



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El expediente tramitado arranca con un primer borrador de Anteproyecto denominado "del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno" y una memoria justificativa, fechados el 31 de mayo de 2001; informado el primero por el Secretario General de la Consejería de Presidencia el 1 de junio de 2001, a los efectos del artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), fue conocido por el Consejo de Gobierno, que el 6 de julio de 2001 acordó continuar su tramitación consultando a las Secretarías Generales de las Consejerías para que emitiesen informe a través de sus Servicios Jurídicos.

SEGUNDO.- En cumplimiento del anterior acuerdo emitieron informe los Servicios Jurídicos de las respectivas Consejerías, constanding los de Trabajo y Política Social (3 de agosto de 2001); Educación y Universidades (17 de agosto de 2001); Sanidad y Consumo (8 de agosto de 2001); Presidencia (31 de agosto de 2001); Obras Públicas y Ordenación del Territorio (4 de septiembre de 2001); Tecnologías, Industria y Comercio (12 de septiembre de 2001); Economía y Hacienda (17 de septiembre de 2001); Turismo y Cultura (25 de septiembre de 2001); y Agricultura, Agua y Medio Ambiente (28 de septiembre de 2001). Es destacable que el de Obras Públicas y Ordenación del Territorio observa aspectos mejorables en relación con las incompatibilidades y con la posibilidad de que el Presidente pueda solicitar dictamen al Consejo de Estado. Por su parte, el de Economía y Hacienda recoge un conjunto de sugerencias concretas fruto de un análisis detenido del texto.

TERCERO.- El Consejo Técnico Consultivo creado por Decreto 77/1996, de 4 de octubre, se reunió el 3 de enero de 2002, según consta en el acta respectiva. El Presidente del mismo agradeció el esfuerzo de sus integrantes dado que "han dispuesto de poco tiempo para el estudio de la última redacción de los textos que le han sido remitidos". Por tal circunstancia el Consejo, si bien aprecia que el Anteproyecto es fruto de un trabajo riguroso, sólo realiza observaciones puntuales a determinados aspectos de su redacción, en número de veintiuna.

CUARTO.- Tras ello surge un segundo borrador que, según se dice, incorpora las observaciones del Consejo Técnico Consultivo, y sigue denominándose "del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno". A continuación constan: el informe del Servicio Económico y de Contratación de fecha 17 de junio de 2004 que afirma la inexistencia de gasto para el presente ejercicio; y el informe de impacto por razón de género suscrito por la Secretaria General de la Consejería de Presidencia también el 17 de junio de 2004; e informe de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, de igual fecha.

QUINTO.- En sesión de 18 de junio de 2004, el Consejo de Gobierno acordó continuar con la tramitación del procedimiento con nuevo informe del Consejo Técnico Consultivo, a cuya consideración se somete un tercer borrador que tiene por título "del Estatuto del Presidente y del Gobierno de la Región de Murcia" y, celebrada sesión el 30 de junio de 2004, aconsejó la introducción de mejoras técnicas de redacción. Tras ello fue elaborado el texto final del Anteproyecto y el pertinente extracto de secretaría, remitiéndose el expediente a este Consejo Jurídico, donde tuvo entrada el 5 de julio de 2004.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 12.2 LCJ, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.

El Anteproyecto se ha instruido por el procedimiento previsto en artículo 22 LG, que viene sirviendo de derecho supletorio ante la inexistencia de un procedimiento normado por las instituciones autonómicas, vacío que este texto, cuando se convierta en Ley, aspira a colmar. Debe significarse como especial circunstancia la creación por el Decreto 77/1996, de 4 de octubre, del Consejo Técnico Consultivo para la reforma de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 1/1988), cuya tarea, según el artículo 2º, sería la elaboración final de un estudio y texto de borrador de Ley que sea soporte para tramitar la reforma de la mencionada Ley 1/1988. Según el artículo 4 de dicho Decreto, el Consejo tiene carácter temporal, se reúne cuantas veces sea convocado por su Presidente, y su duración se extenderá hasta el cumplimiento de las tareas que le han sido encomendadas. En el expediente remitido se indica que el Consejo se constituyó el 23 de diciembre de 1996, y que ha celebrado sesiones los días 23 de septiembre de 1997, 3 de enero de 2002 y 30 de junio de 2004, siendo la primera convocada para estudiar una modificación parcial de la Ley 1/1988, que se incorporó mediante la Ley 11/1998, de 28 de diciembre. Destaca que en un proyecto normativo de esta dimensión y trascendencia la participación de las Consejerías haya sido tan apresurada y escasa, según lo reflejado en los informes que constan en el expediente.

Ahora bien, el tercer borrador del Anteproyecto contiene, entre otras, las siguientes modificaciones respecto a las redacciones de los artículos 14.2, 18, 31, 32, 36.2, 37.1, 47. 3, 4 y 5 de los anteriores borradores:

- El rango del Director del Gabinete del Presidente será el de Director General, y antes era el de Secretario General.
- La interinidad del Presidente será como máximo de 5 meses, cuando antes era de 4.
- La Comisión General de Viceconsejeros sustituye a la Comisión de Secretarios Generales.
- Se requiere la condición política de murciano a los miembros del Consejo de Gobierno.
- Elimina la figura del Consejero sin cartera.
- Son parcialmente delegables las atribuciones de los Consejeros, en cuanto miembros del Consejo de Gobierno, frente a la indelegabilidad anterior.
- Por el nuevo artículo 38 se crea la figura del Viceconsejero, como órgano de apoyo del Gobierno regional y responsable de la acción del Gobierno.
- En la iniciativa legislativa se sustituyen las actuaciones del Secretario General, Vicesecretario y Comisión de Secretarios Generales, por las del Viceconsejero, Secretario General Técnico y Comisión General de Viceconsejeros.
- Se elimina la Disposición Adicional 1ª, relativa al régimen peculiar del Consejo Jurídico.
- Tales modificaciones no se han considerado sustanciales por el Consejero de Presidencia en su propuesta al Consejo de Gobierno de 18 de junio de 2004 (pag. 176), entendiéndose innecesaria la consulta del nuevo texto a las restantes Consejerías, aunque de tales modificaciones hizo una sucinta referencia en la sesión celebrada por el Consejo Técnico Consultivo el 30 de junio pasado, en la que dicho órgano se limitó a sugerir correcciones gramaticales y de estilo que fueron volcadas al texto definitivo.

En lo demás, se puede afirmar el cumplimiento de los preceptos procedimentales, ya que el carácter del Anteproyecto no hacía necesarias consultas a órganos o entidades externas a la

Administración regional.

TERCERA.- Fundamentos competenciales.

I. Delimitación de la competencia que se ejerce. La Constitución ha previsto que la organización institucional de las Comunidades Autónomas de autonomía plena esté integrada por una Asamblea Legislativa, su Presidente y el Consejo de Gobierno, y, finalmente, un Tribunal Superior de Justicia, que no es propiamente un órgano autonómico sino estatal, integrado en el Poder Judicial (art. 152). Las Comunidades de autonomía progresiva (art. 143 CE) reprodujeron ese esquema institucional en sus Estatutos, práctica que el TC permitió en la S 225/1998, FJ 6. Ahora bien, las que así pueden identificarse como instituciones de autogobierno coinciden con lo que el artículo 20 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU) denomina "órganos institucionales", cuya regulación aparece prevista en diversas partes del EAMU, que remite su desarrollo mediante habilitaciones específicas al legislador autonómico (arts. 27.1, 31.5, 32.4 y 33.1, segundo párrafo). Cabría preguntarse si los conceptos acogidos por ambos textos normativos, Constitución y EAMU, son o no coincidentes, cuestión que requiere una respuesta afirmativa: los "órganos institucionales" son equiparables a las "instituciones de autogobierno", porque así lo deduce el TC en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, si bien no todo lo que cabe acoger bajo la denominación de instituciones de autogobierno es sinónimo de órgano institucional, al menos en cuanto al ejercicio de las competencias autonómicas, ya que debe darse su adecuado contenido al artículo 10.Uno, 1ª EAMU.

