

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL
PRINCIPADO DE ASTURIAS

ESTUDIO SISTEMÁTICO

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

ESTUDIO SISTEMÁTICO

CONSEJO ASESOR

Francisco Bastida Freijedo, Juan Casero Lambás, Juan Bautista Fernández Hidalgo, Bernardo Fernández Pérez, José Manuel Riesco Morán, Francisco Sosa Wagner, Juan Luis de la Vallina Velarde

COORDINADOR

Alberto Arce Janáriz

AUTORES

ANTONIO APARICIO PÉREZ
ALBERTO ARCE JANÁRIZ
IGNACIO ARIAS DÍAZ
FRANCISCO BASTIDA FREIJEDO
JULIO CARBAJO GONZÁLEZ
JUAN CASERO LAMBÁS
MIRIAM CUETO PÉREZ
JUAN FRANCISCO DELGADO DE MIGUEL
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA
RAMÓN DURÁN RIVACOBA
BERNARDO FERNÁNDEZ PÉREZ
IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA
JOAQUÍN GARCÍA MURCIA
EMILIO GARCÍA-PUMARINO RAMOS
MANUEL HERNÁNDEZ MUÑIZ
JAVIER JUNCEDA MORENO
JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ
EVA MENÉNDEZ SEBASTIÁN

NOELIA DE MIGUEL SÁNCHEZ
CARLOS MONASTERIO ESCUDERO
JOSÉ MARÍA MUÑOZ MARTÍNEZ-PLANAS
JOSÉ MARÍA MUÑOZ PAREDES
MIGUEL NAVAJAS REBOLLAR
LUIS MANUEL PILOÑETA ALONSO
JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS
PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ
JOSÉ MANUEL RIESCO MORÁN
JOSÉ ALEJO RUEDA MARTÍNEZ
EDUARDO SERRANO ALONSO
FRANCISCO SOSA WAGNER
JAVIER SUÁREZ PANDIELLO
LEOPOLDO TOLIVAR ALAS
JOSÉ TUÑÓN BÁRZANA
JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE
GONZALO VILLARINO SAMALEA



Junta General del Principado de Asturias

III.2.5.4. Formalización de los actos del Presidente. El refrendo.

De acuerdo con el art. 18.1 de la Ley 6/1984, algunos de los actos del Presidente revisten la forma de “Decretos del Presidente” sin refrendo alguno. Estos actos son según el EA y este precepto, los siguientes: a) La disolución anticipada de la Junta (art. 25.3 EA)

b) La convocatoria de elecciones a la Junta General (art. 25. 3 y 4 EA); c) La convocatoria de la Junta General electa para la celebración de su sesión constitutiva (art. 25.5 EA); d) El nombramiento, cese y sustitución temporal de los Consejeros (art. 32.2 EA); e) La reestructuración de las Consejerías, previa delegación por ley de la Junta (véanse art. único Ley 15/1999 y Disp. Adic. Séptima Ley 14/2002); f) La resolución de los conflictos de atribuciones entre Consejerías (art. 32.2 EA).

Las demás atribuciones del Presidente cuyo ejercicio requiera forma de Decreto serán refrendadas por el Consejero competente por razón de la materia y, en su defecto, por el Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 21 Ley 2/1995 y Decreto 9/2003). La institución del refrendo no tiene aquí el sentido de un traslado de la responsabilidad del Presidente al Consejero, porque el principio de responsabilidad subsiste (art. 32.3 EA). Menos aún el dar sustancialidad por el refrendante a un acto formal del Presidente. Con el refrendo se quiere formalizar la emanación de un acto complejo en el que participan el Presidente como cabeza del ordenamiento jurídico regional y órgano que representa su unidad y el Consejero como titular o cotitular de la competencia ejercida.

III.3. EL CONSEJO DE GOBIERNO*.

III.3.1. Introducción.

En el primer borrador del EA ya figuraba este órgano y en el anteproyecto quedaron ya trazadas prácticamente con carácter definitivo las líneas maestras de la regulación del Consejo, distribuidas en varios artículos: órgano colegiado con funciones ejecutivas y administrativas y dotado de potestad reglamentaria. Responsabilidad política solidaria sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de los miembros por su gestión y remisión a una Ley de la Junta que, aprobada por mayoría absoluta, concrete la composición, atribuciones y demás extremos referidos al Consejo y a sus relaciones con la Junta General. Únicamente no se mencionaba la limitación

* FRANCISCO BASTIDA FREIJEDO, Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Arce Janáriz, A., *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, Ed. Madú, Oviedo, 2003; Bastida Freijedo, F., «De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes autonómicos y la forma de gobierno», *Parlamento y Constitución*, núm 5, 2001, pags. 39 y ss; Fernández Pérez, B., «Comentario a los arts. 33-35», en R.Bocanegra Sierra (dirig.), *Comentarios al Estatuto Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, MAP-IEAL, Madrid, 1987, págs. 365 y ss; Lucas Murillo de la Cueva, E., «Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992; Punset Blanco, R., «La forma de gobierno regional en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Asturias», en VVAA, *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1981, págs. 3-18; Ruiz-Rico, G., «La forma de gobierno autonómica en España», en Gerardo Ruiz-Rico/Silvio Gambino, *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997; págs. 665 y ss; Sáiz Arnáiz, A., *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, 2ª edición ampliada y revisada, IVAP, Oñati, 1995.

del número de Consejerías. Fue en la tramitación del Estatuto en el Congreso de los Diputados cuando se introdujo el número máximo de diez miembros del Consejo de Gobierno, como consecuencia de una de las recomendaciones hechas en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías y que dio lugar a los Acuerdos Autonómicos de 1981.

