. ÓRGANOS INSTITUCIONALES DE LA CARM (1): LA ASAMBLEA REGIONAL.....	163
VII. ÓRGANOS INSTITUCIONALES DE LA CARM (2): EL PRESIDENTE Y EL CONSEJO DE GOBIERNO	199
VIII. LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y SU RÉGIMEN JURÍDICO	227
IX. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y CORPORATIVA REGIONAL.....	265

X.	ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS REFERENTES A LA POLÍTICA SOCIAL Y CULTURAL DE LA REGIÓN	291
XI.	ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS REFERENTES A LA ECONOMÍA, EL TERRITORIO Y LAS COMUNICACIONES EN LA REGIÓN DE MURCIA (1).....	347
XII.	ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS REFERENTES A LA ECONOMÍA, EL TERRITORIO Y LAS COMUNICACIONES EN LA REGIÓN DE MURCIA (2).....	381
XIII.	RELACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS TERRITORIALES.....	427
XIV.	LA FUNCIÓN PÚBLICA REGIONAL.....	461
XV.	EL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.....	503
XVI.	HACIENDA AUTONÓMICA Y SECTOR PÚBLICO REGIONAL.....	525
	ÍNDICE DETALLADO	563

PRESENTACIÓN

I

Parece oportuno rememorar brevemente, antes de entrar en el examen del contenido del Derecho Autonómico de la Región de Murcia, que el lector tiene en sus manos, con una visión general e histórica de nuestro Estatuto de Autonomía, reparando en sus más significativas vicisitudes. No en vano, de él dependen las diferentes normas que han de ser desgranadas a lo largo de esta obra.

Elaborada la Constitución, se abre un período de trabajo incierto y esperanzado, visto con inquietud y cierto temor por algunos. En realidad se trataba simplemente de completar las previsiones realizadas por el constituyente con una labor anunciada, complementaria e irrenunciable, hecha, además, aprovechando el espíritu del consenso básico que sirvió de vía orientadora y allanadora principal de los numerosos obstáculos que se fueron acumulando durante el proceso de elaboración de la Norma Fundamental.

La reforma territorial del Estado, su configuración jurídica través de la previsión de los Estatutos de Autonomía, segundo flanco normativo tras la Constitución en este trayecto, constituyó una de las tareas más enconadas y dificultosas, pese a la buena disposición de inicio formulada por los territorios, partidos y el propio Gobierno. Con menor aportación eficiente de los territorios que de los partidos políticos mayoritarios en las Cortes Generales, y el Gobierno, muy pronto comenzó la elaboración de los que demostraron mayor impaciencia por alcanzar su autogobierno; esto así, Cataluña y el País Vasco habían comenzado sus proyectos estatutarios al tiempo que aún se discutía el texto constitucional. Y como tales proyectos fueron tramitados por riguroso orden de presentación en las Cortes, resultaron los primeros en ver la luz (1979), al tiempo que se convierten en faro de referencia para todos los demás, en especial el catalán, segundo en el tiempo, dadas las peculiaridades que presentaba el vasco.

Las aspiraciones y reivindicaciones más fuertes, sobre todo de Galicia y Andalucía que pretendían, como otros territorios a mayor distancia, Estatutos homologables a los primeros, abrieron un periodo de reflexión interrumpiendo durante un tiempo el proceso. De ambos, el andaluz fue el más conflictivo, finalizando con un referéndum. La cuestión devenía de la decisión del centro "impulsor" (partidos mayoritarios y Gobierno) de conducir el acceso de los territorios a la autonomía por una doble vía, ya prevista en la Constitución, conducente a dos estadios diferenciados de competencias. Las hasta ahora nombradas alcanzarían el superior nivel competencial. De las restantes, Valencia y Canarias lograron cierto reconocimiento superior, merced al uso del artículo 150.2; no por vía estatutaria. De esta forma el mapa autonómico quedaba dibujado en varios niveles, correspondiendo la mayoría (10) al nivel inferior, las llamadas Comunidades de régimen común, o de vía lenta, que accedieron a la autonomía por la vía ordinaria del artículo 143, entre las cuales contaba el Estatuto para la Región de Murcia.

En cuanto al Estatuto para la Región de Murcia, en enero de 1978, con el "Acuerdo de Floridablanca" (UCD y PSOE), comienza el trabajo preparatorio de lo que habría de ser el Estatuto de Autonomía provisional ("Régimen preautonómico para Murcia", en el Real Decreto 2406/78). El Consejo Regional entonces creado inicia sus funciones, teniendo entre sus principales tareas dar el impulso definitivo a la fase de acceso a la autonomía, que se impulsa desde la ciudad de Totana, en junio de 1980, iniciativa a la que se van sumando los restantes municipios (con ciertas reticencias del de Cartagena); todo ello de conformidad con el artículo 143 de la Constitución. Por unanimidad, la Asamblea de Parlamentarios y Diputados regionales aprueba el proyecto, que es remitido a las Cortes Generales que, por amplísima mayoría, en votación final del Congreso de los Diputados, da cumplimiento al proceso.

En su andadura, el Estatuto ha seguido los pasos marcados por los grandes partidos estatales en los diferentes momentos de nuestra reciente historia, según el plan general trazado para las Autonomías de segundo nivel (vía del 143, sin trato especial), siguiendo el compás de una política autonómica homogeneizadora, que los acontecimientos más recientes demuestran no plenamente lograda, y más próxima a ahondar en supuestos o reales hechos diferenciales.