Fijados estatutariamente los órganos institucionales básicos, el legislador autonómico, aun pudiendo intervenir en la materia, sólo puede hacerlo desarrollando, en los términos permitidos por el propio Estatuto, las instituciones por él diseñadas, quedándole vedado de manera absoluta suprimir alguna de las instituciones básicas creadas por el EAMU, al mismo tiempo que debe respetar el sistema de interrelación de tales instituciones, en la medida que la norma estatutaria ha configurado una forma de gobierno parlamentaria en la estructura de organización de poderes.

Con arreglo a todo ello, puede afirmarse que el Anteproyecto consultado tiene por finalidad regular los órganos institucionales a que se refiere el artículo 20 EAMU, con exclusión de la Asamblea Regional, y que encuentra fundamento suficiente en los artículos 31.5, 32.4 y 33.1 de dicho EAMU, que disponen:

- Artículo 31.5: *Una Ley de la Asamblea aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, desarrollará el procedimiento de elección del Presidente del Consejo de Gobierno, así como su Estatuto personal y el procedimiento para exigir la responsabilidad política a que se refiere el apartado tercero de este artículo.*

- Artículo 32. 4: *En lo no previsto en este Estatuto, una ley de la Asamblea, aprobada con el voto favorable de la mayoría de sus miembros, regulará la organización y las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto Personal de sus miembros.*

- Artículo 33.1, párrafo segundo:

En lo no previsto en el Estatuto una Ley de la Asamblea, aprobada con el voto favorable de la mayoría de sus miembros, regulará esta responsabilidad (la del Consejo de Gobierno) y, en general, las relaciones entre ambos órganos (Asamblea y Consejo de Gobierno).

La potestad autoorganizativa que se ejerce viene a ser una parte esencial de la propia autonomía política, la cual es el núcleo elemental y primigenio del propio ente autonómico y el punto de partida para el ejercicio de sus funciones propias, manifestándose como un reflejo directo del derecho mismo a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE).

Ahora bien, si esta es una norma que acomete la "organización política fundamental de la Comunidad Autónoma" y excluye, por tanto, la organización administrativa pura (STC 132/89, de 18 de julio), tal separación no puede entenderse con radicalidad, porque el ámbito de lo

político y lo administrativo siempre va a tener zonas fronterizas de difícil adscripción dado el carácter dual de algunos órganos, como por ejemplo, el Consejo de Gobierno, que es el órgano superior de la Administración al mismo tiempo que es poder ejecutivo, estableciéndose así una conexión entre ambos campos -el administrativo y el político- que sitúa a la Administración autonómica al servicio de la Comunidad Autónoma como unidad política. Del carácter materialmente administrativo de las actividades que sirven de soporte a las funciones de los órganos políticos cabe inferir, también, la dificultad de sostener la absoluta separación entre ambos órdenes de la organización pública y, en consecuencia, como la doctrina reconoce, aunque estructuralmente los órganos puedan calificarse de políticos o administrativos funcionalmente son las dos cosas a la vez y, por tanto, esta calidad de aparato administrativo supone la sujeción de la competencia de autoorganización a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que son de competencia estatal (art. 148.1, 18ª CE), conclusión ésta que también cabe fundar en la citada STC 76/1983.

II. Planteamiento y congruencia del Anteproyecto. Bajo la perspectiva que la CE, el EAMU y la doctrina constitucional proporcionan, puede decirse que el Anteproyecto sometido a consulta se sujeta en términos generales a tales dictados, constituyendo en su conjunto un sistema normativo para regir la organización y funcionamiento de los órganos ejecutivos institucionales de la Comunidad Autónoma. Tal afirmación puede hacerse porque dicho Anteproyecto parte de considerar la existencia de un Presidente (Título I), un Consejo de Gobierno (Título II) y un sistema de relaciones de ambos con la Asamblea Regional (Título IV), cubriendo así los contenidos principales referidos en los preceptos estatutarios que se pretende desarrollar. A la par, el Anteproyecto contiene normas sobre el estatuto personal del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno (Título III), incluyendo, como colofón, los aspectos procedimentales de las potestades normativas, con lo cual se colma una laguna cuya existencia había sido manifestada en ocasiones por este Consejo Jurídico (Título V).

Se dice en la Memoria, largamente, que se ha optado por un "modelo legal dual" siguiendo la línea de la regulación estatal y de otras Comunidades Autónomas, de tal manera que este Anteproyecto tiene por objeto "delimitar y actualizar" el régimen jurídico del gobierno regional, para lo cual "tan sólo hay que ajustarse a lo dispuesto por el Estatuto", mientras que el régimen jurídico de la Administración ha de desarrollarse en el marco de la legislación básica del Estado. Se argumenta que con ese planteamiento se persigue un fin práctico, que es diferenciar las repercusiones que tienen en nuestro ordenamiento regional las numerosas modificaciones de la legislación básica estatal en los últimos tiempos. Con esta óptica no cabe estar en desacuerdo, pero sí advertir que se corresponde con una visión incompleta de la realidad pública autonómica, de un lado, y de otro, que lo pretendido se ve, en parte, contradicho por la regulación propuesta en el texto legal. Es una visión incompleta de la realidad institucional regional porque el análisis final de esta norma debe complementarse ineludiblemente con el del Anteproyecto de Ley de la Administración Regional, en la que tiene una proyección necesaria en sus elementos de engarce (p.ej., en la regulación de los Viceconsejeros, artículo 38.3). La separación entre lo político y lo administrativo, como antes se dijo, no puede ser radical, como tampoco puede desconocerse que el funcionamiento de los órganos institucionales es materialmente administrativo, sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa y que, por ende, no puede ignorarse la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1, 18ª CE).

Por otra parte, el Anteproyecto no es plenamente congruente con su finalidad de desarrollar el EAMU en lo que se refiere a los órganos del ejecutivo regional, porque renuncia a regular las incompatibilidades del Presidente, Consejeros y Viceconsejeros, como explícitamente dice la Memoria y plasman los artículos 10, 33 y 38, pues tales preceptos remiten a la Ley 5/1994, de

8 de enero, del Estatuto regional de la Actividad Política, a la cual modifica en la Disposición Adicional única dando redacción a su artículo 9. En contraposición a ello, el mandato contenido en los preceptos estatutarios que se desarrollan (los artículos 31.5 y 32.4 EAMUR) concibe el estatuto personal de los miembros del Consejo de Gobierno y del Presidente en sentido unitario y el régimen de incompatibilidades forma parte del mismo, de lo cual se infiere como consecuencia que este Anteproyecto debiera completar la regulación con los regímenes de incompatibilidades referidos, aunque puede prescindir del de los Viceconsejeros por las razones que resultan de lo que a continuación se expone. La cuestión se destaca, más que por el sentido dogmático de la institución, por la exégesis de los preceptos estatutarios, que prevén para esta regulación un requisito procedimental específico para el ámbito de la cámara legislativa, cual es que se aprueben *"por el voto favorable de la mayoría de sus miembros"*, prevención que, en criterio de este Consejo Jurídico, representa un deseo de que estas incompatibilidades se regulen separadamente de las que afecten a los demás altos cargos de la Administración, no sometidas en su aprobación a esa mayoría cualificada. En cualquier caso, sí es necesario que las propias leyes regionales que asumen esa posición de relevancia que el EAMU les concede, contengan un precepto que expresamente así lo determine, como recoge la Disposición Adicional Primera de la Ley 1/1988, precepto que ha de trasladarse al presente Anteproyecto y, si se mantiene la escisión normativa, a la Ley 5/1994.

