



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En el expediente remitido consta, en primer lugar, una memoria conjunta de los Consejeros de Presidencia y de Economía y Hacienda (suscrita sólo por el primero) fechada el 6 de julio de 2001, a la que acompaña el primer borrador del Anteproyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Regional; en ella se exponen las líneas básicas del modelo de organización y régimen jurídico previstos en tal Anteproyecto de Ley, que parte de diferenciar entre el gobierno y la administración, complementando así al Anteproyecto de Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno. La idea esencial que expone consiste en delimitar una organización única -la Administración- regida por el Gobierno, siendo los Consejeros quienes sirven de pieza de articulación entre ambas estructuras orgánicas, ya que forman parte del Consejo de Gobierno y, en cuanto titulares de un departamento, son órganos superiores de la Administración. Describe con carácter general la organización administrativa que regula, compuesta, en lo político, por los Consejeros, asistidos por los Secretarios Generales, Secretarios Sectoriales y Directores Generales. Finalmente trata sobre la administración institucional, que se adapta, según dice, a la prevista en la Ley estatal 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

SEGUNDO.- Constan cosidos a continuación documentos y actuaciones de las siguientes fechas, en el orden que se consignan en el índice de documentos:

- 1) Informe del Servicio Económico y de Contratación de la Consejería de Presidencia, del 31 de mayo de 2001, poniendo de manifiesto que el Anteproyecto no comporta actuación que suponga gasto económico para el ejercicio 2001.
- 2) Informe de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia de 1 de junio de 2001.
- 3) Certificación de acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de julio de 2001 en el que, tras tomar conocimiento del Anteproyecto, ordena que se consulte a las Secretarías Generales de las Consejerías a través de sus Servicios Jurídicos y que se recaben cuantos informes sean preceptivos.
- 4) El 30 de julio de 2001 el Consejero de Presidencia remitió el que denomina "nuevo texto" del Anteproyecto a todos los Consejeros, a efectos de que se remitiese el informe requerido por el Consejo de Gobierno antes del día 3 de septiembre, para que el expediente pudiera ser considerado en la reunión de la Comisión de Secretarios Generales el siguiente 5 de septiembre.
- 5) Documento denominado "nuevas aportaciones al borrador", en concreto al artículo 22 y a la Disposición Adicional Quinta, sin fecha, firma ni órgano de procedencia.

TERCERO.- En el orden del índice de documentos constan los siguientes informes de los servicios jurídicos de las Consejerías: 1) de Presidencia (31 de agosto de 2001); 2) de Educación y Universidades (23 de agosto de 2001); de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (13 de agosto de 2001); de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (22 de agosto de 2001), que completa un estudio global del Anteproyecto con observaciones de interés; otro de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (20 de marzo de 2001); de Trabajo y Política Social (2 de agosto de 2001); de Tecnologías, Industria y Comercio (10 de septiembre de 2001); de

Economía y Hacienda (17 de septiembre de 2001), que recoge un numeroso conjunto de observaciones después de analizar íntegramente el borrador; de Sanidad y Consumo (29 de agosto de 2001); de Turismo y Cultura (25 de septiembre de 2001); propuesta atribuida a la extinta Dirección General de Recursos Humanos y Organización Administrativa sobre el artículo 30 del Anteproyecto (registros) e inclusión de una nueva disposición transitoria (11 de octubre de 2001).

CUARTO.- Continúa el expediente con una nueva memoria y otro borrador del Anteproyecto, el segundo, no citados en el índice de documentos (folios 179 a 237), apareciendo seguidamente el tercer borrador (folios 238 a 280) seguido de una memoria conjunta de las Consejerías de Presidencia y Hacienda, de 18 de junio de 2004, suscrita por el Secretario del Consejo de Gobierno a la que sigue un nuevo borrador, el cuarto (folios 293 a 332).

QUINTO.- Constan a continuación un informe del Servicio Económico-Presupuestario de la Consejería de Hacienda (18 de junio de 2004), según el cual la entrada en vigor de la nueva ley no afectará a los costes económicos de la organización administrativa diciendo en igual fecha el Servicio Económico y de Contratación de la Consejería de Presidencia que el Anteproyecto no comporta actuación alguna que suponga gasto económico para el presente ejercicio.

SEXTO.- El Consejo de Gobierno acordó el 18 de junio de 2004, a propuesta conjunta de los Consejeros de Hacienda y Presidencia, que informasen las restantes Consejerías (en 7 días de plazo), el Consejo Técnico Consultivo creado por Decreto 77/1996, de 4 de octubre, y el Consejo Jurídico, Dictamen a despachar en los términos del artículo 10.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ). Evacuados los primeros trámites constan el informe de 30 de junio de 2004 del Consejo Técnico Consultivo, que aconsejó la introducción de mejoras técnicas de redacción, así como comunicaciones mostrando conformidad con el texto del Anteproyecto de los Secretarios Generales de las Consejerías de Agricultura, Agua y Medio Ambiente; Economía, Industria e Innovación; Turismo y Ordenación del Territorio; y Obras Públicas, Vivienda y Transportes; se suman a ello los informes escuetos y favorables emitidos por el Servicio Jurídico y de Ordenación de la Consejería de Educación y Cultura y por el Servicio Jurídico de la Consejería de Trabajo y Política Social.

SÉPTIMO.- La instrucción se completa con el informe de impacto por razón de género suscrito, el 17 de junio de 2004, por la Secretaria General de la Consejería de Presidencia, en el que se concluye que el Anteproyecto no incorpora medidas que puedan tener un impacto distinto en las mujeres y en los hombres. De igual fecha es un informe conjunto de los Secretarios Generales de las Consejerías de Presidencia y Hacienda dando su visto bueno a la tramitación del Anteproyecto. El 1 de julio de 2004 el Secretario General de la Consejería de Hacienda se dirigió a la Secretaria General de la Consejería de Presidencia remitiendo un nuevo borrador, el quinto (folios 361 a 405), en el que se incluyen las modificaciones que considera "indispensables" para precisar determinados aspectos de organización, inspección de servicios y función pública que afectan a los artículos 4.2; 17.2, f, inciso final; 32, apartados 1,2 y 3; 41.1,a; 44.1, inciso final; Disposición Transitoria Segunda, que se suprime; y Disposición Transitoria Única, a la que se agrega un núm. 5.

OCTAVO.- Consta a continuación el denominado texto definitivo (folios 407 a 440), el cual, acompañado del expediente y del extracto de secretaría, tuvo entrada en este Consejo Jurídico el 8 de julio de 2004.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Sobre el carácter del Dictamen.

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

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento.

I. Competencia. El Anteproyecto es promovido conjuntamente por las Consejerías de Presidencia y de Hacienda. En virtud del Decreto 60/2004, de 18 de junio, de Reestructuración de Consejerías y del Decreto 53/2001, de 15 de junio (art. 1.1), la primera tiene atribuidas las siguientes competencias:

"A la Consejería de Presidencia le corresponde la asistencia político-administrativa y técnica de la Presidencia y de la Vicepresidencia, en su caso, y la administración de todos sus servicios, así como las funciones que específicamente la Ley 1/1988 asigna a la Secretaría General de la Presidencia, ejerciendo por delegación, la Presidencia de la Comisión de Secretarios Generales, conforme a lo dispuesto en el Decreto 16/1999, de 13 de julio".

Por su parte, la Consejería de Hacienda tiene las competencias que le atribuye el artículo 1 del Decreto 33/2001, de 27 de abril:

"La Consejería de Economía y Hacienda es el Departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno en materia financiera;(…) de organización administrativa, inspección y calidad de los servicios;(…) y cualesquiera otras que se le asignen por la legislación vigente".

El Anteproyecto consultado contiene normas incardinables en la competencia estatutaria para la creación y estructuración de la administración pública regional, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado (art. 51.1 EAMU), y también normas sobre el régimen jurídico de la Administración Pública Regional que, según el artículo 52 EAMU, será regulado mediante Ley de la Asamblea de conformidad con la legislación básica del Estado. También puede considerarse que algunos preceptos encuentren cobertura en el artículo 10.

Veintinueve EAMU, referido a procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

Quiere ello decir que nos encontramos ante materias de alcance general que trascienden a una Consejería afectando a todas, razón por la que el artículo 47. 1. de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración regional (Ley 1/1988), dice que *"el Consejo de Gobierno, a propuesta del Presidente o por su delegación, del Secretario General de la Presidencia, aprobará las normas e instrucciones que en materia de organización y funcionamiento deberán seguir las diferentes Consejerías"*; el tenor literal del precepto transcrito se refiere únicamente a las potestades normativas reglamentarias pero, ante el silencio sobre las de iniciativa legislativa, debe entenderse que, con igual razón, es al Presidente a quien corresponde la facultad de elevar la propuesta al Consejo de Gobierno o, por su delegación, al Consejero de Presidencia, por ostentar las atribuciones que al Secretario General de la Presidencia otorga la Ley 1/1988.

