



Dictamen nº 56/2015

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de marzo de 2015, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Presidencia y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 19 de febrero de 2015, sobre Anteproyecto de Ley del Buen Gobierno y del Estatuto del Cargo Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. 71/15), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La primera documentación que figura en el expediente es una memoria justificativa del Anteproyecto de ley, un estudio económico y un informe de impacto por razón de género, documentos todos de 9 de diciembre de 2014 que acompañan al primer texto del Anteproyecto, procedentes de la Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior (Consejería de Presidencia y Empleo).

SEGUNDO.- El 10 de diciembre de 2014 la Comisión de Secretarios Generales examinó el texto y lo informó favorablemente con carácter previo a su elevación al Consejo de Gobierno, el cual, al día siguiente, tomó conocimiento del expediente y acordó que continuara el procedimiento con la solicitud de informe a todas las Consejerías, al Consejo Regional de la Función Pública, a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, a la Vicesecretaría de la Consejería de Presidencia y Empleo, y con los informes que considera preceptivos del Consejo Económico y Social y del Consejo Jurídico.

TERCERO.- El 12 de diciembre fueron solicitados los informes de las Consejerías, con el siguiente resultado:

- 1) El 20 de enero lo emitió la Secretaría General de la Consejería promotora, con observaciones de procedimiento y de fondo, referidas a diversos artículos.
- 2) El 16 de enero de 2015, la Consejería de Agricultura y Agua, con apenas 5 observaciones muy concretas.
- 3) El 29 de enero de 2015, la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, también breve con observaciones

concretas.

4) El 3 de febrero de 2015, la Consejería de Economía y Hacienda, con observaciones generales de alcance sobre el sentido del Anteproyecto, y hasta 22 observaciones particulares al articulado; el 15 de enero el Director General de Presupuestos y Fondos Europeos, por su parte, observa que si se cumplen los requisitos de la Disposición final primera del Texto Refundido de la Ley de Hacienda le correspondería emitir informe preceptivo; el 28 de enero de 2015 el Instituto de Crédito y Finanzas emitió informe reclamando para la Consejería de Economía y Hacienda la competencia para la iniciativa legislativa y la propuesta al Consejo de Gobierno, en virtud de lo que dispone el Decreto del Presidente 4/2014, de 10 de abril, de Reorganización de la Administración Regional; igualmente, como cuestión de mayor relevancia, cuestiona la competencia autonómica para aprobar un precepto como el del artículo 43, que limita la posibilidad de mantener relación laboral o mercantil en algunos supuestos para quienes dejan de ocupar determinados cargos públicos.

5) La Consejería de Sanidad y Política Social emitió su informe el 2 de febrero de 2015 observando que no se trata de una regulación *ex novo*, y recuerda en tal sentido la vigente Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política; considera que, en virtud del Decreto del Presidente 4/2014, de 10 de abril, la competencia sobre la iniciativa normativa corresponde a la Consejería de Presidencia y Empleo; echa en falta la inclusión de las Universidades Públicas en el ámbito de aplicación de la Ley; expresa sus dudas sobre la aplicación de la futura ley al Consejo Económico y Social y al Consejo Jurídico.

CUARTO.- El Consejo de la Función Pública emitió informe favorable al Anteproyecto el 5 de febrero de 2015, sin observaciones, y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas comunicó mediante oficio de 29 de enero de 2015, que tampoco formula observaciones.

QUINTO.- El Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Presidencia y Empleo, acordó el 23 de enero de 2015 declarar de urgencia la emisión de los dictámenes del Consejo Económico y Social y del Consejo Jurídico, con la consiguiente reducción de plazos, quedando para el primero en 7 días naturales y en 10 días naturales para el segundo.

SEXTO.- La Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior formuló el 9 de febrero de 2015 una memoria analizando las observaciones de los informes anteriores y explicando las modificaciones introducidas en el segundo texto del Anteproyecto.

SÉPTIMO.- El 10 de febrero de 2015 se solicitó el dictamen del Consejo Económico y Social, que lo emitió en sesión celebrada el 17 de febrero de 2015, recogiendo, entre otras, las conclusiones que a continuación se exponen. En primer lugar, observa que la seguridad jurídica aconseja clarificar la aplicabilidad de la normativa básica en materia de buen gobierno a los supuestos en los que se produce el desempeño de cargos públicos que no llevan retribución única y las incompatibilidades asociadas al mismo, como es el caso de la persona que preside el Consejo Económico y Social; cuestiona la limitación del artículo 43.1 del Anteproyecto en cuanto al concepto de intervención directa del cargo público; considera, igualmente, que los criterios para la concreción y aplicación de las sanciones adolecen de discrecionalidad en aspectos esenciales, y que existe indeterminación en cuanto a la aplicación del régimen de infracciones y sanciones de la legislación básica estatal sobre buen gobierno (económico-presupuestarias, disciplinarias).

OCTAVO.- La Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior formuló el 19 de febrero de 2015 una memoria sobre los cambios introducidos en el Anteproyecto a raíz del último dictamen, dando lugar así a la tercera versión del texto que es la que fue remitida al Consejo Jurídico, junto al resto del expediente, en cuyo registro tuvo entrada ese mismo día.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un Anteproyecto de Ley regional, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

El Dictamen se solicita para que sea emitido dentro del plazo de urgencia señalado por el artículo 10.2 LCJ (en la redacción dada por la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario), constando el acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de enero de 2015 que así lo declara (Antecedente Quinto). Para el debido cumplimiento de lo que establece con carácter básico el artículo 54.1, e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), la aplicación de la urgencia debe ser siempre motivada y, por otra parte, debe afectar a todo el procedimiento, no sólo a particulares trámites, como aquí ocurre.