III. La regulación del "Gobierno". El Anteproyecto se denomina del estatuto del Presidente y del "Gobierno" de la Región de Murcia, término éste al que alude de manera constante tanto en la Memoria como en el articulado. Así, se dice en la primera que el Gobierno de Murcia es el Poder Ejecutivo (apartado II), que debe distinguirse entre Gobierno autonómico y Administración (apartado III), y se alude a la acción del Gobierno regional en el apartado VI; vuelve la Memoria a citar al Gobierno al referirse al Título VI del Anteproyecto (relaciones del Presidente y del Gobierno...), y, en lo que respecta a la explicación que ofrece del Título III, dice literalmente que *"en lo que concierne a los Consejeros y Viceconsejeros"* se incluyen únicamente *"sus funciones en cuanto Órganos del Gobierno Regional, dejando la regulación de las competencias que les corresponden como Órganos Superiores de cada una de las Consejerías para el Anteproyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública Regional"*. En la parte articulada la alusión al Gobierno se reitera (art. 1, art. 5. 2, denominación del título III,...), destacando por su relevancia la redacción del artículo 38.1, inciso inicial: *"Los Viceconsejeros, en su condición de órganos de apoyo del Gobierno Regional y bajo la superior dirección del titular de cada departamento, son responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en el sector específico de la actividad de una Consejería (...)"*. Al mismo tiempo, es de resaltar que los elementos clave del articulado se refieren al Consejo de Gobierno en cuanto órgano encabezado por el Presidente (art.5) y que debe acordar su suspensión temporal de funciones (art. 15); también el Consejo de Gobierno es al que se refiere el Título II del Anteproyecto y, aunque el artículo 21 se denomine "del Gobierno Regional en funciones", sus párrafos 1 y 3 comienzan aludiendo al "Consejo de Gobierno", mientras que el párrafo segundo se refiere de nuevo al "Gobierno". Este repertorio, en fin, no puede ignorar que el artículo 22 enumera hasta 36 competencias del Consejo de Gobierno, que los artículos 23 y siguientes regulan el funcionamiento del Consejo de Gobierno, que las Comisiones Delegadas del artículo 29 lo son del Consejo de Gobierno. Separándose de tal nomenclatura, el Título III se refiere a los miembros del Gobierno comprendiendo a los del Consejo de Gobierno (Capítulo I), al Vicepresidente (Capítulo II), a los Consejeros (Capítulo III) y a los órganos de apoyo a los Consejeros (Capítulo IV), que son los Viceconsejeros (art. 38) y los Gabinetes (art.39). El Título IV, "De las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con la Asamblea Regional", maneja ambos términos en paralelo: el artículo 40 lleva en el título

al Gobierno, pero su contenido es del Consejo de Gobierno, situación que se repite en el artículo 41 y se invierte en el 43. El Capítulo II de este Título se denomina "Responsabilidad Política del Gobierno Regional" y comprende la del Presidente - excluido del "Gobierno" en el Título III- y la del Consejo de Gobierno, pero no se refiere a la de los Viceconsejeros y titulares de los Gabinetes que, según ese Título III, sí forman parte del Gobierno.

Esta contemplación panorámica del Anteproyecto permite apreciar que se desliza entre la organización institucional básica (Presidente y Consejo de Gobierno) un nuevo órgano, el Gobierno, desconocido para el EAMU, cuyas características se construyen -de manera carente de la deseable claridad-, sobre la base de los órganos ya existentes, siendo su núcleo fundamental el Consejo de Gobierno, al que se agregan el Vicepresidente, los Consejeros, Viceconsejeros y titulares de los Gabinetes (Título III del Anteproyecto) y también, eventualmente, el Presidente (Título IV, Capítulo II). De manera explícita confiesa esa intención la Memoria respecto a los Viceconsejeros (Apartado VI, referencia al Título III). Es de destacar también que el nuevo órgano no se configura con competencias propias, sino como una nueva dimensión de los órganos ya existentes, entre los que fluye adquiriendo entidad sólo en la medida en que la tienen los demás, a los que sustituye desde tal punto de vista. Esta carencia de competencias propias del Gobierno tiene su complemento en que el Consejo de Gobierno, por su parte, se ve reconocido en el Anteproyecto con el elenco competencial que le es propio. Imperfecciones técnicas aparte, la cuestión que se plantea es la de si la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas les permite crear entre sus instituciones de autogobierno la del "Gobierno", entendido como un conglomerado de órganos titulares del poder ejecutivo, al modo que permite para el Estado la CE en el artículo 98.1, inciso final, no siendo el Consejo Jurídico de opinión favorable a este respecto, ya que ni la CE, ni el EAMU, interpretados de acuerdo con la doctrina constitucional, permiten afirmar que existe habilitación para ello.

El artículo 152.1 CE, dispone:

"En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en (...) un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea".

El artículo 32.1 EAMU, por su parte, dispone que "el Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional, correspondiéndole la función ejecutiva, el gobierno y administración de la Región y el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional".

De la literalidad expresada se desprende, además de la ausencia de un "Gobierno", que, en la construcción constitucional y estatutaria, el poder ejecutivo autonómico se encarna en el Consejo de Gobierno y en su Presidente, únicos que pueden ejercer la acción de gobernar. Y la potestad de organización, régimen jurídico y funcionamiento de las instituciones de autogobierno (art. 10.Uno, 1, EAMU), si bien permite la creación de otras instituciones de interés simplemente legal (STC 204/1992), en ningún caso permite la alteración de esas especiales instituciones de autogobierno denominadas por el artículo 20 EAMU "órganos institucionales". Fijados estatutariamente los órganos institucionales básicos, el legislador autonómico, aun pudiendo intervenir en la materia, sólo puede hacerlo desarrollando, en los términos permitidos por el propio EAMU, las instituciones por él diseñadas, o creando otras instituciones secundarias y complementarias, situadas también en el entramado institucional básico; esta reserva estatutaria absoluta impide que la ley ordinaria se interfiera en el sistema de relaciones de los poderes, como ocurre en este caso, al romper el monopolio del poder

ejecutivo regional que corresponde al Consejo de Gobierno encabezado por su Presidente. Aun pudiendo admitirse un ejecutivo regional dual (Presidente y Consejo de Gobierno), es constitucional y estatutariamente inadmisibles una tríada orgánica titular del poder ejecutivo, como el Anteproyecto prevé. Cuestión diferente es que se utilice la voz "Gobierno" para asimilarla en sentido orgánico al órgano colegiado autonómico referido por el artículo 152 CE, como se aprecia en las leyes de otras Comunidades Autónomas, opción que, aunque ajena a la CE, carece de consecuencias opuestas al bloque de la Constitución, el cual, sin embargo, no habilita al legislador ordinario autonómico para prever que la función de "gobierno" sea ejercitada por órganos distintos al colegiado autonómico encabezado por el Presidente. Sí puede el Anteproyecto regular órganos de apoyo a la acción del Gobierno, pero exteriores al mismo.