La intervención de la Consejería de Hacienda sería en virtud de sus competencias en materia de función pública ya que, como ha quedado dicho, las competencias de propuesta normativa sobre organización administrativa corresponden a la Presidencia. Es cierto que el objeto directo del Anteproyecto no es reglar la función pública, entendida como conjunto de personas al servicio de la Administración regional (art. 2.1 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública, Decreto Legislativo 1/2001, 26 de enero, TRLFP); pero también es cierto que, a través del mismo, se materializa una delimitación del ámbito de la función pública por contraposición al conformado por los órganos que ejercen la dirección de la Administración y, por tanto, de los integrantes de la función pública; esta delimitación es susceptible de articularse de distintas maneras y el Anteproyecto ha optado por una diferente a la recogida en la LOFAGE (véanse de esta última los artículos 6.10, 15.2 y 18.2). Por otra parte, la interrelación entre la organización

administrativa en general y la función pública es algo indiscutible, ya que el aparato administrativo, obviamente, ha de integrarse con el elemento humano, señalando la Memoria al respecto que uno de los objetivos del Anteproyecto es que "las normas de organización no condicionen excesivamente el número y la estructura de los puestos de trabajo que conforman cada órgano, al considerar que son las relaciones de puestos de trabajo el instrumento que de modo más flexible adaptará las dimensiones de los órganos y unidades a las funciones que deban desempeñar" (folio 285). El artículo 13.1 TRLFP dice que *"el Consejo Regional de la Función Pública, adscrito a la Consejería competente en materia de Función Pública, es el órgano superior colegiado de consulta, asesoramiento y participación del personal en la política de Función Pública, siendo sus funciones las siguientes: Emitir informes, que tendrán carácter preceptivo y no vinculante, sobre las siguientes materias: a) Anteproyectos de Ley referentes a la Función Pública"*. De la redacción legal no puede concluirse que el trámite preceptivo de informe del citado Consejo se circunscriba, estrictamente, a anteproyectos de ley "sobre" función pública, es decir, que tengan por objeto directo tal materia, sino "referentes", en el sentido de que aludan a la función pública, de que indirectamente produzcan efectos sobre ella al regular su objeto principal. Se manifiesta nítidamente la distinción en el propio artículo 13 TRLFP, que al establecer la intervención del Consejo respecto a reglamentos lo hace señalando a *"disposiciones generales sobre la Función Pública, cuando hayan de ser aprobadas por el Consejo de Gobierno"*, queriendo entonces indicar que, en este caso, el informe se produzca siempre que el objeto directo y principal de la disposición sea la función pública, y no en otra circunstancia.

Sentado lo anterior, y dado que el Anteproyecto de Ley consultado se refiere a la función pública y que el expediente remitido carece del citado informe preceptivo, procede concluir que el trámite habrá de cumplimentarse, ya que en *"los asuntos sobre los que haya dictaminado el Consejo no podrán ser sometidos a dictamen ulterior de ningún otro órgano o institución de la Región de Murcia"* (art. 2.4 LCJ). Aun así, dados los términos en que se acordó la consulta por el Consejo de Gobierno, ratificada por la solicitud de Dictamen del Consejero de Presidencia, el Presidente del Consejo Jurídico aprecia la urgencia, razón por la cual entramos a Dictaminar. No obstante si de tal informe del Consejo Regional de la Función Pública resultara modificación del Anteproyecto éste habrá de ser nuevamente remitido a este Consejo a efectos de la emisión de nuevo Dictamen.

II. Instrucción. El Anteproyecto se ha instruido por el procedimiento previsto en la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), cuyo artículo 22 viene sirviendo de derecho supletorio ante la inexistencia de un procedimiento normado por las instituciones autonómicas, vacío que aspira a colmar el Anteproyecto de Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno, en tramitación.

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, cuya tarea, según el artículo 2º de aquél, 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. Conforme al 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 celebró sesión el 30 de junio de 2004.

No puede pasar desapercibida la azarosa instrucción del procedimiento de elaboración de la norma. Su iniciación en el año 2001 llevó hasta la emisión de informes por las Consejerías en cumplimiento del acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de julio de ese año, sucediéndose después un largo período de inactividad, y un nuevo impulso final entre el 18 de junio y el 8 de

julio de 2004, fase en la que se introducen modificaciones sustanciales en el Anteproyecto (cuarto borrador y sucesivos) al establecer las Viceconsejerías como órganos superiores de la Administración y variar completamente la organización interna de las Consejerías (arts. 11, 13 y 17). Tales modificaciones dieron lugar a una nueva consulta a las restantes Consejerías, que emitieron sus informes en el mes de junio de 2004 en el estrecho plazo de 7 días.

Según lo reflejado en los informes y demás documentación que consta en el expediente no puede decirse, a pesar del largo periodo temporal de instrucción, que las últimas innovaciones propuestas hayan sido suficientemente debatidas en el seno de la Administración regional, y tampoco que la evolución experimentada por el borrador de Anteproyecto sea consecuencia de argumentos tan sólidos como trascendentes son las variaciones sufridas. Sirve como muestra de ello la inexactitud de lo expuesto en la página 341 del expediente al consignar en el acta de 30 de junio de 2004, de la sesión celebrada por el Consejo Técnico Consultivo, como argumento favorable a la última redacción del Anteproyecto, que 12 Comunidades Autónomas tenían regulada la figura del Viceconsejero "como Órgano Superior del Gobierno" cuando es lo cierto que solamente 6 Comunidades Autónomas acogen esta figura, 4 de ellas con carácter potestativo y las otras 2 (Canarias y Andalucía) lo hacen atribuyendo al Viceconsejero competencias mucho menores que las que nuestro Anteproyecto prevé.

III. Consideración general. 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.- Fundamento competencial y consideración general.

I. Mediante el Anteproyecto consultado se ejerce una potestad de autoorganización enraizada en el núcleo elemental y primigenio del propio ente autonómico, manifestándose como un reflejo directo del derecho mismo a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE). Es una norma que acomete la organización administrativa pura para separarla de la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma pero, como ya se expresó por este Consejo Jurídico en el Dictamen 94/2004, 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 puede ser 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. El carácter ambivalente de otros órganos o cargos se aprecia también en el Anteproyecto al regular los Consejeros, que ostentan facultades como miembros del Consejo de Gobierno (reguladas en el Anteproyecto de Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno) y como titulares de un departamento o consejería (art. 16 del Anteproyecto) y, en consecuencia, ambos aspectos de la organización pública deben ser contemplados unitariamente, aunque su regulación, como ahora se busca, pueda contemplarse en normas distintas. También se regula por el Anteproyecto la figura de los Viceconsejeros (art. 17), introducida por el Anteproyecto de Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno, respecto a la cual el Dictamen 94/2004 efectuó consideraciones a las que ahora cabe remitirse y dar aquí por reproducidas, ya que la configuración como miembros del Gobierno de tales Viceconsejeros tiene su proyección en este Anteproyecto, según el cual los mismos son órganos superiores de la Administración y de las Consejerías bajo cuya autoridad se encuentran todos los órganos directivos (arts. 11, 13, 14 y 15 del Anteproyecto).

Especificamos en tal Dictamen 94/2004 que la figura del Viceconsejero no tiene cabida estatutaria como integrante del Gobierno y responsable de la acción de tal órgano, aunque 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, y no en cuanto órganos del Gobierno.

Ya que el Anteproyecto continúa el perfil avanzado por el de la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno o, dicho de otra manera, completa la configuración de la existencia misma del cargo y de su posición en el entramado orgánico, puede afirmarse, a la vista de ambos Anteproyectos y, en particular, de los artículos 11.1, 13.2, 15.1 y 17.1 del que es objeto del presente Dictamen, que la inserción de la figura, la definición de su posición orgánica y de sus relaciones con el resto de órganos que se regulan y, en consecuencia, la determinación de sus atribuciones, no permiten afirmar que el Anteproyecto haya optado por una solución acorde con el derecho administrativo estatal y autonómico comparado.

II. En la doctrina de los órganos consultivos así como en la jurisprudencia constitucional (STC núm. 50/1999) se viene indicando que la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica ha sido reconocida en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988), cuyo contenido es la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Especifica el TC que conformar libremente la estructura orgánica así como establecer su aparato administrativo (STC 165/1986, FJ 6), establecer cuáles son "los órganos e instituciones" que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, FJ 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y "a sensu contrario" STC 13/1988).

En sentido contrario, el TC también ha reiterado (STC 32/1981) que, fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer desde la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que la potestad organizativa autonómica para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado (STC 227/1988). En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización recogida para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el artículo 10. Uno.1 EAMU, que sólo autoriza para la regulación de órganos institucionales básicos, pero no para la estructuración de la Administración propia, ya que no puede atribuirse a la expresión instituciones de autogobierno "un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art.152.1) y de los propios Estatutos -Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-" (STC 76/1983, de 5 de agosto). Ello fuerza a concluir que la competencia que aquí se ejerce deriva del artículo 51 EAMU y, como ha quedado expresado, se ha de ejercer dentro de los límites que el propio precepto estatutario establece en concordancia con el artículo 149.1, 18ª CE

Ahora bien, la competencia estatal sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas, al proyectarse sobre una decisión interna de las Comunidades Autónomas, como es la de definir el modelo organizativo de la propia administración, no puede tener una energía ilimitada. Debe distinguirse entre las decisiones que son estrictamente de configuración organizativa, de las reglas que disciplinan la actividad de los órganos administrativos y el régimen estatutario de sus funcionarios. Estas últimas son las que han de quedar comprendidas dentro del concepto

de régimen jurídico a que se refiere el artículo 149.1.18ª CE, mientras que las primeras quedan directamente habilitadas por el artículo 51 EAMU. No puede excluirse que los principios básicos del régimen jurídico puedan condicionar el ejercicio de las potestades de autoorganización pero, al propio tiempo, debe reconocerse una relativa intensidad del ejercicio de tal competencia estatal cuando se trata de regulaciones organizativas a adoptar de manera interna y exclusiva por la Comunidad Autónoma.