El carácter urgente del Dictamen da lugar a que su elaboración se concentre en algunas de las principales cuestiones que suscita el Anteproyecto, ya que, como en otras ocasiones ha señalado este Consejo Jurídico, tal premura no permite que puedan exponerse aspectos que mejorarían el contenido de la futura Ley.

SEGUNDA.- Procedimiento.

La Disposición final primera de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (ley 12/2014), establece que *en el plazo de tres meses desde la publicación de esta ley, el Consejo de Gobierno impulsará la tramitación de un proyecto de ley que desarrolle los aspectos relativos al buen gobierno derivados de la legislación básica estatal y regule el régimen de los altos cargos al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y asimilados a los mismos*. Fue publicada en el BORM de 18 de diciembre de 2014.

El procedimiento se inició, como consta en antecedentes, el 9 de diciembre de 2014 y, en el marco de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno (ley 6/2014), pueden considerarse atendidas las exigencias mínimas de índole procedural que deben seguirse para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado. Constan en el

expediente -y así se recoge en los antecedentes- las sucesivas versiones del Anteproyecto sometido a consulta y la preceptiva memoria que lo acompaña, así como los informes de los distintos órganos y dependencias administrativas que han intervenido en su elaboración.

No obstante, se advierte que la trascendencia de la norma no se ve secundada por el contenido de algunos de los documentos, destacando a tal efecto que la memoria justificativa se limita apenas a hacer una descripción del texto sin entrar a explicar la motivación jurídica y técnica de las *concretas determinaciones normativas* con el *grado de detalle suficiente*, tal como establece el apartado 3 del precepto. El informe de la Vicesecretaría, por su parte, nada dice sobre las *disposiciones legales derogadas* por el Anteproyecto ni hace una *valoración jurídica de las alegaciones presentadas*, tal como requiere el apartado 4 del precepto, valoración que ha sido realizada por la Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior.

Por otra parte, la afirmación del llamado estudio económico de que la futura ley "no tiene incidencia económica alguna" y que, por tanto, no es necesario el preceptivo análisis del "coste y financiación" de los nuevos servicios a que se refiere el artículo 46.3 de la Ley 6/2004, queda desmentida por el régimen jurídico que impone el articulado con carácter general, pero particularmente en cuanto a todo el sistema de planificación y evaluación que se regula en los artículos 26 a 28, o a las nuevas funciones que a la Oficina de la Transparencia se asignan en los artículos 57 y siguientes.

TERCERA.- Competencia estatutaria y orgánica.

I. En diversos documentos del expediente se trata de fundamentar la competencia autonómica en la Ley Orgánica 4/1982, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM), artículo 10.Uno, números 1, *organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*, y 29, *procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*, afirmación que siendo cierta es incompleta y es necesario matizar.

Como ya señaló este Consejo Jurídico en los Dictámenes 94 y 95/2004, y en el 114/2013, 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.

Pero determinar cuáles sean las instituciones de autogobierno es una interrogante a la que se puede dar una respuesta descriptiva a partir de la propia jurisprudencia constitucional, que las ha identificado con las reseñadas en el artículo 152.1 CE (STC de 5 de agosto de 1983); así pues, son las recogidas en el Título II EARM bajo la genérica denominación de "órganos *institucionales*", constitutivos de la denominada "*organización política fundamental de la Comunidad Autónoma*" y excluyendo, por tanto, la organización administrativa pura (STC 132/89, de 18 de julio). Conforme a este planteamiento, las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma son la Asamblea Regional, el Presidente y el Consejo de Gobierno, coincidentes con los tradicionalmente denominados poderes legislativo y ejecutivo, y coincidentes, también, con los que el artículo 20 EARM denomina "órganos *institucionales*".

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^a 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 EARM, 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).

Además, debe distinguirse entre las decisiones que son estrictamente de configuración organizativa, a través de las que se definen, crean o modifican órganos o unidades administrativas, de aquellas otras reglas que disciplinan la actividad de los órganos administrativos. Estas últimas son las que han de quedar comprendidas dentro del concepto de régimen jurídico a que se refieren tanto el artículo 149.1.18^a CE como el 52 EARM, mientras que las primeras quedan directamente habilitadas por el artículo 51 EARM. 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 que son deslindables competencialmente.

Junto a lo anterior ha de considerarse que la propia Constitución en el artículo 149.1.18^a, condiciona las competencias que atribuye al Estado en tal precepto al disponer que le corresponden *"sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas"*. En correspondencia con ello, el artículo 10.Uno.29 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia atribuye a ésta competencia sobre el *"procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia"*, expresando a su vez el artículo 31 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 7/2004), en desarrollo del Estatuto citado, que dicha administración pública ajustará su actuación a las prescripciones del procedimiento administrativo común *"y a las que se establezcan en razón de las especialidades derivadas de su propia organización"*.

Considerando todo lo hasta aquí expuesto, hay que concluir que el Anteproyecto objeto de Dictamen no carece de normas que regulen las instituciones estatutarias de autogobierno, ya que como tales cabe calificar al Presidente (particularmente concernido por diversos artículos, como el 2.2,a), 22.1 y 36), lo que permite que pueda residenciarse la competencia ejercida para su aprobación en el artículo 10.Uno,1 EARM, pero no exclusivamente, ya que las reglas organizativas que se pretenden aprobar son, en su inmensa mayoría, de aquellas que disciplinan la actividad de los titulares de los órganos de la administración, es decir, que se disciplina la actividad del órgano mismo fijando una parte de su régimen jurídico. Por ello, la competencia estatutaria en la que ha de incardinarse el Anteproyecto, en la mayor parte de su contenido, no es la definida en el artículo 10.Uno, 1 sino en el artículo 52 EARM; y, finalmente, los artículos 67 a 71 encontrarían cobijo bajo la competencia del artículo 10.Uno.29 EARM.