El art. 33 EA, en el que se plasmó ese modelo de Consejo de Gobierno, fue modificado por la Ley Orgánica 1/1999, de reforma del EA. Básicamente la diferencia se centra en dos cuestiones. Una se refiere a la supresión en el apdo. 1 de la mención a “la potestad reglamentaria no reservada en este Estatuto a la Junta General”. Antes de la reforma y como consecuencia de la falta de competencias de la Junta y de la recepción de las competencias de la antigua Diputación Provincial de Oviedo, el art. 23.2 EA establecía que “en las materias en que sólo corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, la Junta General podrá ejercer, en todo caso, la potestad reglamentaria para la organización de los servicios, en los términos previstos en el art. 12 del presente Estatuto”. Esta potestad reglamentaria externa de la Junta contrastaba con la clásica potestad reglamentaria del Gobierno y de su Administración. De ahí que la anterior redacción del 33 EA precisase que al Consejo de Gobierno le correspondía esta potestad reglamentaria y no la externa de la Junta. Tras la reforma, el art. 33.1 EA adopta la redacción tradicional.

El otro cambio se refiere a la eliminación del límite al número de miembros del Consejo que había con anterioridad a dicha reforma. El art. 33.3 disponía que “el número de miembros del Consejo de Gobierno no excederá de diez, además del Presidente”. Pasados casi veinte años desde la aprobación del Estatuto se entendió que no era coherente con el carácter político de la autonomía regional y con sus competencias de autorregulación institucional mantener este corsé, fruto de las prevenciones iniciales sobre una posible hipertrofia orgánica de las Comunidades Autónomas.

También cuenta el art. 33 EA con un apdo. 4 diferente del anterior, pero su contenido no es nuevo, ya que se trata de un simple traslado del apdo. 4 del anterior art. 34 EA a esta nueva ubicación (como se puede apreciar, el antiguo apdo. 4, pasa a ser ahora el 3, rellenando el hueco dejado por la supresión de la limitación comentada).

La Ley básica que regula el Consejo de Gobierno es la Ley 6/1984 para cuya aprobación el EA requiere mayoría absoluta, pero que fue modificada en diversas ocasiones, modificada por las leyes 8/1991, 4/1995, 15/1999 y 15/2002, leyes que, aunque aprobadas por un número de votos superior a la mayoría absoluta, lo cierto es que fueron votadas sin consciencia explícita de que necesitaran mayoría absoluta, más bien al contrario, si se tiene en cuenta lo que al respecto se dice en el Diario de Sesiones correspondiente a la Ley 15/99, respecto de la cual expresamente se indica que no requiere mayoría cualificada.

III.3.2. El Consejo de Gobierno como órgano institucional del Principado.

El art. 22 EA proclama como uno de los órganos institucionales del Principado de Asturias al Consejo de Gobierno, junto al Presidente y a la Junta General. Páginas atrás ya se ha mencionado que esta articulación institucional es consecuencia del mimetismo con el que se actuó en esta materia en relación con la estructura orgánica prevista por el art. 152.1 CE para las Comunidades *ex* art. 151 CE. En él se con-

templan tres órganos básicos, el Presidente, el Consejo de Gobierno y la Asamblea legislativa, y, además, se prefigura el Consejo de Gobierno como órgano colegiado con funciones ejecutivas y administrativas, dirigido por un Presidente y cuyos miembros serán políticamente responsables ante la Asamblea; notas todas ellas incluidas en los arts. 33 a 35 EA.

El Consejo de Gobierno es órgano institucional porque emana directamente del EA y, pese a la preeminencia de la figura de su Presidente, tiene funciones propias y no es un delegado del Presidente ni tampoco un comisionado de la Junta General. Dirige la política del Principado y la Administración de la Comunidad Autónoma bajo la orientación y coordinación del Presidente y le corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria. Tras la reforma de 1999 puede, con fundamento estatutario, aprobar legislación delegada (arts. 24 bis 32.1 y 33 EA y 21 Ley 6/1984). Esta Ley le atribuye, además, una competencia residual para ejercer todas las competencias del Principado no expresamente reservadas a la Junta o al Presidente (art. 24.1).

III.3.3. Composición, formación y cese del Consejo de Gobierno.

III.3.3.1. Composición del Consejo: Presidente, Vicepresidente, en su caso, y Consejeros. Las Comisiones Delegadas.

El Consejo de Gobierno lo componen el Presidente y los Consejeros que, como queda dicho, hasta la reforma EA de 1999 no podían ser más de diez. Desde 1991 cabe que un Consejero, que a la vez sea diputado, sea nombrado Vicepresidente (art. 22 Ley 6/1984)

El Presidente del Principado en su calidad de Presidente del Consejo de Gobierno preside este órgano colegiado, designa y separa libremente a sus miembros, dirige su actividad y coordina la Administración de la Comunidad (arts. 32.2 y 5 Ley 8/1991).

El art. 22 de la Ley 6/1984 fue modificado por la Ley 8/1991 para dar cabida a la figura del Vicepresidente. “El Presidente podrá nombrar, de entre los Consejeros que reúnan a su vez la condición de diputados de la Junta General, un Vicepresidente” (nuevo art. 22.2). No se introduce un órgano distinto y separado de las Consejerías, ya que el cargo recae en un Consejero. Además, se concibe como un órgano de existencia no necesaria y único, es decir, “*podrá nombrar...un Vicepresidente*”, pero sólo uno; no cabe una pluralidad como ocurre con el Gobierno de España (art. 98.1 CE). La exigencia de que recaiga en un Consejero que sea a la vez diputado posiblemente se deba a que la funciones que desempeñará como Vicepresidente serán las de sustituir –no sólo en actos protocolarios– al Presidente y éste por imperativo estatutario ha de ser miembro de la Junta General. De acuerdo con el art. 6 de la Ley 8/1991, el Vicepresidente, además del ejercicio de las competencias que le correspondan como titular de su Consejería, “*asume las funciones de Presidente en los casos de fallecimiento o enfermedad de éste, o de ausencia, sin perjuicio de las demás que pudiera delegarle*”.

Los Consejeros son, junto con el Presidente, los miembros del Consejo de Gobierno y ejercen la titularidad de las Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, correspondiéndoles respecto de las mismas ejercer las

competencias que, conforme a la estructura orgánica y funcional de aquélla les fueran atribuidas por razón de la materia, salvo las expresamente reservadas al Presidente y al Consejo de Gobierno (arts. 31 Ley 6/1984 y 7.1 Ley 8/1991).