III. A diferencia de lo que ocurre con otras Comunidades Autónomas, nuestro Estatuto de Autonomía no recoge como competencia regional la de desarrollar la legislación estatal en materia de contratos de las Administraciones Públicas, lo cual no excluye, a juicio del Consejo Jurídico, que existan otros títulos competenciales que amparen la regulación que se proyecta en los artículos 34 a 36 del Anteproyecto. Como ya dijimos en el Dictamen 98/2001, si partimos de la base de que no se está incidiendo en la relación contractual en sí misma, sino en la determinación interna de la voluntad de una de las partes, la Administración, la materia regulada en el Anteproyecto es, más bien, de carácter organizativo, relativa al procedimiento que ha de seguirse internamente para adjudicar y formalizar tales contratos, razón que apunta a que se está ejercitando la competencia sobre procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, que reconoce con carácter de exclusiva el artículo 10. Uno, 29 EAMU. De otra parte, aun cuando se considerase que tales contenidos pertenecen a la materia contratos, tampoco existirían argumentos definitivos para negar la competencia de la Administración regional, porque en ocasiones la doctrina ha puesto de relieve que los contratos de las Administraciones públicas, desde el punto de vista de la distribución competencial y a salvo la previsión del artículo 148.1, 18ª CE, no constituyen propiamente un título competencial, sino una materia auxiliar o complementaria de las funciones y cometidos propiamente competenciales reconocidos en los Estatutos, razón por la cual puede considerarse que normar las facultades y atribuciones de los órganos administrativos para el ejercicio de la actividad contractual, así como las consecuencias procedimentales que ello requiera, es una facultad implícita, al ser necesaria para el ejercicio de las demás competencias autonómicas.

IV. Está comúnmente admitido que las Comunidades Autónomas pueden crear entes institucionales para el desarrollo de parte de sus competencias ejecutivas, como una manifestación de su potestad de autoorganizar su administración, potestad que comprende establecer su régimen jurídico general y presupuestario. Pero, además, el apartado once del artículo 10.1 EAMU reconoce esta competencia exclusiva para *"(...) la creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad Autónoma"*, aspecto en el que insiste el artículo 48. Dos, al decir que *"la Comunidad Autónoma de Murcia podrá constituir Empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que son de su competencia, según lo establecido en el presente Estatuto"*, preceptos ambos que inciden plenamente en la existencia de una Administración autonómica institucional y, por tanto, en la regulación de sus variados aspectos legales.

Tal competencia ha de ejercitarse también dentro de ciertos límites porque, como ha señalado igualmente el TC, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que el art. 149.1.18ª CE reserva al Estado comprenden también el régimen jurídico básico de todos los entes institucionales, incluso de aquellos que no son propiamente Administraciones públicas, ya que son siempre instrumentos de las Administraciones (SSTC 37/1981, 14/1986, y 227/1988). El Estado ha dictado normas básicas que las Comunidades Autónomas deben respetar necesariamente en la configuración de sus entes institucionales, como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), sobre todo su art. 2.2, o el TRLCAP, pero no una Ley básica general al respecto, ya que carecen de tal cualidad la LOFAGE y la Ley General

Presupuestaria.

Este Consejo Jurídico ya alertó en su Dictamen número 32/98, así como en el 25/99, sobre la necesidad de una regulación actualizada de los organismos públicos regionales (Administración Institucional), por la incidencia que tuvo en la regulación autonómica la LOFAGE, dada la distinta tipología que recoge respecto a la anterior, nueva regulación que distingue sólo entre los Organismos Autónomos sujetos al Derecho Administrativo y las Entidades Públicas Empresariales sometidas al Derecho Privado.

V. De acuerdo con los criterios expuestos, puede afirmarse que el conjunto del texto sometido a consulta se encuentra en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y respeta la legislación básica aprobada por el Estado, si bien se aprecian disfunciones en el sistema derivadas de la configuración del Viceconsejero, algunas de las cuales se han señalado y otras se expondrán más adelante.

CUARTA.-Sobre los principios generales (Título I, artículos 1 a 9).

Comprende el presente Título dos Capítulos, dedicado el primero a los principios generales sobre la organización, el funcionamiento y las relaciones con los ciudadanos, y el segundo a las relaciones de la Administración autonómica con otras Administraciones públicas.

Constituye el primero de ellos una traslación general de los correspondientes preceptos de la LOFAGE, que a su vez son un reflejo más o menos literal del artículo 103 CE, mimetismo que no resta trascendencia a que se reconozca, al primer nivel normativo, la distinción entre una Administración autonómica General y otra institucional de ella dependiente, aspecto que viene a clarificar el panorama de la Administración regional respecto a la Ley 1/1988.

QUINTA.- Sobre la Organización Administrativa (Título II, artículos 10 a 24)

I. Consideración general. Se articula una organización administrativa que distingue dos clases de órganos, los superiores y los directivos (art. 11), al modo que lo hace la LOFAGE (art. 6) pero situando entre los primeros al Presidente, al Consejo de Gobierno, a los Consejeros y a los Viceconsejeros, dándoles la función de establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad, planes que ejecutarán los órganos directivos. Olvida el texto aquí que su propósito central es normar la Administración distinguiéndola de la organización política, incongruencia en la que cae al atribuir la naturaleza de Administración al Presidente, que es órgano institucional -político- de la Comunidad Autónoma al que corresponde la suprema representación de la Región y la presidencia del Consejo de Gobierno (art. 31 EAMU), el cual con tal condición dirige la acción de éste, pero en su sentido político y no administrativo.

La disfunción básica que se advierte es la existencia de un órgano -el Viceconsejero- que altera cualitativamente la estructura que sirve de soporte al funcionamiento de la Administración estatal y regional, alterando esa normalidad funcional como consecuencia de una concepción extensa del Gobierno ajena al EAMU, como ya se expuso en el Dictamen 94/2004, sobre el Anteproyecto de Ley del Presidente y del Gobierno, fruto de lo cual fue, en aquel Anteproyecto, su consideración como miembro del Gobierno y, en éste, su catalogación como órgano superior de toda la Administración regional (art. 11.1) del que se hace depender la totalidad de órganos directivos de una Consejería (art. 13.2 y 15), provocando que el Consejero mantenga con todos ellos una vinculación indirecta, impropia de su condición de titular de la Consejería y responsable ante la Asamblea Regional. Pero la disfunción no se circunscribe a la relación con el Consejero, sino que se extiende al resto de la organización y en particular respecto a las Secretarías Autonómicas que, figurando bajo la dependencia del Viceconsejero (art.13.2), tienen la competencia de agotar la vía administrativa (art.18.c), de la que carece, sin embargo, el dicho Viceconsejero, lo que constituye una notable incongruencia.

Consecuentemente con el criterio mantenido en el citado Dictamen 94/2004, el Consejo

Jurídico entiende que los Viceconsejeros no pueden ser "órganos de apoyo del Gobierno regional" ni tampoco "responsables de la ejecución de la acción del Gobierno", como se decía en el artículo 38 de dicho Anteproyecto de Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno, por impedirlo el EAMU, que reserva al Presidente y al Consejo de Gobierno el poder ejecutivo y la responsabilidad política, y permite que la Asamblea, mediante Ley, desarrolle tales materias "en lo no previsto en este Estatuto" (arts. 31. 3 y 5; 32 y 33.1).

Además de ello, a continuación el Consejo Jurídico quiere dedicar una especial observación a la figura del Viceconsejero, artículo 17 del Anteproyecto, para después realizar concretas observaciones al resto del articulado de este Título.

II. Artículo 17. La figura del Viceconsejero. La principal novedad de la reforma que propone el Anteproyecto en el seno de la organización interna de las Consejerías es la figura de un Viceconsejero, que se configura como una segunda jefatura dentro del Departamento, de cuyo titular depende.