Y, en cualquier caso, la expansión del contenido en cuanto a los órganos de gobierno que se propone por el Anteproyecto no puede alcanzar el requerimiento de mayoría cualificada para su aprobación referida por el artículo 32.4 EAMU, mayoría que sólo ampara para regular la *"organización y las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto Personal de sus miembros"*.

IV. Valoración general. Por otra parte, con independencia de las observaciones anteriores y de las que resultan de las consideraciones siguientes, el texto sometido a consulta refleja, en general, un pormenorizado y fructífero tratamiento de las cuestiones esenciales que un Anteproyecto de esta naturaleza y alcance debe contener.

CUARTA.- Sobre el Presidente (Título I, artículos 1 a 19).

Según el artículo 31.5, EAMU, antes expuesto, el contenido propio de esta Ley en relación con la institución presidencial es regular el procedimiento de elección de su titular y su estatuto personal.

El procedimiento de elección recogido en el apartado 1 del citado art. 31 EAMU se desarrolla por los artículos 7 y 8 del Anteproyecto, que coinciden sensiblemente con los 3 y 4 de la Ley 1/1988, sin que se aprecien innovaciones significativas. Sí debe señalarse la introducción que se hace del calificativo "simultáneamente" en el artículo 7 que, aparentemente, carece de finalidad, ya que la publicidad del nombramiento se produce mediante el Boletín Oficial del Estado, al tratarse de un nombramiento del Rey contenido en Real Decreto refrendado por el Presidente del Gobierno (art. 64 CE y STC 5/1987).

El estatuto personal del Presidente se integra por los requisitos para el acceso al cargo (art.9) y por sus derechos (art. 11), figurando, en cuanto a las incompatibilidades, que serán las previstas en la "normativa regional en la materia", respecto a lo cual el Consejo reitera lo anteriormente expresado en la Consideración Tercera II. Ha de significarse también que este Capítulo III se solapa en contenidos con el Título III del Anteproyecto, denominado "Del Estatuto Personal de los miembros del Gobierno Regional", escisión inadecuada, por lo que es deseable que se unifique el lugar donde ha de figurar por completo tal estatuto, siendo sistemáticamente más adecuado este último. Finalmente hacer constar a este respecto la inclusión del insuficiente artículo 11.3 sobre el estatuto de los ex presidentes, precepto que debiera completarse en la línea de lo expresado en los dos primeros borradores.

Conforme a lo establecido en el artículo 31.2 y 3 EAMU, corresponde al Presidente de la Comunidad Autónoma una triple función: la suprema representación de la Comunidad, la ordinaria del Estado y la dirección del Consejo de Gobierno.

Las atribuciones en que la primera se concreta se relacionan en el artículo 3 del Anteproyecto, que es el 13 de la Ley 1/1988 con novedades, enmiendas y adiciones dignas de consideración. La primera es la facultad de disolución anticipada de la Asamblea Regional, que debiera remitirse a lo previsto en el EAMUR; la segunda es la obligación de velar por el cumplimiento

de los acuerdos y resoluciones de la Asamblea Regional, lógica consecuencia de la confianza depositada por la Cámara; la facultad de nombrar los cargos que las leyes determinen se ha complementado añadiendo que ha de tratarse de cargos "que no se integren en la Administración Pública Regional", expresión que restringe innecesariamente tal facultad, por lo que debiera referirse, simplemente, a nombrar los cargos que las leyes determinen.

Se reitera en el Anteproyecto (art.3.8) la mención que hace el artículo 13.6 de la Ley 1/1988, sobre la facultad de solicitar dictamen del Consejo de Estado, recogándose ahora también, en el artículo 5.18, la facultad de solicitar dictamen del Consejo Jurídico, aquí como atribución derivada de su condición de Presidente del Consejo de Gobierno. Esta dualidad plantea un supuesto de difícil encaje en el estado normativo de la función consultiva, acomodada ya a la interpretación constitucional derivada, principalmente, de la STC 204/1996, y según la cual la existencia y funcionamiento de órganos consultivos propios de las Comunidades Autónomas y equivalentes al Consejo de Estado en los términos que dicha sentencia expone, produce un efecto de desplazamiento de tal manera que la actividad de aquéllos sustituye a la de éste. En cualquier caso, al tratarse de la solicitud de dictamen a un órgano estatal la facultad debe estar recogida, igualmente, en la normativa estatal, como reconoce la apostilla del artículo 3.8, lo cual convierte a la previsión autonómica en innecesaria. También cabe discutir que la legitimación para solicitar dictamen al Consejo Jurídico (art. 5.18) provenga, sistemáticamente, de su condición de Presidente del Consejo de Gobierno, ya que el artículo 11 LCJ dice que están legitimados para consultarle el Presidente, el Consejo de Gobierno y los Consejeros, realizando así una distinción clara entre el colegiado ejecutivo y el Presidente de la Comunidad Autónoma, que también lo es del ejecutivo. Por ello tal atribución debiera resituarse en el artículo 3, entre las que provienen de la condición de representante supremo de la Comunidad Autónoma.

Las atribuciones relacionadas en el artículo 5 como Presidente del Consejo de Gobierno tienen su correspondencia con las del artículo 15 de la Ley 1/1988, si bien se ha optado por facultar al Presidente para aprobar Decretos creando o suprimiendo Consejerías, y se le reconoce explícitamente una potestad reglamentaria subordinada a los supuestos en que el ordenamiento jurídico le habilite para ello, en consonancia con la reconocida a los Consejeros en el artículo 37 para los casos en que, por disposición de rango legal, les esté expresamente atribuida o en las materias de ámbito interno de su departamento. En multitud de ocasiones ha dicho este Consejo Jurídico, siguiendo la doctrina tradicional, que la potestad reglamentaria originaria pertenece sólo al Consejo de Gobierno, por así decirlo el artículo 32.1 EAMU, y que los Consejeros, y también el Presidente, pueden ostentar una potestad derivada cuando específicamente venga atribuida por una norma con rango de ley y se circunscriba al ámbito interno de la organización puesta a su cargo. Siendo así, resulta propio de la Ley y, particularmente de ésta, delimitar el campo específico de potestad reglamentaria que corresponde al Presidente y no diferirla al vasto campo del ordenamiento, como se razonará en la Consideración Octava.

El conjunto de atribuciones reconocido se completa con prohibiciones de delegación (art. 6), las cuales debieran ampliarse a los apartados 5 del artículo 3, y 6 y 8 del artículo 5, ya que expresan facultades inherentes a la condición de Presidente.