Decidir la composición del Consejo, o sea, el número de Consejeros y la denominación y estructura de las Consejerías, debería ser una competencia del Presidente, en su calidad de jefe del órgano colegiado cuya actividad ha de dirigir, pero no es así. El art. 98.1 CE dispone que “El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley”, pero ésta, la Ley estatal 50/1997, del Gobierno, establece entre las competencias del Presidente del Gobierno “crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno” (art. 2.2, *j*). No sucede lo mismo en el Principado de Asturias. Como se viene comentado, el EA limitó el número de Consejerías hasta la entra en vigor de la reforma de 1999, y la Ley 6/1984 no atribuye al Presidente una competencia semejante a la del citado artículo de la Ley estatal 50/1997. Es una Ley de organización de la Administración del Principado, la Ley 8/1991, la que determina la composición del Consejo, lo cual no deja de ser sorprendente, dada la posición y funciones que el Estatuto reserva al Presidente. Pudiera entenderse que la apropiación por la Junta de esa concreta materia es contraria al EA, pues condiciona la organización de la dirección política que el art. 33.2 EA asigna al Presidente y rebaja la naturaleza del Consejo de Gobierno a órgano meramente administrativo.

La Ley 8/1991 dispone en su art. 8.2 que “la creación, modificación y supresión de las Consejerías se establecerá por Ley de la Junta General del Principado” y en su apdo. 1 hace una relación de las Consejerías que crea. Aprovechando la supresión estatutaria de aquel límite al número de Consejerías, la Ley 15/1999, de medidas urgentes en materia de organización institucional, Administración pública y régimen económico y presupuestario, autorizó en su art. único al Presidente nombrado por la Junta tras las elecciones de 1999 para poder realizar mediante decreto esa creación, modificación y supresión de las Consejerías. El resultado fue la aprobación del Decreto del Presidente 10/1999, de reestructuración de las Consejerías. Con posterioridad, la Ley 14/2002, de Presupuestos Generales del Principado para 2003, en su disposición adicional séptima dio una nueva autorización al Presidente para igual cometido. Como consecuencia, se aprobó el Decreto del Presidente 9/2003, que modificó el número, denominación y competencias de las Consejerías.

La lógica de la forma de gobierno y las necesidades prácticas que también están detrás de ella se impusieron, pero sólo de manera puntual, mediante autorizaciones concretas y de forma irregular. La situación se convierte fácilmente en absurda si se piensa que las remodelaciones en la composición del Consejo y en la organización de las Consejerías tienen lugar sobre todo tras la renovación de la Junta General y la elección de un nuevo Presidente. Éste puede ver paralizada su actuación política y “vacío” su Consejo de Gobierno en tanto se tramita –se supone que por el procedimiento de urgencia– una ley que le autorice a llevar a cabo los cambios en la composición del Consejo. Es revelador –y dudosamente lícito– que la segunda y por ahora última autorización se haya aprobado en la Ley de Presupuestos y que se haya valido de esa autorización un Presidente no elegido por la Junta que aprobó la Ley de Presupuestos y que, por tanto, no era el destinatario de la autorización.

En vez de recurrir a autorizaciones legislativas concretas, hubiese sido más coherente reformar la Ley 8/1991 suprimiendo su art. 8.2 y redactando en su lugar un enunciado semejante al del art. 2.2 j) de la Ley estatal 50/1997.

Cabe mencionar, por último, que el Consejo de Gobierno puede crear en su seno y mediante decreto Comisiones Delegadas. La complejidad de la actividad de gobierno y la transversalidad de muchos asuntos y tareas aconseja que dentro del propio Consejo se formen estas Comisiones Delegadas, presididas por el Presidente del Consejo o Consejero en quien delegue, para examinar en su conjunto las materias de carácter general que tengan relación con varias de las Consejerías que integren la Comisión; estudiar aquellos asuntos que, afectando a más de una Consejería, exijan la elaboración de una propuesta conjunta previa a la resolución por el Consejo; coordinar la acción de las Consejerías interesadas a la vista de objetivos comunes y redactar programas conjuntos de actuación; acordar los nombramientos y resolver los asuntos que, afectando a más de una Consejería de la Comisión respectiva, no requieran, atendida su importancia, ser elevadas a decisión del Consejo y cualquier otra atribución de este cariz que le sea atribuida.

En los últimos años se han creado Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno sobre estas materias: Empleo (Decreto 129/1999); Bienestar Social (Decreto 154/1999); Turismo (Decreto 28/2000) y Ciencia y la Tecnología (Decreto 47/2000).

En el Decreto de creación se ha de regular la composición, atribuciones y régimen de funcionamiento de las Comisiones y se determinará el apoyo administrativo que precisen para su funcionamiento, que será cubierto con medios y personal de la Administración del Principado (art. 4 de la Ley 8/1991).

III.3.2.2. Formación del Consejo: designación, sustitución y cese de los miembros del Consejo.

En la formación del Consejo sólo interviene el Presidente. La Junta General no participa ni directa ni indirectamente. Páginas atrás se expuso cómo la previsión que el EA contenía para la elección del primer Presidente pudiera entrañar un protagonismo de la Junta en la formación del Consejo, pero no se plasmó en la legislación. Recuérdese que en la disposición transitoria primera 4 b) EA se establecía que el candidato a Presidente había de exponer su programa de gobierno y, además, dar a conocer la composición de su Consejo. La “composición” se interpretaba aquí en sentido amplio, que englobaba tanto la composición propiamente dicha, la enumeración de las Consejerías, como los nombres de sus titulares. “Con la elección del Presidente se entiende aprobado su programa y la composición del Consejo de Gobierno”, rezaba aquella disposición transitoria primera. No es que esto fuese propiamente una “doble investidura”, concebida como confianza explícitamente otorgada al Presidente electo y al Consejo por la Junta General, ya que, aunque al candidato se le invistiese de la confianza de la Cámara, no había una votación expresa sobre el Consejo, ni en el momento ni con posterioridad a la elección del candidato. Pero, evidentemente, el conocimiento de la composición del Consejo entraba a formar parte del conjunto de elementos que jugaba en la decisión de los diputados de apoyar o a uno u otro candidato. Podría decirse que el Consejo gozaba de una confianza presunta al obtener su Presidente electo la confianza (explícita o presunta, según los casos) de la Cámara. Ésta realmente no intervenía en la formación del Consejo.