La creación de la figura, sin embargo, no se corresponde con una directa definición del órgano del que es titular, la "Viceconsejería", nombrada en los artículos 11.1; 17; 20,d). Contrasta esa falta de materialización del órgano con la técnica seguida en otros pasajes del Anteproyecto que se ocupan de configurar el contenido de la Consejería (art. 12), de la Secretaría Autonómica (art. 18), de las Direcciones Generales (art. 19) y de las Secretarías Generales Técnicas (art. 20), llamando la atención que en el artículo 13 (organización interna de las Consejerías) no se haga mención al órgano, pero sí al cargo de "Viceconsejero". Ello parece dar a entender que el ámbito material de actuación del "Viceconsejero" coincide con el del Consejero, a excepción de lo estrictamente indelegable (art. 16.3)

Su denominación evoca otro cargo ya contemplado en la primera Ley de organización y funcionamiento del Gobierno y de la Administración Pública de la Región de Murcia, la Ley 1/1982, de 18 de octubre, aunque su configuración es muy distinta. Si la Ley de 1982 otorgaba a su creación en cada Consejería un carácter potestativo y efectuaba una regulación mínima que se limitaba a señalar la posibilidad de su existencia para asumir únicamente las funciones que le delegara el Consejero, ahora el Anteproyecto sometido a consulta lo configura como órgano de preceptiva existencia en todas las Consejerías y lo dota de un haz funcional que supera ampliamente al que ostenta en la actualidad el cargo al que viene a sustituir: el Secretario General.

Su referencia inicial en la LOFAGE es el Subsecretario del Ministerio, el cual, sin embargo, limita su ámbito específico de actuación a los servicios comunes del Ministerio y a su régimen interior, sin perjuicio de asumir también las relaciones con otros Departamentos de la Administración. Originariamente (el nacimiento de esta institución data de 1834, Real Decreto de 16 de junio), se configuró con la finalidad de descargar al Ministro de una parte de sus tareas de carácter ordinario y doméstico, en el interior del propio Departamento, característica que conserva la figura en la LOFAGE. Por ello, el Subsecretario resulta ajeno a la línea operativa del Ministerio que pasa directamente de los órganos superiores (Ministro y Secretario de Estado) a las Direcciones Generales titulares de los distintos ramos de actividad. El Subsecretario sólo estará presente en dicha línea ejerciendo las atribuciones que el Ministro le delegue y cuando se las delegue.

Frente a esta configuración, la Viceconsejería ostenta la condición de órgano superior de la Consejería, lo que le confiere una naturaleza diferente respecto del Subsecretario, mero órgano directivo. El carácter de órgano superior, de conformidad con el artículo 11 del Anteproyecto, conlleva la definición de los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad, organización que, de conformidad con el artículo 15 y en aplicación del principio jerárquico, viene constituida por el conjunto de los órganos directivos de la Consejería,

de tal forma que de la Viceconsejería depende toda la organización administrativa del Departamento, como queda plasmado en el artículo 13.2. Evidentemente, esta dependencia jerárquica se manifiesta en un poder de dirección y coordinación que recoge el artículo 17.2, c) y que se extiende a todos los órganos directivos del Departamento, no sólo a la Secretaría General Técnica, como en el caso del Subsecretario ministerial.

Es quizá esa preeminencia del Viceconsejero sobre el resto de órganos del Departamento, salvo el Consejero, y su condición de órgano superior, lo que lleva al Anteproyecto a otorgarle el mismo tratamiento que a los miembros del Consejo de Gobierno (artículo 11.3). Al margen de la imprecisión del término "tratamiento", que podría llegar a interpretarse de forma amplia como estatuto jurídico del órgano -posibilidad que cabe descartar en consideración a las previsiones del Anteproyecto de Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno, que regula el estatuto de los Consejeros como miembros del Consejo de Gobierno-, consideramos que, dado el contexto en que se inserta, ha de ser entendido como tratamiento honorífico, en el sentido de atribuir al Viceconsejero la condición de Excelencia. Sin embargo, dicha previsión resulta ajena a la tradición organizativa regional donde los órganos cuyos titulares gozan de tal tratamiento carecen de superior jerárquico, al contrario de lo que ocurre en el caso del Viceconsejero, que depende directamente del Consejero, por lo que este Consejo Jurídico considera que el tratamiento que más se ajusta a la naturaleza y características del órgano del que es titular el Viceconsejero, es el de Ilustrísimo.

Por otra parte, la configuración híbrida entre órgano superior, al modo de las Secretarías de Estado, y el carácter doméstico de la institución de la que toma buena parte de sus funciones, la Subsecretaría, convierte al Viceconsejero más que en un segundo jefe que descarga al Consejero de las funciones internas del Departamento, en una instancia de marcado carácter político, muy próxima al Consejero, con quien participa en la toma de decisiones al más alto nivel, a través de la asistencia no sólo técnica y administrativa, sino también política (artículo 17.2, b) que le presta. Si a ello se une la posibilidad de dirigir el Consejo de Dirección de la Consejería, por delegación de su titular, advertiremos cómo el Viceconsejero se configura casi como un segundo Consejero, que convierte en meramente nominales o formales, vaciándolas de contenido, algunas de las atribuciones funcionales que el artículo 16 concede a los Consejeros, tales como la superior dirección e inspección del Departamento (configurada como indelegable por el artículo 16.3), la ejecución de los acuerdos del Consejo de Gobierno en el marco de sus competencias o la superior autoridad sobre el personal de la Consejería.

Respecto del personal, es tradicional en nuestra organización administrativa la diferenciación entre la superior autoridad sobre el personal y la jefatura de personal de la Consejería, distinción que en la práctica presenta perfiles muy borrosos si atendemos a las competencias que vienen desempeñando en materia de personal los Consejeros y los actuales Secretarios Generales. Respecto de los primeros y al margen de aquellos que ostentan competencias en materia de función pública, personal estatutario y personal docente, sus atribuciones respecto del personal adscrito a la Consejería son muy limitadas -el Texto Refundido de la Ley de Función Pública únicamente les otorga la de nombrar al personal eventual (artículo 6) y proponer los nombramientos de libre designación (artículo 51.3)-, siendo los Secretarios Generales quienes tienen atribuida la inmensa mayoría de las competencias en relación al personal de ellos dependientes. Esta preeminencia del Secretario en materia de personal resulta reforzada ahora en la figura del Viceconsejero al asignarle, junto a la jefatura del personal de la Consejería, la incoación de los expedientes disciplinarios relativos al mismo y su resolución, salvo los que determinen la separación del servicio o la declaración de la situación de suspensión de funciones.

La ausencia de normas específicas regionales sobre procedimiento disciplinario llevó a aplicar,

por vía de supletoriedad en la Administración autonómica, la regulación contenida en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, cuyo artículo 29 atribuye la competencia para incoar dichos procedimientos a los Subsecretarios del Departamento de destino, habilitando asimismo a los Directores Generales respecto del personal de ellos dependiente. Con las imprescindibles adaptaciones orgánicas, en el ámbito de la Administración regional pueden incoar dichos procedimientos el Secretario General o los correspondientes Directores Generales. Respecto de la resolución sí existe normativa regional propia -artículos 11.2, letra n) y 12.2, letra m), ambos del TRLFP-, que atribuyen al Consejo de Gobierno la de los expedientes disciplinarios que impliquen la separación definitiva del servicio, mientras al Consejero competente en materia de Función Pública corresponde resolver los expedientes disciplinarios, *"sin perjuicio de las competencias atribuidas expresamente a otros órganos"*. La asignación que realiza el Anteproyecto al Viceconsejero de las facultades de iniciación y resolución de los expedientes disciplinarios, limita las competencias que, en la práctica, han venido desarrollando otros órganos (los Directores Generales en la incoación y el Consejero competente en materia de Función Pública, en la terminación), aunque la ausencia de norma regional expresa, en un caso, y el rango legal de la futura norma, en otro, permiten establecer dicha previsión, sin que sea necesario efectuar la modificación del artículo 12.2, m) TRLFP, pues su redacción salvaguarda las competencias de otros órganos. Ahora bien, la competencia del Consejero competente en materia de Función Pública para resolver expedientes disciplinarios quedará limitada al supuesto en que la sanción a imponer sea la de suspensión de funciones, pues el resto habrán de terminar por acuerdo del Consejo de Gobierno, si conllevan la separación definitiva del servicio, o por resolución del Viceconsejero en los demás casos (los que impongan sanción de traslado con cambio de residencia o apercibimiento).

También afecta la especial configuración del Viceconsejero a la función propia del Consejero de resolver recursos y reclamaciones (artículo 16.2, f). En efecto, de conformidad con los artículos 114 y 116 LPAC, al Viceconsejero corresponderá la resolución del denominado recurso jerárquico (alzada), frente a los actos dictados por los órganos de él directamente dependientes (Direcciones Generales, Secretarías Autonómicas, Secretaría General Técnica), así como el de reposición frente a sus propios actos. Por ello, el Consejero ve limitado el ámbito de los recursos sobre los que conocerá, pues éstos serán únicamente los interpuestos frente a los actos del Viceconsejero (que no sean resolutorios de un recurso de alzada, pues no cabe recurso administrativo alguno frente a la resolución de la alzada, según el artículo 115.3 LPAC) y los dictados por él mismo (reposición). A su vez, esta consideración determina la necesidad de o bien suprimir las atribuciones expresas de facultades resolutorias de recursos en las enumeraciones funcionales de todos los órganos, pues aquéllas les corresponden por la aplicación directa de las normas básicas sobre procedimiento administrativo común, o bien incluir también entre las funciones del Viceconsejero la de resolución de recursos administrativos y reclamaciones, tal como se hace respecto a los Consejeros y Secretarios Autonómicos.