La conclusión anterior queda ratificada por la lectura de la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto, que en los párrafos finales de su apartado II señala que viene a desarrollar el régimen del buen gobierno establecido con carácter básico en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con la que concuerda de una manera efectiva, ya que su

De todo ello debe darse cuenta en la Exposición de Motivos.

II. Competencia para la propuesta y elevación al Consejo de Gobierno. Aunque sean conceptos o ideas fuertemente interrelacionados, transparencia y buen gobierno se distinguen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de una manera nítida: la primera comprende las medidas de publicidad activa, mientras que el buen gobierno consiste en establecer las obligaciones que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento. Es decir, el buen gobierno supone incidir en el estatuto jurídico de los responsables públicos, materia que se inserta, desde el punto de vista sustantivo, en uno de los elementos del órgano, el elemento subjetivo y, desde este punto de vista, al referirse a un elemento del órgano, se está refiriendo a la organización.

Las competencias de la Consejería de Presidencia y Empleo, son, según el Decreto del Presidente 4/2014, de 10 de abril, de reorganización de la Administración Regional, en la redacción dada por el Decreto de Presidencia 28/2014, de 10 de julio:

"La Consejería de Presidencia y Empleo es el Departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en las siguientes materias: administración local; relaciones con la Asamblea Regional y las relaciones institucionales; asesoramiento jurídico, representación y defensa en juicio de la Comunidad Autónoma; relaciones con la Unión Europea; fundaciones y colegios profesionales, sin perjuicio de las competencias que en estas materias estén atribuidas a otras Consejerías; asociaciones; espectáculos públicos y taurinos; participación ciudadana en la vida pública; relaciones con las comunidades asentadas fuera de la Región; comunicación; protocolo; juventud; deportes; el ejercicio de funciones y la realización de actuaciones que correspondan a la Administración Regional en materia electoral, de conformidad con la legislación electoral vigente; investigaciones y estudios autonómicos; nombramiento de Notarios, Registradores de la Propiedad y Mercantiles para plazas radicadas en el territorio de la Región de Murcia, y la participación en la fijación de demarcaciones correspondientes a los mismos; coordinación de policías locales; protección civil; emergencias; prevención y extinción de incendios y salvamento; trabajo y fomento de la economía social; empleo, mediante la intermediación y orientación laboral; fomento de políticas activas de empleo y formación, incluida la formación ocupacional y continua, seguridad y salud laboral, y cualesquiera otras que le atribuya la legislación vigente".

El artículo 9 del Decreto de Consejo de Gobierno 40/2014, de 14 de abril, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia y Empleo, redactado por el apartado dos del artículo único del también Decreto de Consejo de Gobierno 248/2014, 19 diciembre, regula así las competencias de la Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior:

"La Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior asume las competencias relativas a (...) Igualmente, asume, con carácter transversal, la planificación y coordinación general de las políticas públicas dirigidas al fomento de la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones en los asuntos de interés público, así como el diseño y potenciación de prácticas favorecedoras de la transparencia en la ejecución de las políticas públicas y las relaciones con la sociedad".

Es decir, no hay una atribución expresa de competencia a la Consejería de Presidencia y Empleo en materia de buen gobierno o del estatuto del cargo público, sino solo una atribución de competencia a la Dirección General citada en materia de transparencia y con el fin que el precepto cita, que es el diseño y potenciación de prácticas.

Las competencias de la Consejería de Economía y Hacienda, según el mismo Decreto del Presidente 4/2014, de 10 de abril, son las siguientes:

"La propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en las siguientes materias (...), evaluación de políticas públicas, organización administrativa, inspección y calidad de los servicios (...)".

De los preceptos transcritos resulta, pues, que no hay una atribución expresa de competencia a la Consejería de Presidencia y Empleo sobre las materias que pueden entenderse comprendidas en el buen gobierno, y sí una atribución competencial expresa a la de Economía y Hacienda en materia de organización administrativa que, como quedó dicho, abarca las reglas organizativas que disciplinan la actividad de los titulares de los órganos y, por tanto, de los órganos mismos.

No obsta a lo anterior que la Consejería de Presidencia y Empleo haya de tener protagonismo en la elaboración e impulso del Anteproyecto, afirmación que tiene en cuenta la interrelación que cabe reconocer a estas materias de la actividad administrativa, quizás todavía no bien ubicadas en el conjunto de las funciones públicas. La transparencia, la democracia participativa y la buena administración son típicos elementos de la buena "gobernanza" que se predica en las últimas décadas y, aunque son conceptos materiales que para el Derecho no han alcanzado todavía acuñaciones nítidas ni regulaciones consolidadas, resulta evidente que entre ellos hay una unión inextricable que los hace inseparables en cuanto valores emergentes en la nueva era de la comunicación e información administrativa, de tal forma que los objetivos de una, la transparencia, necesitan del complemento indispensable del otro, el buen gobierno. Además de ello ha de tenerse en cuenta que por mediación de lo que establece el artículo 6.2, f) del Decreto 53/2001, de 15 de junio, de estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, corresponde a ésta, a través del Secretariado Administrativo del Consejo de Gobierno, la custodia de los expedientes de Altos Cargos y la gestión del Registro de Intereses, Actividades y Bienes de los mismos, examen de las declaraciones que se presenten y subsanación, en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos y Organización Administrativa de la Consejería de Economía y Hacienda, de cuantas deficiencias formales se planteen, así como la elevación de propuestas de compatibilidad de los mismos al Consejo de Gobierno y la remisión a la Asamblea Regional, de la información correspondiente en esta materia.