Sea como fuere, lo cierto es que el articulado del EA no prefigura el proceso de formación del Consejo de Gobierno y la Ley 6/1984 no incorpora el requisito contenido en aquella disposición transitoria primera EA. La Junta no participa ni directa ni indirectamente en la formación del Consejo. Es el Presidente el que designa y separa a los Consejeros (art. 32.2 EA). Los nombra mediante Decretos de la Presidencia en los que lógicamente debe indicar la Consejería cuya titularidad le asigna (art. 33 Ley 6/1984).

En todo caso, el nombramiento y cese de los Consejeros será comunicado de forma inmediata por el Presidente a la Junta General (art. 36 Ley 6/1984).

Además de por libre decisión del Presidente del Consejo (Revocación del nombramiento decretada por el Presidente), los Consejeros cesan en los siguientes supuestos: cese del Presidente, dimisión aceptada por éste, incapacidad permanente física o mental y fallecimiento (art. 34 Ley 6/1984). El cese como Consejero de quien haya sido designado Vicepresidente llevará aparejado el cese en la Vicepresidencia (art. 6.1 Ley 8/1991).

En los casos de ausencia, enfermedad o impedimento temporal de un Consejero, será sustituido por el Consejero que designe el Presidente. También en caso de vacante mientras no dé posesión al nuevo Consejero (art. 35.1 y 2 Ley 6/1984). De este último supuesto se exceptúa la vacante por cese del Presidente; en tal situación los Consejeros continuarán en el ejercicio de sus funciones, hasta la toma de posesión de quienes hayan de sustituirles (art. 34.2 Ley 6/1984). Las sustituciones deben publicarse en el BOPA.

III.3.3.3. Cese del Consejo de Gobierno y el Consejo “en funciones”.

El Consejo de Gobierno cesa cuando cesa su Presidente (Véase a este respecto el comentario hecho al estudiar la figura del Presidente). El Consejo de Gobierno está *en funciones* cuando lo está su Presidente. El único supuesto en el que el EA se refiere de manera expresa a la situación del Consejo *en funciones* es en el caso de pérdida por el Consejo de la confianza parlamentaria. “El Consejo de Gobierno cesante continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo” (art. 35.6 EA), pero es obvio que tal situación se extiende a todos los supuestos de cese, pero sólo a ellos. Esto significa que el Consejo no está en funciones cuando el Presidente es temporalmente sustituido por un Presidente interino (arts. 8 y 10 Ley 6/1984).

Estando en funciones no se le puede exigir responsabilidad política al Consejo de Gobierno mediante una moción de censura (art. 12.2 Ley 6/1984). Esta Ley no especifica en qué ha de consistir la actividad del Gobierno en funciones, pero, dado que el juego parlamentario de las relaciones entre el Consejo y la Junta está suspendido (no cabe presentar mociones de censura ni plantear cuestiones de confianza ni tampoco la disolución anticipada de la Junta), el Consejo ha de circunscribir su gestión a dos líneas de actuación. De un lado, se ha de limitar al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar cualesquiera otras medidas, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique. De otro, ha de procurar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Consejo de Gobierno y el traspaso de poderes al mismo. Esto es lo que establece el art. 21.3 de la Ley 50/1997 para cuando el Gobierno de España esté en funciones y que puede aplicarse también en el Principado de Asturias.

III.3.4. Los Consejeros. Estatuto personal y atribuciones.

III.3.4.1. Estatuto personal.

a) *Derechos.* Los Consejeros tienen en razón del cargo los siguientes derechos: recibir el tratamiento de ilustrísimo, percibir las retribuciones en la cuantía que establezca la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y recibir los honores y ocupar las precedencias que les corresponda de acuerdo con lo que se establezca en las correspondientes normas legales (art. 32 Ley 6/1984).

b) *Régimen de incompatibilidad y de abstención de Consejeros y ex Consejeros.* Con anterioridad a 1995 el régimen de incompatibilidades de los Consejeros estaba regulado de manera específica (e insuficiente) en el art. 37 de la Ley 6/1984, pero fue derogado por la Ley 4/1995, de incompatibilidades, actividades y bienes de altos cargos del Principado de Asturias. Hoy en día el cargo de Consejero tiene las mismas incompatibilidades que las de los altos cargos de la Administración del Principado, reguladas en los arts. 4 a 7 de dicha Ley 4/1995 y que se concretan en los siguientes términos: El cargo de Consejero, al igual que el de Presidente del Consejo de Gobierno, ha de ejercerse en régimen de dedicación absoluta y es incompatibles entre sí y con:

a) El desempeño, por sí o mediante sustitución de persona interpuesta, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, arancel, honorarios o cualquier otra forma.

b) El ejercicio de cualquier otra función o actividad pública representativa, salvo la de diputado regional, incluido el ejercicio de cargos electivos en colegios, cámaras o entidades que tengan atribuidas funciones públicas o coadyuven a éstas, salvo las autorizadas por esta Ley.

c) El desempeño, por sí o por personas interpuestas, de cargos de todo orden en empresas o sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios o con participación del sector público, cualquier que sea la configuración jurídica de aquéllas.

d) El ejercicio de cargos, por sí o por personas interpuestas, que lleven anejas funciones de dirección, representación o asesoramiento de toda clase de sociedades mercantiles y civiles y consorcios de fin lucrativo, aunque unos y otros no realicen fines y servicios públicos ni tengan relaciones contractuales con las Administraciones, organismos o empresas públicas.