Además de las funciones que al hilo de esta consideración se han ido tratando, el apartado 2 del artículo 17 enumera otras muchas que merecen diversas observaciones:

- 1) La letra a) otorga al Viceconsejero la representación de la Consejería, por delegación del Consejero. Esta atribución no es innovadora, pues se encuentra entre las que la vigente Ley 1/1988 encarga al Secretario General de la Consejería, pero debe advertirse que, si se trata de una competencia delegable, es suficiente con que así lo habilite la Ley, y ya se hace en el artículo 16.2 y 3 del Anteproyecto.
- 2) En la letra e) se encomienda al Viceconsejero la asistencia en representación de la

Consejería a los órganos colegiados superiores de la Comunidad Autónoma en materia de seguimiento de la ejecución presupuestaria, contratación administrativa, relaciones de puestos de trabajo, planes de empleo y política de directivos. La redacción procede del artículo 15.1, e) LOFAGE, que define una de las funciones de apoyo técnico del Subsecretario a los órganos superiores del Ministerio. Sin embargo, en su traslación al ámbito regional, el verbo "asistir" cambia de acepción pasando a significar ahora concurrir, estar presente en determinados órganos, los colegiados superiores de la Administración regional que, en las tres últimas materias aludidas, no es otro que el Consejo Regional de la Función Pública, al que en la actualidad asisten los Secretarios Generales de las Consejerías. Según la definición que el artículo 13.1 TRLFP hace de él, es el órgano superior colegiado de consulta, asesoramiento y participación del personal en la "política de Función Pública", expresión ésta que debería sustituir a la enumeración (relaciones de puestos de trabajo, planes de empleo y política de directivos) utilizada en el Anteproyecto, al ser más acorde con las funciones del órgano colegiado.

Respecto de las materias de seguimiento de la ejecución presupuestaria y contratación administrativa, no existen en la Administración regional órganos colegiados que tengan formalmente asignado el carácter de superiores, aunque la Comisión de Seguimiento del Presupuesto y la Junta Regional de Contratación Administrativa, a los que asisten los Secretarios Generales, sí lo son materialmente, por lo que la previsión del Anteproyecto deberá entenderse referida a tales órganos.

La técnica consistente en enumerar materias lleva ínsito el riesgo de dejar incompleta la relación. Este riesgo podría haberse hecho realidad en el precepto analizado, pues si en él se reflejan aquellos órganos colegiados de carácter no sectorial, cuya actuación afecta a todos los Departamentos de la Administración regional y no únicamente a determinados sectores de actividad, en los que participan los actuales Secretarios Generales, se advierte la ausencia de la materia de "modernización", dado que existe un órgano colegiado que, con presencia de todos los Secretarios Generales, tiene encomendada la elaboración y ejecución del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Regional (PEMAR), la Comisión de Control e Impulso del mismo (artículo 2, Decreto 15/2000, de 30 de marzo). Para conjugar estas omisiones bastaría con cerrar la enumeración con una cláusula de carácter genérico que aluda a todos aquellos órganos cuya regulación específica prevea la asistencia de los Viceconsejeros.

3) La letra g) le encomienda asistir al Consejero en el control de eficacia de la Consejería y de los Organismos Públicos adscritos a la misma. Esta función está tomada, casi literalmente, de la que el artículo 15.1, letra b) LOFAGE asigna al Subsecretario del Ministerio. Sin embargo, no deja de ser llamativa esta competencia del Viceconsejero cuando se advierte que respecto al Consejero se ha omitido la competencia de ejercer el control de eficacia, que sí tiene atribuido el Ministro en virtud del artículo 12.2, letra e) LOFAGE. Ante esta situación caben dos posibilidades: a) incorporar al elenco funcional del Consejero el control de eficacia; o b) suprimir la mención expresa de esta competencia del Viceconsejero.

Lo cierto es que el control de eficacia (en su acepción de cumplimiento del principio constitucional consagrado por el artículo 103.1 CE) de la Consejería ha de ser llevado a cabo, al menos en último término, por los órganos superiores de la misma, pero quizás no sea necesario plasmar de manera expresa esta competencia que ya se encontraría englobada en otras de carácter más genérico, como la superior dirección e inspección de la Consejería y sus Organismos Públicos que el artículo 16.2, letra b) encomienda al Consejero, quien se verá asistido en esta labor por el Viceconsejero, en virtud de la competencia que le asigna el artículo 17.2, letra b) del Anteproyecto, en cuya virtud ha de prestarle asistencia política, técnica y

administrativa.

Por otra parte, la introducción del control de eficacia entre las funciones de los órganos superiores de la Consejería debería salvaguardar la competencia que en la materia ostenta la Intervención General, a través del control financiero que le es propio.

4) La letra c) asigna al Viceconsejero la función de dirigir y coordinar la actuación de los órganos directivos de la Consejería. Esta atribución convierte en reiterativa la contenida en la letra n) referida a la dirección, impulso y supervisión de la Secretaría General Técnica, pues las funciones de impulso y supervisión quedan englobadas en el contenido de la relación jerárquica que une a todos los órganos directivos (también la Secretaría General Técnica, por tanto) con el Viceconsejero, del que todos dependen de forma mediata o inmediata.

Ese mismo principio jerárquico hace innecesario el último inciso de la letra l), que atribuye al Viceconsejero la superior dirección de los servicios de la Consejería, y que puede interferir en la superior dirección de la Consejería que corresponde al Consejero, siendo muy dudoso que pueda efectuar tal superior dirección respecto a los Secretarios Autonómicos, como más adelante se razonará. Quizás los redactores del Anteproyecto pretendieron dotar al Viceconsejero de la función, propia del Subsecretario ministerial, de dirección de los servicios comunes (artículo 15.1 LOFAGE), para realzar la faceta doméstica de la institución y cuya gestión ordinaria corresponde a la Secretaría General Técnica (art. 20, letra b, del Anteproyecto), lo que podría explicar a su vez el contenido de la letra n) antes analizado. Pero, al omitirse en la traslación la palabra "comunes" esa superior dirección ya se extendería a toda la Consejería, invadiendo el ámbito funcional del Consejero. Por ello, procede bien suprimir el inciso, bien incorporar el término "comunes" tras la palabra "servicios".

5) La función consignada con la letra o) debería hacerlo con la letra ñ), observación extensible también al artículo 16.

6) La letra f), después de atribuirle la facultad de asumir la inspección de las unidades, dependencias y organismos públicos adscritos a la Consejería, establece que tal facultad se ejercita sin perjuicio "de las competencias atribuidas a la Inspección General de Servicios", adición ésta escasamente afortunada en el nivel normativo superior en el que se desenvuelve el presente Anteproyecto, en el que la así denominada "Inspección General de Servicios" carece de la necesaria relevancia y definición orgánica y funcional, ya que el sentido y finalidad del presente Anteproyecto ha de reservarse para el nivel organizativo principal.

III. Artículo 18. Las Secretarías Autonómicas. Se configuran como órganos directivos bajo la dependencia del Viceconsejero (art.13.2), pero se olvida la verdadera noción de tales Secretarios Autonómicos, pese a expresarla con claridad el artículo 18, que es reflejo de lo consignado para los Secretarios de Estado en el artículo 7 LG y en el 14 LOFAGE, cuando, de existir, actúan bajo la dirección del titular del departamento en el determinado sector de la actividad administrativa que les asigne la norma de creación "o que les delegue el Consejero" (art. 18.2, a), con las atribuciones que señala el apartado b) -que es copia del 14.2 LOFAGE- y con la facultad de "resolver", en su caso, los recursos que en las materias de su competencia les correspondan (art. 18,2,c), que es traslado del 14.7 LOFAGE).

Los Secretarios Autonómicos, como los Secretarios de Estado, sí son órganos superiores de la Administración General, y sólo responden ante el Consejero o el Ministro correspondiente. Siendo así, el Anteproyecto debería verificar las correcciones oportunas tanto en el artículo 11.2 como en el 13.2. Prueba confesada de la específica situación de los Secretarios Autonómicos es el artículo 15.1, que hace depender del Secretario Autonómico, y no del Viceconsejero, las Direcciones Generales de los primeros.

IV. Otras observaciones.

1) Artículo 10. El concepto de órgano.

Recoge el artículo 10 del Anteproyecto, de forma literal, la definición de órgano que ofrece el artículo 5.2 LOFAGE, por lo que resultan extensivas al precepto proyectado las numerosas críticas que ha merecido la conceptualización estatal. En efecto, se ha dicho de ella que es insuficiente, pues las características que pretenden definir al órgano son completamente imprecisas y son predicables de cualquier unidad administrativa e, incluso, de la actuación de cualquier funcionario que ejerza potestades (es clásico el ejemplo de un registro de entrada de documentos, como unidad que produce efectos frente a terceros, pero a la que no cabe reconocer la condición de órgano). El órgano debe ser definido, más bien, en relación a los conceptos de competencia y potestad, en tanto manifestación del *imperium* del que aparece investida la Administración, permitiendo de esta forma distinguir a los órganos (unidades a las que el ordenamiento jurídico atribuye competencias cuyo ejercicio conlleva el de potestades capaces de producir efectos en la esfera jurídica de los ciudadanos) de las meras unidades administrativas. Del mismo modo, debería suprimirse la referencia iusprivatista del "tercero", por ser ajena al Derecho Administrativo, donde resulta más adecuado el término "ciudadano", como contraparte de la relación de sujeción que le une a la Administración.