De todo ello se concluye que la competencia para elevar al Consejo de Gobierno la propuesta de aprobación del Anteproyecto corresponde conjuntamente a los Consejeros de Presidencia y Empleo y de Economía y Hacienda.

CUARTA.- Alcance y ámbito de aplicación.

I. Alcance. Tal y como se ha indicado, el Anteproyecto sometido a consulta tiene por objeto principal establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, todo ello en desarrollo de la legislación básica estatal. Recoge un amplio elenco de principios éticos y de actuación y un régimen de infracciones y sanciones aplicable a los cargos y a los altos cargos de la Administración autonómica.

De entre estos destaca la regulación que se hace de una manera directa del Presidente, el cual, como antes se ha indicado, es titular de un órgano institucional de la Comunidad Autónoma. En tal sentido es necesario tener presente lo que establecen los artículos 31.5 y 32.4 EARM, según los cuales la Ley que regule el estatuto personal del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno debe aprobarse con el voto favorable de los miembros de la Asamblea Regional. Los artículos 10 y 35 de la Ley 6/2004, en cuanto se refieren a las incompatibilidades del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno, suponen regulación de su estatuto personal, materia a la que afectan los Títulos II, III y IV del Anteproyecto, los cuales, en lo que a ellos respecta, debe ser aprobado por tal mayoría cualificada.

II. Ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación del Anteproyecto plantea otros problemas en su interrelación con la Ley 12/2014, artículos 5 y 14, y es la mención que el primero hace a las "corporaciones de derecho público regionales en lo relativo a sus actividades sujetas al derecho administrativo", susceptible de generar numerosos conflictos de interpretación o aplicación normativa.

Corporaciones de derecho público son las cámaras de comercio (Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, art. 2), los colegios profesionales (Ley 2/1974 de 13 de febrero, art. 1.1), las comunidades de regantes y usuarios (art. 82 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de aguas), las cofradías de pescadores (art. 36 Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia), los Consejos de Denominaciones de Origen, Genéricas y Específicas, y el Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia, así como los órganos de gestión que contempla la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino (Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores). Estas corporaciones no están incluidas en el artículo 2.3 del Anteproyecto pero sus máximos responsables sí quedan sujetos a unas obligaciones de información que no tienen correspondencia ni con la normativa del buen gobierno ni con la calidad de su relación con las funciones públicas, a la vista de que ni perciben retribuciones de los presupuestos públicos ni están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos públicos. En definitiva, tales obligaciones de información devienen en un exceso legal que debe ser corregido tomando como eje de la obligación de informar de dicho artículo 14 la profesionalización de los máximos responsables de tales entes, manifestada en la obligación de dedicación plena y sujeción al régimen de incompatibilidades de los cargos políticos, tal como señala el CES. Para ello el artículo 14.2 de la Ley 12/2014, a continuación de la frase "personas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título" debe añadir, "siempre que ejerzan sus funciones en régimen de dedicación plena y exclusiva al servicio público, sean remunerados por ello y estén sujetos al régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses de la legislación autonómica sobre el cargo público".

Esta observación tiene carácter esencial.

III. Otros problemas que plantea el ámbito de aplicación. Quedó dicho con anterioridad que entre buen gobierno y transparencia, aunque se puedan distinguir en cuanto materias competenciales, hay una unión inextricable que los hace inseparables, de tal forma que los objetivos de una, la transparencia, necesitan del complemento indispensable del otro, el buen gobierno, y viceversa, afirmación que se confirma por una lectura atenta de la propia Ley 19/2013. De ahí se infiere también que la regulación en leyes autonómicas diferentes de ambas materias no se ha de contemplar como una estanqueidad normativa, sino que, por el contrario, ambas leyes han de ser interpretadas y aplicadas la una por la otra, atendiendo a la repercusión que los mandatos de ambas puedan tener sobre los objetivos del conjunto normativo. La diferencia entre ambas, desde el punto de vista institucional de sus respectivos ámbitos subjetivos, es que la Ley 12/2014, se refiere a ente, órganos e instituciones (art. 5, igual que hace la legislación básica en el artículo 2) mientras que el Anteproyecto va referido a los que denomina cargos, que son las personas titulares de tales entes, órganos e instituciones, como queda reflejado en su artículo 2.

La cuestión de la naturaleza jurídica de la relación existente entre el órgano y su titular fue muy debatida en la doctrina jurídica, pudiendo afirmarse que al situar a una persona al frente del conjunto de atribuciones y medios que constituyen el elemento objetivo del órgano, se efectúa una asunción del elemento personal en el seno de la Administración pública, de tal forma que ambos quedan confundidos en la llamada relación orgánica, a virtud de la cual cuando el titular del órgano se relaciona con terceros aparece como el propio ente, careciendo de personalidad; pero como también es cierto que la persona tiene una sustantividad propia, distinta a la del ente u órgano del que forma parte, se distingue una relación de servicios entre ambos, de tal manera que dentro de la misma la persona, ante el ente u órgano, ostenta un conjunto de derechos y le afectan unas obligaciones. Es en este plano de la relación de servicios en el que hay que inscribir las obligaciones y derechos que el Anteproyecto y el artículo 14 de la Ley 12/2014 atribuyen a los cargos públicos, y es también en este ámbito en el que hay que situar la observación que realiza el CES sobre la necesidad de clarificar la aplicabilidad de la normativa básica en materia de buen gobierno a los supuestos en los que se produce el desempeño de cargos públicos que no llevan retribución única y las incompatibilidades asociadas al mismo, como es el caso de la persona que preside el Consejo Económico y Social y del presidente del Consejo Jurídico.