e) La gestión, defensa, dirección o asesoramiento de asuntos particulares ajenos cuando por la índole de las operaciones o de los asuntos compete a las Administraciones públicas resolverlos o quede implicada en ellos la realización de algún servicio o fin público. No obstante, los Consejeros, como el Presidente, podrán compatibilizar el ejercicio de sus funciones con las siguientes actividades:

a) Las que deriven de la mera administración del patrimonio personal o familiar, salvo el supuesto de participación superior al 10 por 100 entre el interesado, su cónyuge e hijos menores, en empresas que tengan conciertos de obras, servicios o suministros, cualquiera que sea su naturaleza, con el sector público estatal, autonómico o local.

b) El ejercicio de aquellos cargos que les correspondan con carácter institucional o para los que fuesen designados por su propia condición.

c) La representación de la Administración del Principado de Asturias en los órganos colegiados directivos o consejo de administración de organismos o empresas con

capital público, no pudiendo pertenecer a más de dos consejos de administración de dichos organismos o empresas, salvo acuerdo expreso del Consejo de Gobierno.

d) Las culturales o científicas.

También están sometidos los Consejeros al régimen de abstención en el desempeño de su cargo cuando tengan que tratar asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido o que interesen a empresas o sociedades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieran tenido o tengan alguna parte ellos, su cónyuge o persona de su familia dentro del segundo grado civil.

Los ex Consejeros también están sometidos a limitaciones para evitar el uso de información privilegiada y el tráfico de influencias. Durante dos años a partir de su cese no podrán realizar actividades privadas relacionadas con expedientes en los que hayan intervenido o de los que hubiesen tenido conocimiento por razón de su cargo ni utilizar en provecho propio o transmitir a otros para su uso la información a que hayan tenido acceso con ocasión del ejercicio de su cargo.

c) *Declaración de intereses, actividades y bienes y su registro.* A los efectos de una mayor transparencia en el ejercicio de la función pública, la ley 4/1995, en sus arts. 8 y 9, obliga a los Consejeros y demás altos cargos de la Administración a formular diversas declaraciones: *de causas de posible incompatibilidad* tipificadas en la Ley; *de intereses y actividades económicos o mercantiles* que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos o en los que tengan participación o intereses ellos o sus respectivos cónyuges e hijos y *de bienes* que integren el patrimonio del interesado.

Estas declaraciones se inscribirán en dos registros, respectivamente: el Registro de Intereses y Actividades, que tiene carácter público, y el Registro de Bienes, que tiene carácter reservado en los términos previstos en el art. 9.3 de la Ley 4/1995. Ambos registros están constituidos en la Consejería que en cada momento tenga la competencia sobre Administraciones Públicas. Su desarrollo reglamentario se contiene en el Decreto 86/1995.

c) *Responsabilidad y Aforamiento.* De la responsabilidad política del Consejero se hablará más adelante, al tratar de la responsabilidad del Consejo de Gobierno en el marco de la forma de gobierno del Principado. Baste ahora decir que como miembro del Consejo responde solidariamente sin perjuicio de la responsabilidad directa que pueda tener por su gestión (art. 34 EA), lo cual no significa que la Junta General pueda exigir esa responsabilidad individual mediante una moción que entrañe el cese del Consejero.

Por lo que respecta a la responsabilidad penal y civil hasta su reforma de 1999 el EA sólo preveía el aforamiento penal de los diputados. Sin embargo, el art. 39 de la Ley 6/1984 dispuso que "1. La responsabilidad criminal de los Consejeros será exigible por los actos delictivos cometidos dentro del territorio de la Comunidad ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias. Fuera del ámbito territorial del Principado, la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 2. La responsabilidad civil de los Consejeros será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias"; (su redacción es semejante a la del art. 19.1 y 2 de la Ley, que regula la responsabilidad penal y civil del Presidente). El art. 39 fue objeto de una cuestión de inconstitucionalidad, que el Tribunal Constitucional falló declarando la inconstitucionalidad de los dos apartados del precepto legal por falta de fundamento en el EA (STC 159/1991, FFJJ 4 y 5). El asunto ha quedado resuelto con la reforma del EA de 1999, ya que incorpora en su 35 *bis* el aforamiento civil y penal de los Consejeros.

En el análisis dedicado a la figura del Presidente del Principado y dentro del epígrafe “Estatuto personal del Presidente y de los ex Presidentes y el principio de responsabilidad” (III.2.4.3) se ha tratado con detenimiento este asunto y, en la medida que ya no representa un problema jurídico, no es preciso abundar en la materia.

Los Consejeros no gozan de las prerrogativas parlamentarias de la inviolabilidad ni de la parcial inmunidad parlamentaria asignadas por el art. 26.2 EA a los diputados regionales, salvo-claro está– que ostenten esta condición.

III.3.4.2. Atribuciones.

El art. 38 de la Ley 6/1984 enuncia en una relación no cerrada las atribuciones de los Consejeros:

a) Ejercer la representación, dirección, gestión e inspección de la Consejería de la que sean titulares en las competencias que les están atribuidas.

b) Ejercer la superior inspección y demás funciones que le correspondan respecto a la Administración Institucional adscrita a la Consejería.

c) Velar por el exacto cumplimiento de las leyes y, en su caso, reglamentos y resoluciones de la Junta en lo que concierne a su Consejería.

d) Presentar y proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de ley y de decreto relativos a las cuestiones atribuidas a la Consejería y refrendar estos últimos una vez aprobados.

e) Proponer al Consejo de Gobierno los nombramientos y ceses de los cargos de sus Consejerías que requieran la forma de decreto.

f) Elaborar y proponer al Consejo de Gobierno el programa de actuación de su Consejería dentro del marco del programa del Consejo de Gobierno.

g) Formular el anteproyecto de presupuesto de su Consejería.

h) Proponer al Consejo de Gobierno para su aprobación la estructura u organización de su Consejería en los niveles superiores a Negociado.

i) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Consejería y dictar Instrucciones y Circulares.

j) Ejercer la Jefatura Superior de Personal de su Consejería, sin perjuicio de las facultades que en la materia correspondan a la Consejería de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas.

k) Resolver los conflictos de atribuciones entre los titulares de los órganos dependientes de su Consejería.

l) Resolver cuando legalmente proceda, los recursos y reclamaciones que se promuevan contra las resoluciones de los organismos de la Consejería.

m) Ordenar los gastos propios de los Servicios de su Consejería cuando no correspondan al Consejo de Gobierno, dentro de los créditos autorizados, e interesar de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas la ordenación de los pagos correspondientes.

n) Contratar obras, servicios y suministros relativos a las materias propias de su Consejería, previa la autorización, cuando legalmente corresponda, del Consejo de Gobierno, así como firmar las escrituras públicas o documentos administrativos, según proceda, en relación a dicha contratación.

o) Cuantas otras facultades les atribuya la legislación vigente.