Asimismo, la definición de órgano que efectúa el Anteproyecto se lleva a cabo adicionando determinadas notas a otro concepto, el de "unidad administrativa" que, a diferencia de lo que acontece en la LOFAGE, cuyo artículo 7 sí conceptúa tal elemento organizativo básico, no ha encontrado acogida en la futura norma, cuando sistemáticamente lo más adecuado sería describirlo, pues de otro modo el completo entendimiento del concepto de órgano exigiría acudir a una norma ajena al ámbito regional, quedando incompleto el Anteproyecto.

2) Artículo 11.4. El criterio de competencia profesional en el nombramiento de los Secretarios Generales Técnicos y los Subdirectores Generales. La ausencia de ese criterio en el nombramiento de Viceconsejeros, Secretarios Autonómicos y Directores Generales.

El establecimiento de un criterio de competencia profesional para proceder al nombramiento de los Secretarios Generales Técnicos y Subdirectores, supone introducir de forma muy limitada el mérito y la capacidad en un ámbito dominado por la relación de confianza entre quien nombra y el nombrado. Si bien la introducción de esta exigencia no cabe entender que altere el sistema de provisión de los puestos de trabajo correspondientes a tales cargos, precisando de concurso de méritos, pues el artículo 51.1 TRLFP señala expresamente la posibilidad de proveer por libre designación los puestos de Vicesecretarios, Subdirectores Generales y otros de carácter directivo de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo, sí que, al menos, exigirá una justificación del nombramiento por referencia a este criterio.

En cualquier caso, a diferencia del modelo diseñado por la LOFAGE, que persigue profesionalizar el estamento directivo, la exigencia de competencia profesional no resulta extensible a los otros órganos directivos, limitando su ámbito subjetivo a quienes hoy, con arreglo a la normativa vigente, se exige la condición de empleado público para su nombramiento. Esta condición, junto a lo indeterminado del concepto de "competencia profesional", pueden convertir en un mero formalismo la exigencia, sin que ésta llegue a resultar decisiva en el nombramiento y, por otra parte, no cooperan en la tendencia a la profesionalización y despolitización administrativa, al modo en que sí lo hace la LOFAGE.

3) Artículo 12. La previsión acerca de la homogeneidad funcional de los sectores de actividad administrativa que comprende cada Consejería.

Este requisito, tomado del artículo 8.1 LOFAGE que lo refiere a los Ministerios, puede generar ciertos problemas de orden práctico si se considera que la homogeneidad funcional ha de ser predicada no de cada sector de actividad en sí mismo considerado, sino la relación que los distintos sectores que puede agrupar una Consejería guarden entre sí.

En cualquier caso, la introducción de una determinada exigencia en la Ley supone acabar con la libertad de que hasta el momento goza el Presidente de la Comunidad Autónoma para diseñar el reparto funcional entre los diversos Departamentos, de tal forma que, de prosperar la redacción contenida en el Anteproyecto, cualquier reorganización de la Administración regional que suponga una variación en el reparto de sectores de actividad entre las Consejerías, exigirá una mínima justificación acerca del carácter homogéneo de aquellos que se agrupan en una misma Consejería, motivación que podrá servir para el control judicial posterior de la decisión.

4) El artículo 13. La confusión entre órgano y cargo.

Este precepto resulta un clarísimo exponente de un error que inspira toda la regulación de la estructura de las Consejerías, como es la confusión entre órgano y cargo. La estructura general de la Administración que dibuja el Anteproyecto es de carácter departamental, no personal, como se advierte en el artículo 12.1, cuando afirma que la Administración General de la Comunidad Autónoma se organiza en Consejerías o Departamentos. Esta opción organicista supone que son las Consejerías y sus sucesivas concreciones orgánicas las que han de dibujar todo el entramado organizativo y no sus titulares.

Por ello, cuando el artículo 13 pretende regular la organización interna de las Consejerías, no debe comenzar estableciendo una relación jerárquica entre dos cargos, no órganos, el Consejero y el Viceconsejero, sino que de forma sistemática debería atender a la existencia de una Viceconsejería (órgano) en cada Consejería, para así poder hacer depender de aquélla todos los órganos directivos que enumera en el apartado 2, en el que acertadamente se plasman órganos y no cargos.

Pero de nuevo, en el apartado 3, se vuelve a confundir órgano y cargo cuando se afirma que a las reuniones del Consejo de Dirección podrán asistir

"los demás órganos directivos", cuando realmente los que concurrirán serán los cargos correspondientes, que serán quienes estén al frente de aquéllos.

Y es que el concepto de órgano no debe confundirse con el de cargo, pues éste es el centro de imputación de aquél, como se advierte en el dualismo Consejería (órgano) - Consejero (cargo).

El órgano comprende o puede comprender un conjunto de unidades orgánicas (que a su vez pueden o no tener carácter orgánico), lo que nunca ocurre con el cargo, que, en cuanto concepto organizativo, es indivisible. Por ello, el artículo 13.1, cuando afirma que bajo la superior autoridad del Consejero existirá un Viceconsejero, parece estar instituyendo un mero cargo, más que un órgano. Sin embargo, el Anteproyecto contiene numerosos preceptos que desmienten esta primera impresión, como puede apreciarse en el artículo 17 que ya se intitula *"Las Viceconsejerías"*, atendiendo al verdadero carácter de la institución, como auténtico órgano administrativo.

Procede, por tanto, modificar la redacción del artículo 13 aludiendo a los verdaderos órganos, pues las relaciones jerárquicas que vinculan a los cargos y que derivan de la organización vertical definida por aquéllos es objeto de regulación en el artículo 15 del Anteproyecto.

Por otra parte, el segundo párrafo del apartado 3 enumera los supuestos en que el Viceconsejero presidirá el Consejo de Dirección del Departamento, señalando a tal efecto los de *"ausencia o enfermedad del Consejero, por delegación de éste"*. Dicha redacción parece apuntar que la actuación del Viceconsejero cuando el Consejero se encuentra ausente o enfermo son supuestos de delegación (artículo 13 LPAC), cuando realmente lo son de suplencia (artículo 17 LPAC). Si la intención es posibilitar que el Viceconsejero presida el Consejo de Dirección por delegación de su superior, debería incluirse la disyuntiva "o" tras la coma existente a continuación de la palabra Consejero.

5) El artículo 14.2. La alusión al órgano directivo competente en materia presupuestaria.

El precepto se corresponde con el artículo 47.2 de la vigente Ley 1/1988, que exige el informe

preceptivo y favorable del Consejero de Hacienda como trámite previo a la aprobación de los Decretos de estructura de las Consejerías. La redacción propuesta en el Anteproyecto supone una alteración sustancial del trámite, pues: a) suprime el carácter vinculante del informe, de forma que se podría aprobar una estructura en contra del informe presupuestario, eventualidad que cabría reputar contraria al artículo 11.2, letra c) LPAC, que exige como requisito para la creación de cualquier órgano administrativo la "dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento"; y b) el autor del informe presupuestario ya no es el Consejero de Hacienda, sino el órgano directivo en materia presupuestaria. Cuál sea éste no es cuestión baladí, pues si bien puede considerarse que, como ocurre en la actualidad, tal órgano será la Dirección General de Presupuestos, también cabría incluir en el concepto utilizado al Secretario General Técnico de la Consejería proponente, quien entre los servicios comunes que dirige tiene a su cargo la función de presupuestación (artículo 20.1 LOFAGE) y del que dependerá el correspondiente Servicio Económico-Presupuestario. De ser así, la finalidad de control previo que reviste el informe en la vigente Ley quedaría muy mermada al no residenciarse en la Consejería que ostenta competencias sobre todo el presupuesto de la Comunidad.

6) Artículo 15. La ordenación jerárquica en las Consejerías.

En este precepto se definen las relaciones jerárquicas entre los órganos superiores y directivos de la Consejería, incurriendo en diversas imprecisiones y contradicciones. Entre las primeras, se afirma que el Consejero es el órgano superior de la Consejería, lo que, con ser cierto, no lo es del todo, porque la utilización del artículo determinado "el" excluye la existencia de otro órgano superior, como el Viceconsejero. Por ello, el primer inciso del apartado 1 debería aludir simplemente a la relación jerárquica entre estos dos cargos -no órganos-, pues el carácter de órgano superior de la Consejería ya quedó fijado en el artículo 11 del Anteproyecto.

La contradicción surge al afirmar en el segundo inciso de ese mismo apartado 1 que los órganos directivos están bajo la dependencia "*directa*" del Viceconsejero, lo que no siempre será así. En efecto, hay órganos directivos que sí dependen directa y necesariamente del Viceconsejero, como la Secretaría General Técnica, pero también es posible encontrar órganos cuya dependencia inmediata no sea respecto del Viceconsejero, sino de una Secretaría Autonómica -sería el caso de las Direcciones Generales agrupadas en ella-, o de una Dirección General -la Subdirección General-. En estos últimos supuestos no puede predicarse una dependencia directa, inmediata, de la Viceconsejería, sino precisamente de los órganos en los que se integran, como expresamente señala el apartado 2 respecto de las Subdirecciones Generales.