Sobre ello confluyen varios factores, siendo uno de ellos, como razona el CES, que la peculiaridad del régimen jurídico de ambos entes tiene su especificidad en la singularidad de su función y de su posición jurídica, que queda reflejada en las Leyes 3/1993, de 16 de julio, y LCJ, que los ha configurado institucionalmente para garantizar su autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones consultivas que tienen asignadas en sus ámbitos respectivos. El CES es definido como *"órgano consultivo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia en materia socio-económica y laboral"*, *"que se constituye como cauce de participación de los agentes sociales y económicos en la planificación y realización de la política económica regional"* (art. 2.1 y 2.2 Ley 3/1993), y su peculiar posición en el entramado de la estructura institucional regional hace que no sea sustancialmente reductible a alguno de los tipos de entes institucionales previstos por la Ley 7/2004, que le será aplicable sólo supletoriamente, según expresa la Disposición adicional quinta de ésta. Igual ocurre con el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, también expresamente exceptuado de dicha Ley 7/2004 (Dictamen 95/2004), el cual es una institución exclusivamente consultiva, de carácter jurídico general, e independiente en cuanto a su organización y funcionamiento, rasgos que se advierten claramente en la Ley 2/1997, que lo define como el superior órgano consultivo en materia de gobierno y de administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, indicando que ejerce la función consultiva con plena autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia, a consecuencia de lo cual no está integrado en ninguna de las Consejerías ni Departamentos de la Administración Regional (art.1.1, 1.2 y 1.3 LCJ); en el ejercicio de su función consultiva velará por la observancia de la CE, el EARM y el resto del ordenamiento jurídico, fundamentando en ellos su dictamen (art.2 LCJ).

Las razones de esa excepción son claras, y es que el Consejo Jurídico, por causa de su independencia, no está integrado en ninguna de las Consejerías ni Departamentos de la Administración regional para preservar el carácter garantista de la función consultiva clásica, tanto para el ordenamiento en su conjunto como para los particulares interesados en los procedimientos, todo ello según una concepción tradicional en el derecho administrativo histórico español para la cual es imprescindible que los órganos consultivos guarden distancia institucional respecto a los activos. En ese mismo sentido son factores que abundan en tal idea la inexistencia de retribuciones salariales en el Consejo Jurídico, consecuencia de la no exigencia de dedicación exclusiva, y la propia normativa básica, que a la hora de configurar el ámbito subjetivo de los entes sometidos al régimen del buen gobierno remite a que sea la normativa autonómica la que determine qué "altos cargos" han de estar incluidos en el mismo, no extendiéndose más que a los titulares de los mismos. Conforme a la normativa autonómica vigente y la ahora proyectada, resulta que el Presidente del Consejo Jurídico no ostenta la condición de alto cargo, ni por declaración formal de norma alguna ni por asimilación, aunque se trate de una autoridad pública.

Otro factor a considerar es la interrelación del Anteproyecto, en este aspecto, con la Ley 12/2014. El ámbito de aplicación del Anteproyecto en relación con dicha Ley se diferencia, como ha quedado dicho, en que ésta se

refiere a entes, órganos e instituciones (art. 5, igual que hace la legislación básica en el artículo 2) mientras que el Anteproyecto va referido a los que denomina cargos, que son las personas titulares de tales entes, órganos e instituciones, como queda reflejado en su artículo 2. No obstante, se aprecian en el artículo 14 de la Ley 12/2014 unas obligaciones de información que aunque atribuidas a las "entidades e instituciones" en realidad afectan a sus titulares, constituyendo una especie de extensión de las obligaciones integrantes de su relación de servicio, las cuales afectan a ciertos aspectos clasificables en el ámbito de la privacidad, cuales son las de hacer pública información en materia de actividades, bienes e intereses que se contempla en la legislación regional sobre altos cargos (art. 14.1, h) Ley 12/2014), obligación que se hace extensiva a *"las personas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título"*, es decir, a las citadas en el artículo 5.1, en cuya letra d) son nominativamente citados el *"Consejo Jurídico de la Región de Murcia y el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia"*. Es decir, que se incluye a sus presidentes en la obligación de hacer pública a través de la página web del órgano una información que están excusados de aportar en el régimen principal que diseña el Anteproyecto.

Todos estos argumentos confluyen en la idea expresada por el CES en su dictamen, y que ahora ha quedado desarrollada, de que es necesario, por razones de seguridad jurídica, excluir de ciertas obligaciones informativas a los supuestos en los que el desempeño de la actividad pública no requiere dedicación exclusiva, no conlleva retribución única y las incompatibilidades asociadas al mismo son las mínimas, porque el titular del cargo necesita desarrollar su actividad profesional particular, todo ello a diferencia de los denominados altos cargos de la Administración activa. Por tanto, ante esta diferencia de régimen la relación de servicio tiene que contemplar, igualmente, las diferencias correspondientes.

No es ajeno a esta idea el Anteproyecto, que en el artículo 2.3, inciso final, dice que no se incluyen dentro del concepto de sector público a los efectos de la ley a *"las instituciones señaladas en la letra d) del artículo 5 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana"*, sobre lo que realiza observaciones el CES y también alguno de los informes de las Consejerías.