III.3.5. Funcionamiento del Consejo de Gobierno y formalización y publicación de sus normas y actos.

III.3.5.1. Funcionamiento del Consejo de Gobierno.

El Consejo funciona como un órgano colegiado en el que los Consejeros están en una posición de igualdad entre sí y en el que el Presidente ejerce las funciones de dirección y jefatura del Consejo, en algunas casos en un plano de jerarquía administrativa, cuando así lo dispone la ley, pero sin que ello implique la permanente subordinación de todos a las decisiones del Presidente. La confianza del Presidente que precisan los Consejeros para estar y seguir en su puesto hace que la relación con él sea fundamentalmente de autoridad política, incluso en aquellos casos en los que las decisiones se someten a votación y han de ser aprobadas por mayoría.

El funcionamiento administrativo del Consejo, regulado en los arts. 26 a 30 de la Ley 6/1984, deja patente esa posición preeminente del Presidente dentro del órgano colegiado y se puede resumir en estos términos:

El Consejo de Gobierno se reúne previa convocatoria de su Presidente, que es quien fija el orden del día. No se precisa convocatoria cuando así lo decida el Presidente y estén presentes todos sus miembros. En los supuestos de incapacidad temporal del Presidente podrá reunirse el Consejo a iniciativa de cuatro quintos del número de Consejeros que lo integran.

Las reuniones son periódicas y al Presidente le asiste en el ejercicio de sus funciones el Consejero de la Presidencia, que actúa como Secretario del Consejo de Gobierno. En su ausencia o en el caso de que este Consejero deba sustituir al Presidente, actuará como Secretario el Consejero al que corresponda según el orden establecido en la Ley. Además de aquella función de asistencia al Presidente, le corresponde al Secretario del Consejo extender acta de los acuerdos adoptados en ellas y dar fe de los mismos. Para la validez de las reuniones del Consejo se requiere la asistencia del Presidente y del Secretario, o de quienes los sustituyan, y, al menos, la mitad de miembros de hecho del mismo. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple. Los empates los puede dirimir con su voto el Presidente. En los supuestos de declaración de incapacidad temporal de Presidente se exige una mayoría de cuatro quintos del número legal de Consejeros.

Las deliberaciones del Consejo de Gobierno tienen carácter reservado, estando sus miembros obligados a guardar secreto sobre las opiniones y votos emitidos en el transcurso de las reuniones del mismo.

III.3.5.2. Formalización y publicación de las normas y actos del Consejo.

Las normas y actos emanados del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones Delegadas pueden aprobarse bajo distintas formas jurídicas, reguladas en el art. 21.2-4 de la Ley 2/1995.

Las disposiciones de carácter general que apruebe el Consejo de Gobierno adoptan la forma de Decreto y serán firmadas por el Presidente del Principado y el Consejero a quien corresponda. Si afectan a varias Consejerías, además del Presidente del Principado corresponde su firma al titular de la Consejería con competencia en Administraciones Públicas. Los demás actos del Consejo de Gobierno adoptan la

forma de Acuerdo. Las disposiciones administrativas de carácter general acordadas por las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno adoptan la forma de Orden y son firmadas por quien determina la Ley. Los demás actos de las mismas adoptan la forma de Acuerdo. Los titulares de las Consejerías, para la decisión de los asuntos de su competencia, pueden dictar Resoluciones, Instrucciones y Órdenes de servicio.

Para que estas normas y actos surtan efectos jurídicos deben someterse a un régimen de publicación. El art. 33.4 EA reserva a una ley de la Junta la aprobación del “régimen de publicación de las normas y publicidad de las disposiciones y actos emanados del Consejo de Gobierno y de la Administración del Principado de Asturias”. La Ley 1/1985 regula con carácter general esta materia y en particular se refiere en su Capítulo III (arts. 5 a 10) a “la publicación de las disposiciones de carácter general y actos emanados de los órganos de gobierno y administración del Principado de Asturias”. Con posterioridad, la Ley 2/1995 concretó en su art. 21.6 que los Decretos y demás disposiciones administrativas de carácter general habrán de publicarse en el BOPA y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Civil.

Por lo que respecta a las Instrucciones y Órdenes de servicio que dicten los titulares de las Consejerías en materias propias de su competencia, serán publicadas en el BOPA cuando lo exijan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano que las dictó. Igualmente han de publicarse en el Diario Oficial los convenios que el Principado celebre con otras Comunidades Autónomas y los demás convenios y conciertos de interés general que firme con otras entidades y organismos (art. 21.6 Ley 2/1995).

La inserción en el BOPA corresponde al Presidente del Consejo, al Consejero de la Presidencia si se trata de acuerdos del Consejo de Gobierno y, en materia de su competencia, al Consejero correspondiente (art. 8-10 Ley 1/1985).

III.3.6. Funciones del Consejo de Gobierno.

III.3.6.1. La función de gobierno.

La razón de ser del Consejo de Gobierno y su posición como órgano institucional del Principado se debe a su definición estatutaria como “órgano colegiado que dirige la política la Comunidad Autónoma” (art. 33.1 EA). No es una función más, que se sitúe a la par de las demás funciones que le asigna este precepto, sino que prefigura a todas ellas y adquiere un alcance no sólo interno, respecto de la propia Comunidad Autónoma, sino también externo, en su relación con los demás entes, singularmente con el Estado, y con la propia sociedad.