El apartado 2, por su parte, prevé la posibilidad de crear Subdirecciones Generales dependientes de órganos diferentes a una Dirección General, por ejemplo de una Secretaría Autonómica, directamente de la Viceconsejería o, incluso, de una Secretaría General Técnica, pues aunque en la práctica este último cargo y el de Subdirector General se traduzcan en puestos de trabajo del máximo nivel administrativo, en el Anteproyecto -al contrario de la Ley 1/1988- se ha omitido una referencia al nivel administrativo del Subdirector General, lo que posibilitaría el establecimiento de relaciones jerárquicas entre ambos. Pues bien, en todos los supuestos en que el órgano del que haya de depender la Subdirección General no sea una Dirección General, quizás debería acuñarse una denominación diferente, pues semánticamente la utilización del prefijo sub- anteponiéndolo a Dirección General tiene un significado muy preciso, cual es el de inferior a la Dirección General, concepto que no sería representativo de la realidad que con él se pretende describir.

Asimismo, para poder hacer depender una Subdirección General de un órgano que no sea Dirección General, el Anteproyecto exige que "así se prevea", guardando silencio acerca de

qué norma o instrumento habrá de formalizar tal previsión. Una interpretación sistemática del precepto con el artículo 14.1 del Anteproyecto nos permite concluir que la norma habrá de ser el Decreto de órganos directivos aprobado por el Consejo de Gobierno a propuesta del Presidente, siendo insuficiente al efecto el Decreto de estructura orgánica, al que corresponderá proceder a su creación como unidad administrativa y definir la organización que dependa de la Subdirección, pero sólo si previamente ha sido previsto en el Decreto de órganos directivos.

7) El artículo 16.2, letra p). Atribución a los Consejeros de potestades expropiatorias.

La atribución a los Consejeros del ejercicio de las potestades expropiatorias en los términos que les confiera la legislación vigente (art. 16.2, p), puede conllevar dificultades interpretativas, al carecer de normas regionales que atribuyan de forma clara y concluyente dichas competencias a los Consejeros. De hecho, la legislación sobre expropiación forzosa es estatal, en virtud de la reserva efectuada por el artículo 149.1.18ª de la Constitución y, en consecuencia, las atribuciones funcionales que en ella se realizan no tienen como referente a los órganos autonómicos -inexistentes en 1954, fecha de aprobación de la norma de cabecera en la materia-, lo que junto al reconocimiento de facultades expropiatorias a las Comunidades Autónomas (artículo 15.3, letra b), EAMU) ha llevado a efectuar las necesarias adaptaciones orgánicas, de forma que las funciones que la normativa expropiatoria asigna al Consejo de Ministros y a los Ministros, habían de entenderse atribuidas al Consejo de Gobierno y a los Consejeros, respectivamente (Disposición Adicional primera del Decreto 2/1982, de 9 de agosto, por el que se atribuyen competencias, servicios y medios de la Diputación Provincial y del Consejo Regional a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

8) Sobre las normas de cierre de las enumeraciones funcionales

Los artículos 16 a 20 contienen sendas relaciones de las funciones que corresponden a cada órgano. El final de estas enumeraciones se deja a una norma de cierre que pretende evitar una petrificación del elenco funcional de los diversos órganos, permitiendo la asunción por éstos de otras funciones distintas a las contempladas en la Ley.

La bondad de la medida, sin embargo, no se ve acompañada por la técnica más adecuada. Así, es posible observar cómo los Consejeros sólo podrán asumir otras funciones cuando así lo prevea una norma con rango de Ley (art. 16.2, letra s); los Viceconsejeros sólo cuando el Consejero se las delegue (art. 17.2, letra o); los Secretarios Autonómicos cuando se las confiera la normativa en la materia (art. 18.2, letra d); los Directores Generales, las que le confieran las leyes y reglamentos (art. 19.1, letra g); y los Secretarios Generales Técnicos, las que le encomiende o delegue el Viceconsejero (art. 20, letra k).

Lo heterogéneo de dichas previsiones hace dudar a este Consejo Jurídico acerca de cuál es la *mens legis* que subyace en tal variedad de fórmulas, pues su interpretación rigurosa podría llevar a consecuencias indeseables. Así, cuando en determinados órganos sólo se prevé la posibilidad de asumir funciones distintas de las señaladas por vía de delegación (previsión absolutamente innecesaria dados los amplios términos en que se expresa el artículo 13 LPAC, que permite la delegación incluso en órganos no directamente dependientes), pero no contempla que otras normas le asignen otras funciones, si se efectúa una interpretación sistemática con otros preceptos que sí prevén esta posibilidad para otros órganos, podría llegarse a la conclusión de que, respecto de los primeros, una norma reglamentaria no podría asignarle una función distinta a la prevista en el Anteproyecto, lo que llevaría a un anquilosamiento de las posibilidades funcionales del órgano. Así podría ocurrir con el Viceconsejero y el Secretario General Técnico.

Por ello, si no es ésta la intención pretendida por la norma, sería conveniente armonizar todas las normas de cierre de las enumeraciones sobre el modelo del artículo 19.1, letra g),

habilitando la atribución de funciones por otras normas legales o reglamentarias, y suprimiendo las menciones a la delegación, por innecesarias.

III. Concreciones al articulado.

1) Artículo 20, j). Debería completarse: "*instancias, recursos y reclamaciones...*", pues no existe razón para excluir a las primeras del supuesto que contempla el precepto en cuestión.

2) Artículo 17.2, j). Debería ampliarse: "*y Proyectos de reglamentos de la Consejería*", para incluir la tramitación de las Órdenes reglamentarias del Consejero.

3) Artículo 16.2, d). Sería más correcto realizar una simple remisión a lo establecido en la Ley del Presidente. Así, por ejemplo: "*la potestad reglamentaria, en los términos previstos en la Ley del Presidente*".

SEXTA.- Sobre el régimen jurídico (Título III, artículos 25 a 36).

El presente Título, acertadamente, se ha estructurado con escueto contenido, puesto que su parte material y más sustantiva corresponde a la legislación básica estatal, constituida por la LPAC y el TRLCAP, principalmente. De ahí que sólo quepa formular concretas observaciones al articulado tendentes a la mejor concordancia interna de los preceptos del Anteproyecto.

1) Artículo 27.2 (y 18.2, c), por relación). El hecho de que en el artículo 27.2 no se establezca que los Secretarios Autonómicos tienen consideración de órgano jerárquico superior de los Directores Generales a los efectos de la procedencia del recurso de alzada, priva de contenido efectivo a la competencia resolutoria de recursos atribuida a los primeros en el artículo 18.2, c), pues, por lo dicho, no podrían resolver recursos de alzada; ni tampoco de reposición, pues contra sus propios actos procedería recurso de alzada ante el Consejero, ex artículo 27.2, b). Considerando que, conforme al artículo 15.1 "*in fine*", las Direcciones Generales dependerán directamente de la correspondiente Secretaría Autonómica (cuando exista), parece lógico que tal dependencia se proyecte también a los efectos del recurso de alzada, debiendo completarse en este sentido el citado artículo 27.2. De lo contrario, a los concretos efectos del recurso de alzada contra los actos de los Directores Generales, regiría lo dispuesto en la letra b) citada, y el competente sería el respectivo Consejero.

2) Artículo 25.1, último párrafo. Es una reiteración de lo que ya se desprende de la letra c) de dicho artículo.

3) Artículo 25.3. Debe suprimirse la referencia a las "*disposiciones*", pues en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno no se atribuye potestad reglamentaria a las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno, ni este último puede delegar tal facultad en aquéllas, al ser potestad indelegable ex artículo 53.1 de dicha Ley.

4) Artículo 28.1. Considerando la naturaleza y posición jurídica de las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno, el único órgano que podría resolver la alzada específica que aquí se prevé (singular y atípica, sin duda) sería el Consejo de Gobierno, y sólo respecto de los actos de dichas Comisiones provenientes de competencias atribuidas a éstas como propias (ex artículo 29.2, c) del Anteproyecto de Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno), pues sobre los actos emanados de competencias delegadas por el propio Consejo de Gobierno no cabría alzada alguna, ya que aquéllos han de considerarse como emanados del órgano delegante (artículo 13. 4 Ley 30/1992). Siendo ello así, y para evitar dudas, debería especificarse el limitado supuesto en que podría operar la previsión contemplada en el precepto comentado: "*otorgue recurso de alzada ante el Consejo de Gobierno en relación con actos acordados por la correspondiente Comisión Delegada en ejercicio de una competencia atribuida a la misma*", o fórmula similar.

5) Artículo 31. Se debiera completar así: "*y a las que se establezcan en razón de las especialidades...*".

SÉPTIMA.- Sobre los organismos públicos (Título IV, artículos 37 a 52).