El presente Título se completa con previsiones sobre sustitución, suspensión y cese del Presidente (Capítulo V), que coinciden con las actuales de la Ley 1/1988, si bien el artículo 14 modifica el régimen de la sustitución (más bien, suplencia), permitiendo que opere a partir de los supuestos de *"ausencia del territorio regional, o enfermedad que no produzca incapacidad o imposibilidad para el despacho ordinario de los asuntos de su competencia"*. La presente disposición presentaba originariamente la redacción siguiente: *"En los casos en que el*

Presidente haya de ser sustituido por ausencia, se seguirá el siguiente orden de prelación: 1.º El Vicepresidente, si lo hubiere; 2.º Los Consejeros, según el orden establecido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de esta Ley". La Ley 13/1997, de 23 de diciembre, introdujo la actual redacción: "En los casos en que el Presidente haya de ser sustituido por ausencia del territorio regional, enfermedad o impedimento temporal para el ejercicio de sus funciones, será sustituido por el Vicepresidente, si lo hubiere, o por el Consejero que aquél designe mediante Decreto, debiendo expresarse en dicho Decreto la causa y el carácter de la suplencia. 2. Cuando el Presidente haya de ser sustituido en los supuestos previstos en los arts. 8 y 12 de esta Ley, se seguirá el siguiente orden de prelación: 1º El Vicepresidente, si lo hubiere. 2º Los Consejeros, según el orden establecido de conformidad con lo dispuesto en el art. 20 de esta Ley".

El criterio que debiera seguirse, a juicio del Consejo Jurídico, es el determinado por el artículo 17 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, LPAC, de manera que la traslación provisional de la competencia al titular de otro órgano, como hecho excepcional que es, se produzca sólo en supuestos tasados y reconocibles de vacante, ausencia del territorio regional y enfermedad que no produzca incapacidad. Por ello, el inciso *"imposibilidad para el despacho ordinario de los asuntos de su competencia"* debiera eliminarse.

Finalmente, los órganos de apoyo directo al Presidente no responden a las características que la tradición administrativa les atribuye. La Secretaría General de Presidencia es, básicamente, un órgano de administración de sus servicios, y el Gabinete es un órgano típico de asistencia y asesoramiento. Por ello, la primera debiera configurarse como soporte orgánico y económico de las diversas unidades adscritas a la Presidencia, una de las cuales es la de protocolo, y el segundo como tal órgano de asesoramiento y apoyo, como se hace en el artículo 39 respecto a los gabinetes de los Consejeros.

QUINTA.- Sobre el Consejo de Gobierno (Título II, artículos 20 a 32).

La doctrina ha caracterizado al Consejo de Gobierno como órgano institucional de la Comunidad Autónoma con poderes propios diferenciados de los de la Asamblea, al mismo tiempo que órgano representativo, ya que es responsable ante la misma Asamblea, siendo, por tanto, de composición política, por lo cual se diferencia de la Administración autonómica, en cuanto organización servicial por él dirigida. A partir de aquí se le atribuye una doble posición: por una parte, como órgano institucional al que corresponden las funciones de dirección política y de relación con las demás instituciones de autogobierno; y por otra, como el órgano superior de la Administración autonómica, que cumple unas funciones administrativas y a partir del cual se organiza la misma. En este segundo aspecto la competencia legislativa que se ejerce cabría situarla en el artículo 51.1 EAMU y está condicionada, pues, por las normas básicas del Estado, dimanantes, principalmente, de lo establecido por el artículo 149.1, 18ª CE.

El EAMU recoge esta específica naturaleza política del Consejo de Gobierno en el artículo 32.1, al decir que *"es el órgano colegiado que dirige la política regional, correspondiéndole la función ejecutiva, el gobierno y administración de la Región y el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional"*, y remite a una Ley especial aprobada con el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Asamblea para que *"en lo no previsto en este Estatuto"*, regule *"la organización y las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto Personal de sus miembros"*. Es notable el seguimiento que el Anteproyecto hace de la normativa vigente en algunos apartados, como en el caso del funcionamiento (arts. 23 a 28 del Anteproyecto en relación con los 22 a 27 de la Ley 1/1988).

I. Organización y funciones. El Consejo de Gobierno tiene por determinación estatutaria una

estructura colegiada de la que forman parte el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros, colegialidad que trata de aportar coordinación y unidad en la política autonómica. Junto a ello, los Consejeros son titulares de un departamento o Consejería, estableciéndose así un modelo departamental en la organización administrativa. El Anteproyecto responde a estos principios e introduce como nueva regulación el régimen del Consejo de Gobierno en funciones (así debiera denominarse el artículo 21). El artículo 20, por coherencia con el 22. 1 del mismo Anteproyecto y, sobre todo, con el 32.1 EAMU, debiera sustituir la expresión "establece" por "dirige".

II. Atribuciones. El artículo 22 se refiere a las que denomina atribuciones del Consejo de Gobierno, las cuales reiteran ampliamente las enumeradas en el artículo 21 de la Ley 1/1988, adicionando otras, procedentes, en unas ocasiones, de otros textos legales (apartados 8, 18, 32 y 33), producto, en otras, de un excesivo deseo de recalcar la función de gobierno (apartado 14). Las competencias financieras deben coordinarse con lo que recoge el texto refundido de la Ley de Hacienda (Decreto legislativo 1/1999, de 2 de diciembre), cuyo artículo 8 c) declara la competencia del Consejo de Gobierno para ordenar gastos en los supuestos legalmente previstos, mientras que el apartado 20 del artículo 22 del Anteproyecto contempla sólo la competencia de autorizar gastos. Conviene destacar, dentro de esta relación, la competencia que el apartado 26 confiere a facultar a la Dirección de los Servicios Jurídicos para ejercer acciones, que parte de un planteamiento inexacto. El ejercicio de acciones es una atribución exclusiva del Consejo de Gobierno, ya que es una acción de gobierno, mientras que los Letrados de la Dirección de los Servicios Jurídicos ejercitan la función de representación y defensa en juicio de la Comunidad Autónoma como ente con personalidad jurídica única, dentro del cual, como ha quedado dicho, sólo debe ejercer acciones el Consejo de Gobierno, salvo en los casos de urgencia, que corresponde al Presidente (art. 5.16 de este Anteproyecto). Las posibilidades de delegación de competencias se recogen en el artículo 29.5, en términos que este Consejo Jurídico enjuicia de correctos.

III. Órganos de colaboración y apoyo del Consejo de Gobierno. Se configuran como tales las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno y la Comisión General de Viceconsejeros. La primera se incluye aquí indebidamente, ya que "es" Consejo de Gobierno y no órgano externo al mismo y, además de observar ciertas circunlocuciones innecesarias (p.ej., art. 29.2, d), ha de repararse en que admite que tales Comisiones Delegadas sean integradas por "titulares de órganos superiores o directivos de las Consejerías" (art. 29.2,b), situándose así la previsión en desavenencia con la naturaleza del órgano, que es delegado y, por tanto, integrable sólo por quienes forman parte del órgano delegante porque, como se expresó en la Consideración Tercera, III, no cabe en el EAMU una concepción subjetiva del Gobierno que se extienda más allá del Consejo de Gobierno. En cuanto a la Comisión General de Viceconsejeros -figura de nuevo cuño que se considerará más adelante- sólo cabe decir que la preferencia para presidirla debe ser del Vicepresidente, de existir, y sólo en su defecto de un Consejero.

SEXTA.- Sobre el llamado estatuto personal de los miembros del Consejo de Gobierno (Título III, arts. 31 a 39).

Bajo tal denominación el Título III contiene distintas series de normas unas sobre requisitos de acceso, derechos e incompatibilidades (Capítulo I), y otras sobre nombramientos de Vicepresidente (Capítulo II), Consejeros (Capítulo III), y órganos de apoyo a los Consejeros (Capítulo IV), contenidos que, evidentemente, no forman parte todos del estatuto personal ya que el Capítulo IV es derecho de la organización, igual que otras previsiones que constituyen elementos troncales de la estructura organizativa que se diseña en el Anteproyecto: artículos 34, 35, 36 y 37. La denominación del Título para que se corresponde con su contenido debiera ser "Del Vicepresidente, los Consejeros, su estatuto personal y sus órganos de apoyo",

otorgando sustantividad a la posición institucional de los mismos, a la que se anexiona el régimen jurídico particular en que consiste su estatuto personal, integrado por los derechos y obligaciones, incompatibilidades y fuero.