La función de gobierno tienen una naturaleza política cuya juridificación siempre ha sido objeto de grandes polémicas entre los que consideran que ningún resquicio de la actividad de los poderes públicos debe quedar fuera de control jurídico e incluso jurisdiccional y los que entienden que la actividad política debe estar sometida a control exclusivamente político y, que, por tanto, ha de quedar fuera de la regulación legal.

No es este el lugar para abundar y menos terciar en la polémica: baste decir que el EA, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art.1.1 EA), delimita el ámbito de autonomía del Principado mediante un elenco de competencias (Título I EA) y crea para el ejercicio de ese autogobierno tres órganos superior-

res: la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente (art. 22 EA). A ellos les corresponde en sus respectivas esferas la función de orientar en una u otra dirección política ese autogobierno. La Junta General “orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno” (art. 23.1 EA); el Consejo es “el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad Autónoma” (art. 33.1 EA) y el Presidente, a su vez, dirige la actividad del Consejo (art. 32.2 EA). La orientación política se materializa jurídicamente en el ejercicio de potestades y competencias que se formaliza en normas y actos jurídicos. Las leyes, los reglamentos, las resoluciones o los acuerdos concretan en mayor o menor medida una previa orientación o decisión política, pero no cabe calificar sin más esa producción jurídica como ejercicio de una función de gobierno. En realidad ésta se realiza previamente a esa producción, lo cual no quiere decir que no esté sometida a normas. Pero son normas cuyo objeto no es regular una función de producción jurídica, sino la función de orientar, dirigir y controlar la *programación política* de esa función. La autonomía, el autogobierno, en un Estado de derecho requiere someter a normas jurídicas la programación política (función de gobierno), no para que haya un control jurídico de la misma, sino para que pueda llevarse a cabo dentro del marco jurídico-institucional tanto esa programación como su control político.

Pues bien, como se acaba de decir, la función de gobierno no corresponde sólo al Consejo de Gobierno, sino a los tres órganos que componen la organización institucional del Principado, cada uno con un cometido específico pero interrelacionado, de manera que la función de gobierno del Consejo no se puede explicar sin mencionar el papel que en este terreno desempeñan los otros dos órganos.

En gran medida la función de gobierno del Consejo, la dirección de la política de la Comunidad Autónoma, está marcada por la elección del Presidente y la consiguiente aprobación de su programa de gobierno. El candidato a Presidente, ya sea en el procedimiento ordinario de elección (art. 32.1 EA), ya en el extraordinario de la moción de censura constructiva (art. 35.2 EA), debe exponer su programa de gobierno (arts. 3.3 Ley 6/1984 y art. 8 Ley 7/1984). Pero ese programa se convierte en el del Consejo de Gobierno, pues el art. 24.9 EA afirma que compete a la Junta General “aprobar el programa del Consejo de Gobierno” y, en ausencia de una “doble investidura”, hay que entender que el programa de gobierno que queda aprobado con la elección del Presidente será el del Consejo y que con dicha elección la Junta General implícitamente ejerce la competencia del art. 24.9 EA. El enlace entre programa de gobierno y programa del Consejo de Gobierno aparece en los arts. 170.3 y 186.1 RJG cuando se refiere al trámite de exposición por los candidatos a Presidente de “las líneas generales del *programa del Gobierno que pretenden formar*”.

En la función de “determinar las directrices de la acción política regional, así como el desarrollo de la misma” que compete al Consejo de Gobierno (art. 25 a) Ley 6/1984), el programa de gobierno juega un papel clave y esto realza el protagonismo que en el ejercicio de esa función de gobierno tiene el Presidente. A él le corresponde, no se olvide, “establecer la línea programática de la acción del Consejo de Gobierno cuya actividad dirige y disponer la continuidad de la misma” (art. 17 a) Ley 6/1984). Un protagonismo del Presidente que no sólo se hace visible ante los miembros del Consejo, sino también ante la Junta General. Por lo que respecta a los primeros, los Consejeros no pueden cambiar el programa en ausencia del Presidente; el Consejero que ejerza interinamente la Presidencia no está habilitado para “definir el

programa de gobierno” (art. 10.1 Ley 6/1984). Tampoco lo pueden hacer en contra de su voluntad, porque serían cesados. Además, los Consejeros han de elaborar y proponer al Consejo de Gobierno “el programa de actuación de su Consejería dentro del marco del programa del Consejo de Gobierno” (art. 38 f) Ley 6/1984). Por lo que respecta a la relación del programa de gobierno con la Junta y el liderazgo del Presidente, éste puede vincular su continuidad en el cargo y, por tanto, su función de orientar la política del Principado, a la obtención de la expresa confianza parlamentaria “sobre *su programa* de gobierno o sobre una declaración de política general en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma”(art. 35.1 EA) y, “a estos efectos, se entenderá que posee alcance general y permite solicitar la cuestión de confianza la declaración que, aun versando sobre un problema sectorial o singular afectare sustancialmente, *a juicio del Presidente*, a la *entidad de su programa*” (arts. 15.2 Ley 7/1984 y 192.2 RJG).

En la función de gobierno la aparente primacía de la Junta General (“orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno”, art.1 RJG), queda oscurecida por el protagonismo político del Presidente y de su Consejo de Gobierno. Sin embargo, la Junta no deja de jugar un papel relevante. Ciertamente que la democracia parlamentaria está mediatizada por el papel de los partidos políticos y su disciplinado comportamiento, de suerte que el Gobierno realiza un férreo control sobre el Parlamento a través de la mayoría parlamentaria que le apoya. No obstante, aquella función de la Junta pervive; primero, porque el parlamentarismo racionalizado hace posible que haya gobiernos en minoría y la forma de gobierno del Principado es un buen ejemplo de ello; sin ley de Presupuestos Generales la función de gobierno queda paralizada. Y, en segundo lugar, porque la labor de control del Parlamento, tanto la ordinaria como la extraordinaria, obliga al Presidente a tener que debatir con la oposición y ante la opinión pública su orientación política y las decisiones que en aplicación de la misma ha adoptado o piensa adoptar. Así, es preceptivo que al inicio del primer período de sesiones de cada año legislativo, la Junta General celebre un debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno; pero puede haber también otros debates generales sobre la acción política y de gobierno cuando lo solicite el Presidente del Principado o lo proponga una minoría parlamentaria (dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados); además, el propio Consejo de Gobierno puede remitir a la Junta General comunicaciones, planes o programas para que sean debatidos y sobre los mismos se voten propuestas de resolución. (arts. 197 y 200 RJG).