I. Consideración general. Los entes institucionales autonómicos regulados por el Anteproyecto están inspirados en la LOFAGE. El Texto Refundido de la Ley de Hacienda (Decreto Legislativo 1/1999) regula los controles presupuestarios y financieros que se reserva la Hacienda regional sobre tal subsector del sector público, cuya existencia, en gran parte, está motivada por razones de especificidad económica y presupuestaria.

El Anteproyecto, al igual que la LOFAGE, denomina a las dos categorías típicas de entes con personificación de Derecho público "organismos públicos", y dentro de ellos distingue los que en sus relaciones externas quedan sometidos al Derecho público -los tradicionales "organismos autónomos"-, y los que, por el contrario, quedan, sometidos en sus relaciones externas al Derecho privado, denominados "entidades públicas empresariales".

Los entes institucionales con personificación de Derecho privado son aludidos en la Disposición Adicional Segunda - los que adopten la forma de sociedad mercantil- y en la Disposición Adicional Primera si se constituyen conforme a la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones.

El Anteproyecto regula, para ambas clases de entes, su creación y normativa general, las reglas esenciales para su organización y funcionamiento internos, su patrimonio, su personal, su actividad de contratación, los rasgos esenciales de sus recursos económicos, y su extinción.

II. Artículos 45 y 48. El patrimonio de los organismos institucionales.

Estos artículos regulan determinados aspectos del régimen jurídico del patrimonio de los Organismos Autónomos y de las Entidades Públicas Empresariales. Dicha regulación es propia de la legislación específica en la materia, contenida en la Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, lo que implica que, en buena técnica normativa, para evitar una regulación fragmentada y, en ocasiones, dudosa, el Anteproyecto debiera remitirse a dicha Ley, salvo en los aspectos que pretenda modificar de ésta, en cuyo caso lo que procede es incluir las oportunas modificaciones en una Disposición Adicional específica. Así, no resulta explicable que, en lo que atañe al patrimonio de la Administración General de la Comunidad Autónoma, el Anteproyecto no dedique artículo específico alguno (lo que supone una implícita remisión a dicha Ley) y no se haga lo propio con los Organismos Públicos. Las modificaciones que en este punto introduce el Anteproyecto pueden resumirse en: a) el informe favorable previo a la adquisición de inmuebles previsto en el artículo 45.1 "*in fine*" (que no se contempla en el artículo 50 de la citada Ley); y b) el órgano competente para acordar la afectación expresa de bienes de los Organismos Autónomos a fines o servicios públicos de éstos (según el Anteproyecto, será la Consejería tutelante, mientras que en el artículo 22.2 de la Ley 3/1992 tal competencia es del Consejero de Hacienda). Por otra parte, no queda claro lo pretendido en el artículo 45.1 sobre la incorporación automática al patrimonio de la Comunidad Autónoma de los bienes adquiridos por los Organismos Autónomos que, no habiéndolo sido para su devolución al tráfico jurídico, resulten innecesarios para el cumplimiento de los fines de dichos Organismos.

Por ello, resultaría más adecuado suprimir los proyectados artículos 45 y 48 e incluir una Disposición Adicional de modificación de los artículos 22.2 y 50 de la Ley 3/1992.

En el primero, para añadir al texto vigente: "*excepto en los casos de afectación a fines o servicios públicos encomendados a los Organismos Públicos, para cuya afectación expresa será competente el Consejero titular de la Consejería de la que dependan*", o fórmula similar.

En el segundo, para añadir al vigente artículo 50, primer párrafo: "*previo informe favorable de la Consejería competente en materia de hacienda cuando se trate de bienes inmuebles*".

Por lo que atañe a la "*incorporación*" a que se refiere el previsto artículo 45.1, dicho precepto incurre en el mismo error conceptual que la propia Ley 3/1992 en algunos de sus preceptos, al no distinguir, cuando en algunos casos es necesario, entre el patrimonio de la Comunidad

Autónoma, globalmente considerada, y el patrimonio de la Administración General de la Comunidad Autónoma. Si, como expresa su artículo 1.2, el primero incluye también el patrimonio de los entes de derecho público dependientes de aquélla, en supuestos como el que regula el previsto artículo 45.1 es necesario precisar que los bienes del patrimonio de dichos Organismos que resulten innecesarios para el cumplimiento de sus fines, se incorporarán al patrimonio de la Administración General de la Comunidad (pues en el de la Comunidad Autónoma, como tal, siempre están).

Por ello, y en la línea de lo indicado anteriormente, lo correcto sería modificar el vigente artículo 50 de la Ley 3/1992, añadiendo un número 2 en el que se disponga que *"los bienes y derechos propiedad de los Organismos Públicos que resulten innecesarios para el cumplimiento de sus fines, excepto los que hayan sido adquiridos para devolverlos al tráfico jurídico, que podrán ser enajenados por aquéllos, se incorporarán al patrimonio de la Administración General de la Comunidad Autónoma, previa desafectación, en su caso, por el Consejo de Gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.2,"* o fórmula similar.

III. Órganos institucionales especiales. Junto a las modalidades antedichas cabría distinguir la atipicidad o peculiaridad de otros entes o instituciones que no deben caer bajo el ámbito de esta Ley, como el Consejo Jurídico, cuya regulación debieran ser expresamente remitida a su normativa específica, mediante la correspondiente Disposición Adicional.

OCTAVA.- El cambio en la denominación de los órganos. Consecuencias y corrección.

Los cambios que en la denominación de los órganos propone el Anteproyecto y el carácter de norma cabecera de la organización administrativa regional que reviste la futura Ley exigen la adopción de una medida correctora de los efectos que produciría en numerosas disposiciones dictadas bajo la vigencia de la Ley 1/1988 y que, consecuentemente, denominan a los órganos administrativos según la terminología acuñada por la referida Ley (por ejemplo, el TRLFP alude en numerosas ocasiones al Secretario General de la Consejería -artículos 13; 43; 52.2 , 3 y 4- , para atribuirle funciones que tras la aprobación de la futura Ley habrán de entenderse propias del Viceconsejero).

Para evitar el esfuerzo interpretativo que exigiría a los operadores jurídicos determinar las equivalencias entre órganos actuales y futuros, debería añadirse al Anteproyecto una disposición adicional que las estableciera expresamente, al modo de la Disposición Adicional Primera del Decreto 2/1982, de 9 de agosto, por el que se atribuyen competencias, servicios y medios de la Diputación Provincial y del Consejo Regional a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En ella se establece que cuando una norma atribuye competencia a un determinado órgano estatal, debe entenderse atribuida a uno de los regionales fijando las equivalencias entre los órganos de uno y otro ámbito.

La inclusión de un precepto similar en el Anteproyecto permitiría asimismo actualizar la referida disposición reglamentaria, anterior a la reforma operada por la LOFAGE en la Administración estatal.

Ha de advertirse, no obstante, que dado el calado de la reforma que se pretende realizar sobre los órganos superiores y directivos de las Consejerías, que afecta no sólo a su denominación sino también al reparto de las funciones entre aquéllos, será preciso efectuar un previo estudio para determinar en qué medida las equivalencias se producen en todos los casos o es necesario salvar ciertas excepciones. Así, a modo de ejemplo, aunque puede establecerse una equivalencia general entre las figuras de Secretario General y Viceconsejero, hay ciertas funciones -artículo 20 del Anteproyecto, en sus letras c), d), e), f), g), y h)- que si bien la Ley 1/1988 las atribuye al Secretario General, en la futura Ley no se asignan al Viceconsejero sino al Secretario General Técnico.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Anteproyecto de Ley consultado carece del informe preceptivo del Consejo Regional de la Función Pública señalado por el artículo 13.1 del TRLFP, por lo que procede concluir que tal trámite habrá de cumplimentarse, ya que en *"los asuntos sobre los que haya dictaminado el Consejo no podrán ser sometidos a dictamen ulterior de ningún otro órgano o institución de la Región de Murcia"* (art. 2.4 LCJ), guardándose el trámite indicado en la Consideración Segunda, I, último párrafo.

SEGUNDA.- El Anteproyecto sometido a consulta se encuentra, en su conjunto, en el ámbito de competencias que el EAMU atribuye a la Comunidad Autónoma y dentro de las bases de la legislación estatal que limitan la competencia regional.

TERCERA.- La disfunción básica que se advierte es la existencia de un cargo -el Viceconsejero- que incide cualitativamente en la estructura que sirve de soporte al funcionamiento de la Administración regional, alterando esa normalidad funcional como consecuencia de una concepción extensa del Gobierno ajena al EAMU, fruto de la cual es su inadecuada catalogación como órgano superior de toda la Administración regional (art. 11.1) del que se hace depender la totalidad de órganos directivos de una Consejería (art. 13.2 y 15), provocando que el Consejero mantenga con todos ellos una vinculación indirecta, impropia de su condición de titular de la Consejería y responsable ante la Asamblea Regional.

CUARTA.- Las restantes observaciones contribuyen a la mejora del Anteproyecto, debiendo destacarse en especial que cabría distinguir la atipicidad o peculiaridad de entes o instituciones que no deben caer bajo el ámbito de esta Ley, como el Consejo Jurídico, cuya regulación debiera ser expresamente remitida a su normativa específica, mediante la correspondiente Disposición Adicional.

No obstante, V.E. resolverá.