Después de lo dicho queda suficientemente justificado que tal afirmación del CES está avalada por argumentos de peso bastante como para que sea atendida, ya que, por una parte, la mera remisión a otra normativa deja a un albur ajeno a la Ley la integración de sus propios contenidos; por otro, no es plenamente congruente con el contexto normativo, es decir, con las Leyes 6 y 7/2004, cuyas Disposiciones adicionales tercera y quinta, respectivamente, han excluido expresamente al Consejo Jurídico de su ámbito de aplicación, y, en tercer lugar, no evitaría que se produjese el efecto a que da lugar la combinación de los artículos 14.2, y 5.1,b) de la Ley 12/2014.

Por todo ello, para ajustar al conjunto del ordenamiento la realidad normativa regional sobre transparencia y buen gobierno en relación con la posición institucional de los órganos consultivos, el Consejo Jurídico, alternativamente a lo expresado en el anterior apartado II, considera esencial que el Anteproyecto recoja una Disposición adicional del siguiente tenor: *"Sin perjuicio de la aplicación de la normativa básica estatal sobre transparencia y buen gobierno, el Consejo Económico y Social y el Consejo Jurídico de la Región de Murcia se regirán por la Ley 3/1993, de 16 de julio, y por la Ley 2/1997, de 19 de mayo, respectivamente"*, o bien, como ha quedado dicho, que se aclare la redacción del artículo 14 de la Ley 12/2014 en el sentido que se ha expuesto en el anterior apartado II.

Esta consideración, al ser alternativa a la expresada en el anterior apartado II, tiene también carácter esencial

IV. A la vista de cómo se define en el básico artículo 25.2 de la Ley 19/2013 su ámbito de aplicación y de la

competencia del artículo 11.9 EARM, queda por determinar la aplicación de las reglas de buen gobierno a las Corporaciones Locales. Semejante precisión cabe hacer respecto al gobierno de las Universidades Públicas de la Región.

V. El ámbito de aplicación del Anteproyecto se define primariamente sobre el concepto de cargo público, al decir el artículo 2.1 que la ley es de aplicación a los *"cargos públicos al servicio de la Administración Pública de la Comunidad autónoma de la Región de Murcia y de las entidades que componen el sector público"*. Prescindiendo de una explicación doctrinal sobre el concepto de cargo público, sí debe decirse que no tiene una acepción unívoca en el derecho administrativo, ya que es utilizado en sentidos diversos, siendo el más usual el de empleo u oficio o conjunto de tareas asignadas a un puesto de trabajo. Así, la CE en el artículo 23.2, que reconoce el derecho de los ciudadanos *"a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes"*, diferencia dos derechos distintos, fruto del deslinde de los conceptos de "funciones" y "cargos" públicos: de un lado, el derecho de participación política de los ciudadanos en el sistema democrático en condición de representante (derecho electoral pasivo, del que resulta el cargo público representativo, STC 71/1989); y, de otro lado, el derecho a acceder a puestos o cargos funcionariales, a través del cual se despliega un aspecto de la participación de los ciudadanos en las instituciones públicas que tiene su conexión propia en los principios que, según el art. 103 CE, deben regir la organización y funcionamiento de la Administración (STC 71/1989, de 20 de abril, y STC 192/2012, de 29 de octubre). Se refiere a él la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del empleado público, en los artículos 14, f), 53.2, 66 y 94. En semejante sentido la LPAC, artículo 41.1y 7.

Todavía sin salir de la legislación estatal, la normativa básica sobre buen gobierno contenida en el artículo 25.2 de la Ley 19/2013, señala que la misma será de aplicación *"a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica y local que sea de aplicación, tengan tal consideración..."*.

En conexión con ello, la Disposición final primera de la Ley 12/2014, que es causa del Anteproyecto, remite a él para que regule *"el régimen de los altos cargos al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y asimilados a los mismos"*.

Separándose de la legislación básica estatal, el Anteproyecto toma como referencia aplicativa el concepto de cargo público, dejando el de alto cargo como una subespecie del anterior e identificándolo con los referidos en el artículo 11.3 de la Ley 7/2004, es decir, los secretarios generales, los secretarios autonómicos y los directores generales, los cuales, según reza dicho precepto, ostentan la condición de alto cargo (art. 25.2). Al mismo tiempo en el artículo 22 separa al Presidente y a los miembros del Consejo de Gobierno de la categoría de alto cargo, con lo cual, paradójicamente, son considerados cargos, pero no altos cargos. El problema que se crea es que se introduce un concepto que, aunque pueda tener acogida minoritaria en el derecho comparado autonómico, queda descolgado del sistema general organizativo de la Administración regional y estatal, así como de la estructuración conceptual de la legislación básica, a cuyos contenidos y principios se debe atender para la concepción y aplicación del derecho autonómico, que, además, sólo tiene por supletorio el del Estado, y no el de otras Comunidades Autónomas (art. 149.3, inciso final, CE). Ello dará lugar a dificultades de aplicación por sugerir interpretaciones divergentes, entre ellas que, ateniéndonos a la literalidad del artículo 25.2 de la Ley 19/2013, los principios básicos del buen gobierno y el régimen de infracciones y sanciones que prevé sólo serían aplicables a los secretarios generales, los secretarios autonómicos y los directores generales, y, a la inversa, podría reputarse una extralimitación de la norma autonómica el extender el régimen jurídico del buen gobierno más allá de lo que dispone la legislación básica estatal, desvirtuándola.

Por ello, tal como se ha sugerido en los informes de algunas Consejerías, lo más prudente desde el punto de vista normativo es no introducir un factor distorsionante del sistema organizativo que constituye una quiebra de la

unidad de los conceptos jurídicos, y seguir manteniendo el concepto de alto cargo y asimilados, más congruente con el ordenamiento jurídico en su conjunto.