De tales contenidos merecen especial mención las incompatibilidades, cuya regulación principal se encontraba en la Ley 1/1988, artículos 6 y 33, complementados después por las previsiones de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política (Ley 5/1994), artículos 9 y 10, el primero de estos es modificado parcialmente mediante la Disposición Adicional del Anteproyecto.

La regulación del Vicepresidente no merece ningún comentario particular, y lo mismo cabe decir, en su mayor parte, de las atribuciones de los Consejeros en cuanto miembros del Consejo de Gobierno, las cuales son casi en su totalidad una traslación de lo que dispone hoy el artículo 48 de la Ley 1/1988, aunque sí debe destacarse la supresión del apartado c) de este último, que implica no atribuir al Consejero la obligación de proponer al Consejo de Gobierno el programa de actuación de su Consejería. Resulta ser ésta una competencia de carácter esencial ligada a la colegialidad del Consejo de Gobierno en cuanto órgano director de la política autonómica. Tal colegialidad implica que la inserción de los Consejeros en dicho órgano, es decir, al margen de la faceta de órgano superior de la Consejería que también ostentan, no atribuye a éstos una condición o protagonismo especial separable en cuanto a la acción de gobierno sino, exclusivamente, por la necesidad de racionalizar la organización de los asuntos públicos, aspecto que no hace perder a la dirección política su carácter colegiado y solidario ejercitable únicamente por el Consejo de Gobierno, razón por la que el programa de actuación de una Consejería es una parte del programa de actuación del Consejo de Gobierno, cuya facultad de propuesta es privativa del Consejero, en cuanto miembro del mismo. Por ello debiera incluirse en los mismos términos en que actualmente se recoge. En el mismo sentido expuesto debe añadirse que las competencias, atribuciones o facultades de los Consejeros en cuanto miembros del Consejo de Gobierno son indelegables, ya que, en sentido técnico, no son del Consejero sino del Consejo de Gobierno, por lo que debiera así modificarse el artículo 36.2.

En cuanto a los órganos de apoyo a los Consejeros, se configura oportunamente el Gabinete y se regula la figura del Viceconsejero, expresándose el artículo 38.1 en los siguientes términos: *"Los Viceconsejeros, en su condición de órganos de apoyo del Gobierno Regional y bajo la superior dirección del titular de cada departamento, son responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en el sector específico de la actividad de una Consejería, teniendo las funciones que el Decreto de nombramiento expresamente les encomiende o que el titular de la misma les delegue"*. Ya ha advertido este Consejo que la voz Gobierno, en sentido subjetivo, sólo puede equipararse a Consejo de Gobierno, no teniendo cabida estatutaria la proliferación de órganos de mera existencia legal que alteren la posición institucional de los órganos estatutarios indispensables (art. 20 EAMU), razón por la cual el inciso central del precepto comentado debe corregirse, porque en el sistema estatutario no es posible que órgano alguno distinto al Consejero sea responsable de la acción del Consejo de Gobierno o del Gobierno, como se quiera expresar, por más que sí pueda admitirse que los Viceconsejeros sean órganos naturales en la promoción y desarrollo de las distintas acciones en que se concreta la función de gobernar, actuación que desarrollarían desde su posición de órganos de la Consejería correspondiente y bajo la dirección del Consejero correspondiente, y no en cuanto órganos del Gobierno.

Ya que el Anteproyecto no perfila de otra manera la existencia misma de la figura del Viceconsejero ni su posición en el entramado orgánico, dejando por toda referencia la de que tendrá las funciones que el Decreto de nombramiento expresamente les encomiende, no cabe

exponer ahora un juicio más extenso y pormenorizado al respecto, lo que se hará en el Dictamen que corresponda al Anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Regional, si bien cabe dejar constancia de dos observaciones: a) la contradicción en la que incurre el artículo 38 al señalar en el apartado 1 que será el Decreto de nombramiento quien determine sus atribuciones, cuando en el 3 remite a la Ley de Organización y Funcionamiento para que cumpla tal finalidad; y b) la dificultad que plantea la calificación del Viceconsejero como órgano "superior" de la Administración cuando él, a su vez, está "bajo la superior dirección del titular de cada departamento", según reza el inciso inicial del apartado 1 de este artículo 38.

SÉPTIMA.- Sobre las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con la Asamblea Regional (Título IV, artículos 40 a 46).

La inclusión en el Anteproyecto del presente Título constituye sin duda un elogiable intento de lograr una completa regulación de las relaciones interinstitucionales derivadas del EAMU, intento que secunda el ya efectuado por la Ley 1/1988, cuyo Título III, artículos 34 a 37, con la misma denominación, comprende preceptos relativos al impulso de la acción política (debate de política general, art. 34), la comparecencia de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea, (art. 35), y referencias a las mociones y proposiciones no de Ley, así como a la representación del Consejo de Gobierno en la Junta de Portavoces. La regulación propuesta abarca esos mismos contenidos a los que agrega algunas apostillas (art. 40.4. 41.2 inciso final y 41.3), efectuando un total de 5 remisiones al Reglamento de la Asamblea. Éste, por su parte, regula los debates generales sobre la acción del gobierno (arts. 170 y 171), las comparecencias del Presidente, del Consejo de Gobierno y de los Consejeros ante el Pleno y las Comisiones (arts.182 a 184) y las comunicaciones remitidas por el Consejo de Gobierno (art. 189), coincidiendo así en contenidos ambos textos. Por otra parte, el artículo 46, referido a la disolución anticipada de la Asamblea Regional, es una reiteración del EAMU, art. 27.4, al que añade detalles sin relevancia.

Revela lo expuesto que el presente título es una amalgama de textos ya recogidos en otras disposiciones, como el EAMU y el Reglamento de la Asamblea, a cuyos contenidos necesariamente ha de abocar, ya que esta zona de la organización institucional es fronteriza normativamente entre el citado Reglamento, al que corresponde esencialmente expresar la autonomía de la cámara en su función de control (art. 27.1 EAMU), y esta Ley, a la que, complementariamente, corresponde regular la responsabilidad política del Consejo de Gobierno y, en general, las relaciones entre la Asamblea y dicho Consejo.

Ese carácter fronterizo debe inducir a un especial cuidado en la regulación que se proponga a fin de lograr que no se produzcan contradicciones como la generada por el nuevo Reglamento de la Asamblea, que modificó el régimen del debate sobre política general obviando los términos redactados en el artículo 34 de la Ley 1/1988, conviviendo actualmente dos normativas opuestas y formalmente vigentes.

Por ello, el presente Anteproyecto debiera aprovecharse para reordenar tales contenidos desde la perspectiva del Consejo de Gobierno, evitando innecesarias duplicidades normativas perniciosas para el orden que se pretende instaurar, y reduciendo su contenido al mínimo imprescindible.

En cualquier caso, sí hay aspectos en este Título cuya estatutariedad puede ponerse en duda, dada su conexión sistemática con la concepción subjetiva tan extensa del gobierno que se ha volcado en el Anteproyecto, que ha llevado a forzar ciertos contenidos más allá de lo institucionalmente posible, situación en la que se encuentra el artículo 41.3, en la medida en que permite a los Consejeros delegar una obligación que les compete en cuanto miembros del Consejo de Gobierno que responden políticamente ante la Asamblea.