Cumplidos los cinco años de la aprobación de los Estatutos, las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por el artículo 143 comenzaron a exigir la ampliación de sus competencias, según la previsión del artículo 148.2 de la Constitución. Se discutió entonces la vía a seguir: o bien la reforma de los Estatutos (posición de las Comunidades Autónomas), o la utilización del artículo 150.2, ya ensayado para acallar las iniciales pretensiones de Valencia y Canarias. Se optó por utilizar ambos procedimientos sucesivamente, en un alarde de prudencia. De nuevo los acuerdos del Gobierno, PSOE y PP de 1992 dieron como resultado la Ley Orgánica de Transferencias 9/92 para, posteriormente, proceder paulatinamente a la reforma de los Estatutos. El pié forzado de la Ley Orgánica garantizaba el cumplimiento de la política homogeneizadora, evitando nuevos y no deseados desniveles entre las Comunidades Autónomas. La primera oleada de reformas de los Estatutos se produce en 1994, recogiendo como nuevas competencias para las Comunidades Autónomas de referencia los contenidos de la Ley Orgánica de 1992.

En 1996 se da paso a una nueva oleada de reformas, a partir de la iniciativa de Aragón. Las reformas guardan una gran similitud de nuevo, aunque no hubo acuerdos previos entre los grandes partidos, pero sí en las Cortes Generales a la hora de su aprobación. En años sucesivos se completan las reformas, culminando Murcia la suya en 1998. Las reformas contienen un nuevo incremento de competencias, algunas significativamente institucionales, eliminando restricciones (limitación de sesiones de las cámaras legislativas, número de consejerías, sueldos a los parlamentarios), aumentando las facultades de fiscalización de los Parlamentos sobre el Gobierno autonómico, y también la facultad del Presidente de la Comunidad para poner fin a la legislatura (disolución anticipada del Parlamento), principalmente.

Así pues, la situación inicial de 1982 se ha visto alterada por las reformas del Estatuto para la Región de Murcia llevadas a cabo por las Leyes Orgánicas 1/1991, que acomodó el Estatuto de Autonomía al sistema electoral general, a fin de unificar las fechas de las elecciones autonómicas; 4/1994, para llevar a competencias autonómicas las que había cedido el Estado inicialmente mediante la Ley Orgánica de Trans-

ferencias de 1992; y, por fin, la 1/1998, la más relevante desde el ángulo institucional, con incremento también de nuevas competencias. Debe tenerse en cuenta que la Ley ordinaria 34/1997 modificó la Disposición adicional 1ª del Estatuto de Autonomía en su apartado 1, sin que ello suponga propiamente una reforma del propio Estatuto, de conformidad con el apartado 4 de la misma Disposición.

Finalmente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, parece descolgarse, por el momento, de la última carrera por la reforma de los Estatutos abierta en los últimos tiempos, en un momento histórico en que, asumida la idea de que no se ha cerrado el sistema territorial, se ha debatido con cierto énfasis entre una reforma constitucional que ponga fin a tan largo y discutido proceso, o la reforma puntual de los Estatutos que eleve a las Comunidades Autónomas a sus actuales aspiraciones, acomodadas provisionalmente a los intereses territoriales del presente. En este clima ha comenzado una nueva fase de reformas, no exenta de conflictividad, iniciada por Cataluña, que ha arrastrado a otras Comunidades Autónomas. En Murcia se han dado movimientos firmes en este sentido por partidos e instituciones sin que, hasta el momento, dispongamos de un texto provisional que pueda denominarse proyecto oficial de reforma.

II

El estudio del Derecho Autonómico es hoy imprescindible para el conocimiento completo del ordenamiento jurídico. Es una parte integrante e inescindible del mismo, como sabe cualquier jurista. Siendo, no obstante, la porción más recientemente incorporada al acervo normativo del conjunto estatal, es ahora cuando se hace más necesaria su difusión y conocimiento, dentro de los ámbitos académicos, sobre todo en las etapas formativas, para una correcta preparación para el ejercicio profesional y forense.

Desde esta perspectiva ha de darse una calurosa bienvenida a esta publicación, que confesadamente pretende cubrir tal objetivo, dando cumplimiento así a una necesidad sentida como imperiosa por quienes intentan solventar con entusiasmo tal deficiencia, detectada años atrás por los autores desde los ámbitos docentes y funcionariales, especialmente. Elaborar entre todos un instrumento capaz de resolver, de conjunto, las deficiencias de conocimiento sobre la materia, en términos asequibles para los destinatarios a los que va principalmente dirigida la obra, puede considerarse un logro alcanzado.

Ni que decir tiene, que ha de agradecerse a los profesores López Pellicer (Emérito, en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia) y Gálvez Muñoz (Titular en el de Derecho Constitucional) la iniciativa para llevar a cabo la realización de esta importante obra, en la que se exponen sistemáticamente las distintas instituciones y normas de la Comunidad Autónoma de esta Región. Desde el primer momento, esta iniciativa ha contado, por ello, con la mejor disposición por parte de la propia Universidad y del Consejo Jurídico.

El agradecimiento ha de hacerse extensivo a los autores que han participado en la realización de este Derecho Autonómico de la Región, bajo la coordinación de los citados profesores. Su elevada cualificación, como profesores universitarios, Letrados del Consejo Jurídico y de la Asamblea Regional, y de altos funcionarios

de la Administración Regional, ha hecho posible la apreciable calidad del conjunto de la obra.

El resultado obtenido atiende, a mi juicio, una necesidad sentida por diversos colectivos, como son los estudiantes universitarios, los funcionarios y los profesionales del Derecho en general. A todos ellos es de esperar que les sea de utilidad. Cabe felicitar, en definitiva, por poder contar con una obra como ésta, que viene a llenar así un hueco en la bibliografía temática sobre la Región de Murcia.

MARIANO GARCÍA CANALES

Catedrático de Derecho Constitucional

Presidente del Consejo Jurídico de la Región de Murcia