QUINTA.- Contenido.

1. Dada la vocación de la norma de expandirse por todos los ámbitos de la actuación administrativa puede plantear problemas de conflicto y solapamiento con las diferentes regulaciones sectoriales o institucionales. Así, por ejemplo, en relación con la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tomada como referencia por el artículo 26.1 para encargar al Consejo de Gobierno desarrollar la planificación estratégica regulada en el artículo 29.3 de la anterior, cuando, en virtud de lo que establece su Disposición final cuarta, ya cuenta el Consejo de Gobierno con tal habilitación.

Otro tanto ocurre con la colisión que el artículo 10.6 provoca con una larga serie de normas del ordenamiento que disciplinan la actividad administrativa: medio ambiente, urbanismo, subvenciones, etc. Por mandato constitucional y de la legislación básica, en todos estos procedimientos los cargos públicos *deben* garantizar que sus actos administrativos y, en general, toda la actuación de los órganos dependientes, se realice conforme a criterios técnicos objetivos, sin que se interfieran consideraciones ajenas a los intereses generales. El Anteproyecto rebaja esta obligación transformándola en un mero deseo al decir que "procurarán" las finalidades indicadas.

Igual observación merece el artículo 13.2, al decir que los cargos públicos promoverán la publicidad y la libre concurrencia en los procesos de contratación, cuando el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), contiene obligaciones concretas al respecto. En relación con este texto, además, es de destacar que el artículo 43.1,b) del Anteproyecto establece una limitación para contratar con la Administración regional de los cargos cesantes, por dos años, en unos términos difícilmente encajables en el ordenamiento regional por dos razones. La primera es que el EARM no atribuye a la Comunidad Autónoma competencia para regular la materia contratos, ni administrativos ni de otra naturaleza, tal como resulta, particularmente, de la reciente STC 56/2014, la cual señala que la materia "contratos administrativos" aparece diferenciada en el artículo 149.1.18^a CE y se encuentra regida por un título competencial específico, circunstancia por sí sola que impide aceptar la subsunción de la misma en otros ámbitos competenciales. La segunda es que el artículo 60.1, f) TRLCSP ya contiene una prohibición de contratar de aplicación directa que podría privar de sustento a la idea de que en este aspecto el legislador autonómico goza de margen de apreciación alguno. Como tercera observación respecto a este precepto cabe considerar que la "relación directa" a la que se refiere puede no haber contemplado que la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en cuanto impone una nueva configuración de la actividad de control de las administraciones, puede hacer inefectiva o insuficiente la limitación, teniendo en cuenta que la Administración va mutando sus técnicas de intervención y los posibles conflictos se van a trasladar en muchos casos a decisiones que no se materializan en actos expresos sino en actuaciones materiales cuando comprueba, verifica, investiga o inspecciona los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan (artículo 39.bis.2 LPAC). Igual observación cabe respecto al artículo 46 TRLCSP.

También el texto refundido de la Ley de Hacienda, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, se ve afectado, en la medida que el artículo 18.2 del Anteproyecto contiene normas sobre la ejecución de los créditos presupuestarios relativos a gastos de representación que no son claramente encajables en él.

2. El régimen de compatibilidades e incompatibilidades del Anteproyecto, previsto en los artículos 34 a 39, en

comparación con el ahora vigente de los artículos 9 y 10 de la Ley 5/1994, presenta variaciones que en algunos aspectos atenúan el rigor del que se deroga, lo que contraviene el espíritu del nuevo régimen jurídico. Así, por ejemplo y como dato significativo, se ha eliminado el adverbio "excluyente" que acompaña a la dedicación exclusiva en el artículo 9.1 de la Ley 5/1994, a la par que se incrementa el número de compatibilidades para actividades públicas con la referida, por ejemplo, al desempeño de actividades de investigación (art. 37.1, g), que no está justificado en cuanto novedad, y que se opone a la incompatibilidad que a tal efecto establece el artículo 10.1, f) de la Ley 5/1994.

3. Continuando con lo anterior, el artículo 39 prevé dos supuestos generales de compatibilidad: el ejercicio no retribuido de la docencia en la enseñanza superior, y la participación en seminarios, jornadas y conferencias relacionadas con el cargo desempeñado *"con su especialidad profesional o con la posición que ocupen en la organización administrativa del sector público"*, para ambos casos siempre que no suponga detrimento de su dedicación y, en todo caso, con un límite no superior a 100 horas lectivas anuales, y en las mismas condiciones. Tal compatibilidad, no recogida en la normativa estatal ni en la que se deroga, aunque sí en la de algunas Comunidades Autónomas, ni se menciona en la memoria justificativa, y contrasta con que en lo que se refiere a las funciones docentes, el personal al servicio de las administraciones públicas únicamente puede compatibilizar un puesto de trabajo en la esfera docente pública como *"profesor universitario asociado en régimen de dedicación no superior a la de tiempo parcial y con duración determinada"*, ex artículo 4.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas. Es más, según esta última Ley, al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección, sólo le puede ser autorizada dicha compatibilidad, así como las actividades de investigación y asesoramiento a que se refiere el artículo 6 de la Ley 53/1984, tal y como dispone el artículo 16.1 de la misma (conforme a su nueva redacción dada por la Disposición final tercer, 2 del EBEP). Se advierte, pues, que el régimen de dedicación impuesto a todos los empleados públicos (STC 178/1989, de 2 de noviembre), resulta más restrictivo que el proyectado para los cargos públicos, sin que ello sea motivado ni justificado de manera alguna. No podemos olvidar que los valores y principios constitucionales que informan la normativa en materia de incompatibilidades de los funcionarios públicos y de los altos cargos son sustancialmente comunes, ya que las incompatibilidades de los funcionarios públicos tienden también a garantizar su objetividad de actuación así como su eficacia, procurando la máxima dedicación a las funciones propias de su empleo o cargo. El artículo 1 de la citada Ley 53/1984 establece una incompatibilidad funcional con un segundo puesto, cargo o actividad en el sector público (incluyendo la desarrollada por los "altos cargos y restante personal de los órganos constitucionales y de todas las Administraciones Públicas") y retributiva, sin que puedan percibir más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las administraciones públicas, salvo en los supuestos previstos en la misma. Esta ley, que ampara el desempeño de un puesto de trabajo en la esfera docente como profesor universitario asociado, impide a los demás profesores compatibilizar la función docente con la actividad de alto cargo (artículo 3), lo que resulta contradictorio con la regulación del Anteproyecto.