En función de lo dicho, estima el Consejo Jurídico que, en el Título ahora considerado, el Anteproyecto debiera reducirse a sus contenidos indispensables, eliminando en todo caso la previsión del artículo 41.3, por ser opuesta al artículo 33.1 EAMU.

OCTAVA.- Sobre las potestades normativas del Consejo de Gobierno (Título V, artículos, 47 a 54) y el control de la actividad del mismo (art.55).

I. La regulación de procedimientos sobre iniciativa legislativa y elaboración de reglamentos constituyen novedades del ordenamiento regional dignas de alabanza, en cuanto colman lagunas largamente sentidas que obligaban a acudir al extremo recurso de la suplencia del derecho estatal con el fin de cubrirlas. Por el contrario, la legislación delegada (arts. 48 a 52) ya aparece regulada en el Reglamento de la Asamblea (arts.139 y 140), limitándose el Anteproyecto a un desarrollo que, por lo demás, es el usual en esta técnica de delegación recepticia.

II. La iniciativa legislativa a ejercer por el Consejo de Gobierno mediante proyectos de Ley se recoge en términos aceptables desde el ángulo de la finalidad pretendida, debiendo ahora llamarse la atención sobre la exigencia de una memoria económica que contenga la estimación del coste a que pueda dar lugar la norma o, en su caso, un informe que acredite que de tal iniciativa no se deriva consecuencia económica alguna para la Administración pública regional, trámite que conlleva dos problemas. El primero es de coherencia con el entorno normativo regional, ya que la Disposición Adicional única del Texto Refundido de la Ley de Hacienda (Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre) concreta un trámite distinto con la misma finalidad, dando lugar a una dicotomía en varias ocasiones comentada por este Consejo Jurídico, ya que conceptualmente no pueden asimilarse gasto, coste, obligación y consecuencia económica. El segundo proviene de la propia extensión con la que se concibe, en términos negativos, la aseveración de que no se derive "consecuencia económica alguna" para la Administración pública regional, conclusión a la que no parece fácil llegar y que en la práctica puede plantear dificultades. La estimación de las consecuencias económicas derivadas de las determinaciones que se contengan en los proyectos normativos es de gran importancia y no es simplemente una cuestión de mayor o menor alcance técnico, sino uno de los parámetros insoslayables a la hora de adoptar decisiones que se incorporen a normas, aspecto que adquiere mayor importancia en contextos de estabilidad presupuestaria. Sin embargo el informe debe plantearse en términos realistas y adecuados a la finalidad perseguida, por lo que debiera replantearse de nuevo esta cuestión con el fin de establecer un criterio único y congruente.

III. Procedimiento de elaboración de Anteproyectos de Ley y Proyectos de Reglamentos. En relación con los procedimientos de elaboración de Anteproyectos de leyes y reglamentos, es conveniente introducir dos modificaciones en el texto dictaminado:

A) La primera, dirigida a clarificar la distribución de las facultades de iniciativa, impulso o tramitación y aprobación de los mismos, a la luz de la relación jerárquica interorgánica prevista. Si, como prevé el Anteproyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico, los órganos directivos de la Consejería *"están bajo la dependencia directa del Viceconsejero"* (artículo 15.1), y es éste el competente para tramitar Anteproyectos de Leyes y Proyectos de Decretos de la Consejería *"a iniciativa del órgano directivo competente"* (art. 17.2.i), la *"propuesta"* a que se refiere el artículo 54.1 para los reglamentos (y la propuesta, similar, que debe ser formulada, en caso de leyes, por el órgano directivo competente), debe ser dirigida y elevada al Viceconsejero, y no al Consejero, como dispone dicho artículo 54. Además, si al Anteproyecto elevado por el órgano directivo competente a que se refieren dichos preceptos han de acompañarse unas Memorias justificativas de la oportunidad y coste económico de aquél, es lógico que tales informes deban ser emitidos por dicho órgano directivo y no por el

Viceconsejero, como se prevé, pues tales Memorias tienen la finalidad de "*convencer*" a éste último para que tramite efectivamente dicho procedimiento.

B) La segunda observación se dirige a reforzar la motivación de los Anteproyectos de Leyes y Decretos regionales.

Con ocasión de la preceptiva intervención consultiva de este Consejo Jurídico en el seno de esta clase de procedimientos normativos, se ha tenido la oportunidad de advertir que, en la mayoría de las ocasiones, el inicial borrador de Anteproyecto formulado por la correspondiente Dirección General, no viene acompañado de informes que justifiquen de forma pormenorizada el contenido de dicho borrador, limitándose el citado órgano directivo a adjuntar la preceptiva Memoria justificativa del acierto y oportunidad de la norma, documento que tiene un carácter marcadamente genérico y que no suele dar explicación de las razones, técnicas o jurídicas, según el caso, que justifican las concretas determinaciones propuestas. Ello supone que, salvo los extremos concretos del borrador que son objeto de alegaciones o informes institucionales y que son contestados por el citado centro directivo (circunstancia, la primera, que a veces no se da, o que se produce sólo muy parcial y limitadamente sobre el contenido del borrador), en estos expedientes no obran informes que expliquen las razones de extremos del articulado que vienen necesitados de tal justificación; ésta es necesaria por un doble motivo: a) para que los comparecientes en el procedimiento, primero, y los órganos consultivos, después, puedan pronunciarse fundadamente sobre el alcance y fines de las determinaciones propuestas; y b) para cumplir con una exigencia de estricto carácter jurídico, como es la adecuada motivación de las decisiones administrativas, incluidas las de naturaleza normativa.

Por ello, es necesario que tal motivación se plasme bien en la Memoria de oportunidad a que se refieren los artículos 47 y 54 comentados, bien en un documento separado de aquélla. A tal efecto, y en la primera de las alternativas, se sugiere que, tras la referencia a la Memoria del órgano directivo que justifique su oportunidad (la del correspondiente Anteproyecto), se añada: *"e incluya la motivación, técnica y jurídica, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, de las concretas determinaciones normativas propuestas"*, o fórmula similar. Lo anteriormente dicho enlaza con lo indicado en Dictámenes precedentes, como el 17/01, en el que expresamos: *"el Consejo Jurídico considera conveniente insistir en la necesidad de que se cuiden al máximo los trámites de elaboración de las disposiciones de carácter general, haciendo especial hincapié en la memoria o informes previos que permitan constatar la existencia de los problemas y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, todo ello con objeto de asegurar el acierto y legalidad de la disposición de que se trate"*.

IV. La potestad reglamentaria. La necesidad de una regulación regional relativa al procedimiento de elaboración de reglamentos figuró ya como la primera sugerencia que el Consejo Jurídico elevó al Consejo de Gobierno y a la Asamblea regional en la Memoria del año 1998, primero de su funcionamiento, sugerencia fundamentada en la potencialidad de las competencias autonómicas, pero también en salvar las disfuncionalidades presentadas por la aplicación supletoria de la legislación estatal. Seis años después aparece recogido el contenido de tal observación en un Anteproyecto de Ley, que procura una regulación sustancialmente semejante a la contenida en el artículo 24 LG, superando así la situación provocada por la desaparición del ordenamiento jurídico general del procedimiento indicado. Competencialmente cabe afirmar que la Comunidad Autónoma puede ejercer potestad legislativa para normar el ejercicio de la potestad reglamentaria, como en diversas ocasiones ha dicho el TC, no obstante lo cual, aunque la regulación proyectada no presente reparos de estatutariedad, sí admite diversos comentarios.