4. Se respetan, por lo general, los principios de tipicidad, legalidad y proporcionalidad de las infracciones y sanciones, pero en algunos casos específicos la regulación queda excesivamente indefinida y abierta, como en artículo 65, en el que el orden de los párrafos 1 y 2 debiera invertirse al ser la verdadera sanción principal la consignada en este último.

5. El artículo 9 impone una obligación de adhesión y obediencia propia de la jerarquía e incongruente con los principios de orientación del Anteproyecto y que, además, es ajena al espíritu del buen gobierno, que requiere lealtad a la ciudadanía, a la sociedad.

6. El artículo 10, en el contexto del mandato de neutralidad y objetividad de los cargos públicos, compele a éstos a desarrollar su función con "prevalecia" del interés general, cuando debería de ser "haciendo prevalecer" el interés general.

7. El artículo 15 atribuye a los cargos públicos el derecho de formarse permanentemente en las tareas de gobierno, cargando en la Administración regional su satisfacción. Nada se dice sobre el fundamento de este precepto, inédito en el ordenamiento regional y estatal. Carece de justificación por inapropiado (Dictamen Consejo de Estado 1435/2013).

SEXTA.- Técnica normativa.

Para garantizar un correcto engarce en el ordenamiento jurídico al que se incorpora, evitando antinomias, incertidumbre y posibles conflictos normativos, es necesario que la futura norma cumpla con unas pautas de calidad normativa. Este requerimiento no reviste una trascendencia meramente formal o "estética", pues persigue hacer efectivo el principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 CE, procurando la certeza del ordenamiento, como ha tenido ocasión de manifestar el Tribunal Constitucional, entre otras en la Sentencia 150/1990. El mismo Tribunal, en su Sentencia 46/1990, llega a afirmar la inconstitucionalidad de una norma por, entre otros motivos, vulnerar dicho principio como consecuencia de una incorrecta técnica legislativa que "introduce perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean éstas". Y es que, sigue diciendo el Tribunal Constitucional "el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas". La actividad normativa debe regirse por un conjunto de reglas dictadas por la lógica y el sentido jurídico común, siendo la unidad, el orden, la precisión y la claridad la base de una correcta sistematización y redacción. Desde tal óptica y en línea con lo expresado en otros Dictámenes, conviene observar lo que a continuación sumariamente se expone.

En general, se detectan preceptos sobrantes por reiterativos con el contenido del mismo Anteproyecto o de otros textos, propios de un estilo en exceso pedagógico que convive mal con el lenguaje jurídico, el cual debe expresar mandatos: artículos 1, parte final; 5.1, parte final; 36.1; 63; Disposición adicional segunda.

Otros preceptos incurren en el vicio llamado "*leges repetitae*", o repetición de mandatos que están en la Constitución o en la legislación básica estatal: artículos 6, 8.2, 10.5, 11, 25, 29, 30.

También hay preceptos que, salvo una justificación expresa suficiente, carecen de relevancia y entidad como para formar parte de una norma con rango de ley: artículos. 16, 17, 18.

Finalmente, es de traer aquí lo que recordaba el Consejo de Estado en el Dictamen 707/2012, de 19 de julio, sobre la dificultad de institucionalizar *ope legis* la ética trasladando al ámbito jurídico normas morales difícilmente coercibles, ya que la observancia de las mismas descansa más bien en la persuasión, cuando no en la amenaza de repulsa social que su incumplimiento pueda conllevar, aunque en cualquier caso hay que aceptar que la normativización de tales elementos es ya un hecho en nuestro ordenamiento jurídico (véase, por ejemplo, el Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007, se 12 de abril, artículos 52 a 54), siendo una muestra evidente de los bajos estándares de cumplimiento de las normas morales más básicas en nuestras instituciones públicas.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma ostenta competencia para la aprobación del contenido general del Anteproyecto, en los términos expresados en la Consideración Tercera I.

SEGUNDA.- La competencia para elevar al Consejo de Gobierno la propuesta de aprobación del Anteproyecto corresponde conjuntamente a los Consejeros de Presidencia y de Empleo y de Economía y Hacienda.

TERCERA.- Son esenciales las observaciones alternativas sobre el ámbito de aplicación recogidas en la Consideración Cuarta, II y III.

CUARTA.- La introducción del concepto de cargo público como delimitador del ámbito de aplicación del Anteproyecto es un factor distorsionante del ordenamiento jurídico-administrativo, por lo que debiera ser reconsiderada según lo expuesto en la Consideración Cuarta, V.

QUINTA.- Las restantes observaciones han de ser consideradas antes de la remisión a la Asamblea del Proyecto, ya que contribuyen a la depuración y mejora del mismo.

No obstante, V.E. resolverá.