1) La titularidad de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, como

órgano colegiado, estableciéndose dos excepciones, una a favor de los Consejeros en materia de organización de su respectivo Departamento y otra, también a favor de los Consejeros, para dictar reglamentos si una disposición con rango legal le habilita para ello. El EAMU atribuye expresamente la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno como órgano colegiado, si bien no puede entenderse que ello excluya la competencia de otros órganos, siempre que la reserva se realice con las salvedades que el Anteproyecto reconoce.

2) En cuanto al procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, el legislador autonómico debe tener en cuenta el principio de audiencia contenido en el artículo 105 CE, según el cual *"la ley regulará: a) la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten"*. Es lógico considerar, como la doctrina legal reconoce, que el constituyente ha querido establecer un trámite de carácter esencial, preceptivo y no dispensable, que impide configurarlo como una facultad discrecional de la Administración, por lo que en el artículo 55 debiera recogerse más claramente que la información pública es la regla general, excepcionable sólo cuando la Ley recoja circunstancias objetivas que lo justifiquen.

V. El artículo 55 se limita a servir de recordatorio de contenidos recogidos en otras normas. Es prescindible.

NOVENA.- Sobre contenidos adicionales y transitorios.

I. El Anteproyecto propone la pervivencia de la Ley 5/1994, a la que sin embargo modifica en cuanto a las incompatibilidades, como se ha expuesto, pero también en cuanto al concepto de alto cargo y la declaración y publicidad de sus actividades e intereses, modificaciones que están directamente relacionadas con los contenidos principales del Anteproyecto.

Conviene recordar que la Ley 5/1994, según reza su Exposición de Motivos, constituye un modo de articular las relaciones de confianza entre los ciudadanos y las personas que ejercen la actividad pública procurando que ésta sea siempre transparente, incluso en aspectos de la vida privada de quienes se dedican a la política que, de algún modo, pudieran relacionarse con el deber general de lealtad a los intereses de la sociedad. Es preciso que en todo momento -continúa la Exposición de Motivos- los ciudadanos sean conscientes de que cuentan con mecanismos adecuados para conocer que los políticos en quienes confían permanecen fieles a sus deberes públicos, para lo cual se ha de generalizar también la convicción de que el cumplimiento de esta actividad es el cumplimiento de su deber de lealtad a los intereses generales de la sociedad. Con tal finalidad la Ley reguló el concepto de Alto Cargo (art.2) y el Registro de Intereses de Altos Cargos, como medio de control del cumplimiento de los deberes que en ella vienen establecidos, registro que tiene carácter público (arts. 13, 14 y 15).

Ahora el Anteproyecto restringe el concepto subjetivo de Alto Cargo (desaparece el personal eventual), aclara aspectos sobre la obligación de abstención y la declaración de bienes, y restringe la publicidad del contenido del Registro, que pasa a ser "reservado" siendo accesible sólo por voluntad del interesado o, como es lógico, a consecuencia de la actividad que han de desarrollar los órganos judiciales, la propia Asamblea y el Defensor del Pueblo.

II. El Anteproyecto deroga certeramente las partes de la Ley 1/1988 a las que trata de reemplazar, si bien ha de tenerse en cuenta que la implantación del nuevo texto legal no sólo se ha de prever en sentido ordinamental, es decir, por su relación sistemática con el resto del derecho público regional, sino, también, en sentido real, atendiendo a los efectos que proyecta sobre la realidad regulada. Desde tal ángulo el Anteproyecto carece de las elementales previsiones transitorias que rijan el paso desde una estructura organizativa a la otra, y también de preceptos por los que se establezca la equivalencia entre los órganos actuales y los que ahora se regulan.

III. Los dos primeros borradores del Anteproyecto que nos ocupa consignaron (pags. 44 y 163 del expediente) la siguiente Disposición Adicional Primera:

"El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, órgano superior consultivo de la Región, se ajustará en su organización, funcionamiento y régimen interior a su Ley de creación y a su Reglamento, en garantía de la autonomía que le compete".

Tal redacción seguía las pautas de las Disposiciones Adicionales Segunda de la LG y Séptima de la también Ley estatal 6/1997 (LOFAGE), que señalaron la peculiaridad del Consejo de Estado, peculiaridad que también ostenta el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en cuanto es el superior órgano consultivo *"en materia de gobierno y de administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia"*, conforme al artículo primero de su Ley de creación. Nada dijeron para su eliminación los distintos servicios jurídicos de las Consejerías ni el Consejo Técnico Consultivo (sesión de 3 de enero de 2002). Sin embargo, en el tercer borrador del Anteproyecto -que, a nuestro juicio, sí introduce modificaciones sustanciales respecto a los anteriores, pese a negarlo el Consejero de Presidencia (pag. 176)- desaparece aquella Disposición Adicional Primera, que también falta en el texto definitivo del Anteproyecto ultimado a partir de las observaciones del Consejo Técnico Consultivo (sesión de 30 de junio de 2004), sin que la Memoria que lo antecede lo explique y razone.

Es opinión de este Consejo Jurídico que aquella Disposición Adicional Primera de los dos primeros borradores debe mantenerse, al igual que lo han hecho las leyes estatales 6 y 50/1997 indicadas respecto al Consejo de Estado, y no sólo en el Anteproyecto que ahora se trata, sino también en el de Ley de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Región de Murcia, en tramitación.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El bloque de la Constitución no habilita al legislador ordinario autonómico para prever que la función de "gobierno" sea ejercitada por órganos distintos al colegiado autonómico encabezado por el Presidente. Sí puede el Anteproyecto regular órganos de apoyo a la acción del Gobierno, pero exteriores al mismo.

SEGUNDA.- Como consecuencia de ello, el Anteproyecto sometido a consulta se sujeta en términos generales a los límites competenciales definidos en el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, constituyendo en su conjunto un sistema normativo para regir la organización y funcionamiento de los órganos ejecutivos institucionales de la Comunidad Autónoma, si bien se extralimita respecto a tales competencias en los siguientes preceptos:

- a) El artículo 29.2, b), inciso central: "...los titulares de órganos superiores o directivos de las correspondientes Consejerías que se incorporen a la misma..." (Consideración Quinta, III).
- b) El artículo 38.1, inciso central: "...responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en el sector específico de la actividad de una Consejería..." (Consideración Sexta).
- c) El artículo 41.3 (Consideración Séptima).

TERCERA.- Es incongruente expresar que los Viceconsejeros tienen "condición de órganos de apoyo del Gobierno Regional" (art.38.1) cuando la rúbrica del Capítulo IV, en que se incluye dicho artículo, se titula "De los órganos de apoyo de los Consejeros"; como también lo es expresar que son "Órganos Superiores de la Administración Pública Regional" (art. 38.3) cuando antes se señaló que están "bajo la superior dirección del titular de cada departamento" (art. 38.3).

CUARTA.- El Anteproyecto, para cumplir con su finalidad de desarrollar el EAMU en lo que se refiere a los órganos del ejecutivo regional, no debe renunciar a regular las incompatibilidades del Presidente y Consejeros.

QUINTA.- Las demás observaciones recogidas en el presente Dictamen deben ser consideradas detenidamente porque contribuyen a la mejora del texto.
No obstante, V.E. resolverá.