En suma, y como su propio nombre indica, en la programación de la función de gobierno del Consejo juega un papel importante el programa de gobierno y tanto en su formulación inicial como en la determinación de las directrices de la acción política regional y en su desarrollo la impronta política e institucional de Presidente es fácilmente perceptible. Ello no empaña el hecho de que su formalización tenga lugar en gran medida a través de las decisiones colegiadas del Consejo de Gobierno y que la Junta General cumpla la misión democrática de provocar una deliberación pública sobre las políticas regionales a seguir tanto en el interior del Principado como en su relación con el Estado en el que se integra.

El art. 25 de la Ley 6/1984 contiene una larga lista de competencias del Consejo de Gobierno. En todas ellas, en mayor o menor medida, se puede ver un instrumento de realización de la orientación política trazada por el Presidente y decidida por el Consejo de Gobierno. Sobre todo, en aquellas que tienen por objeto:

- a) El diseño y puesta en práctica de esa orientación política.
- b) La planificación económica y la política crediticia y presupuestaria.
- c) Las iniciativas legislativas y de reforma del Estatuto de Autonomía, así como la elaboración de la legislación delegada y el desarrollo reglamentario.
- d) La vinculación de la actividad del Principado con la de otras Comunidades Autónomas y entes territoriales mediante la política de convenios y
- e) La defensa jurídica de la autonomía ante el Tribunal Constitucional.

III.3.6.2. Potestad legislativa.

El Consejo de Gobierno no tiene atribuida la potestad de dictar Decretos-leyes, es decir, legislación de urgencia. Ningún Estatuto contempla esta posibilidad, aunque con ocasiones de unas graves inundaciones el Gobierno vasco aprobó este tipo de normas, sin que suscitase recurso alguno dado que no había un trasfondo político en la decisión y sí razones de urgencia y necesidad. El borrador del EA preveía el Decreto-ley como fuente autonómica, pero no pasó de este trámite.

Hasta 1999 tampoco establecía el EA la figura del Decreto legislativo. El mismo argumento que lleva a afirmar que sin fundamento en el Estatuto no cabe que por vía legislativa se introduzca la posibilidad de que el Consejo de Gobierno apruebe Decretos-leyes, debería aplicarse a los Decretos legislativos para los que no haya previsión estatutaria. Sin embargo, el art. 25 f) de la Ley 6/1984 asignó al Consejo de Gobierno la competencia de “dictar Decretos legislativos, previa delegación expresa de la Junta”. De esta manera tan simple, irregular y atípica, sin fijar límites materiales, procesales o temporales y con la sola condición de que la delegación fuese expresa, se incluyó el Decreto legislativo como fuente del derecho del Principado, sin que hubiese crítica o impugnación alguna. El Título VII del RJG reguló la legislación delegada y su control, pero dejando fundamentalmente a la ley delegante la disposición de los límites y medios de control. En ese periodo de tiempo hasta 1999, el Consejo de Gobierno aprobó dos Decretos legislativo, ambos del año 1998 (Decreto legislativo 1/1998, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de tasas y de precios públicos y Decreto legislativo 2/1998, por el que se aprueba el texto refundido del régimen económico y presupuestario).

En la reforma del Estatuto de 1999 se añadió un art. 24 bis que regulariza la situación. No sólo prevé la delegación legislativa de la Junta General al Consejo de Gobierno, sino que estipula de manera detallada los tipos de delegación, límites, condiciones y fórmulas de control en términos semejantes a los que contemplan los arts. 82 a 85 CE para la delegación legislativa de las Cortes.

El Consejo de Gobierno participa en la función legislativa mediante la elaboración y presentación de proyectos de ley (art. 137 al RJG) y en la tramitación de cuantas iniciativas legislativas se promuevan, sobre todo controlando aquellas iniciativas o enmiendas que entrañen aumento de los créditos o disminución de los ingresos (arts. 149, 153 y 157 RJG). Particular importancia tiene la Ley de Presupuestos tanto porque la elaboración de su proyecto corresponde al Consejo de Gobierno, que ha de presentarlo ante la Junta antes del último trimestre del año (art. 47.1 y 2 EA), como porque en esta Ley se contiene la orientación política general de la región.

III.3.6.3. Función ejecutiva y potestad reglamentaria.

La función ejecutiva del Consejo de Gobierno se concreta fundamentalmente en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Ya se ha comentado con anterioridad al inicio de este capítulo que ha desaparecido la potestad reglamentaria externa de la Junta General, por lo que el art. 33.1 EA, en su versión de 1999 ya no contiene en su enunciado la delimitación que antes se hacía del ámbito de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno. Esta potestad no sólo la menciona el EA al regular la figura del Consejo; también se refiere expresamente a ella en el art. 10.2 EA, al fijar la relación de competencias exclusivas del Principado (“En el ejercicio de estas competencias corresponderá al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución”), y cabe incluirla también como instrumento para el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución (arts. 11 y 12 EA).

En las materias propias de su competencia también le corresponde a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 38 i) Ley 6/1984). Aunque nada dice la Ley sobre si las Comisiones Delegadas pueden ejercer esta potestad, la conclusión es que sí, a la vista de las competencias que les asigna el art. 33.1 de la Ley 6/1984.

III.3.6.4. Función administrativa.

Al Consejo de Gobierno corresponde como supremo órgano colegiado de la Administración la función administrativa (art. 33.1 EA) de organización y coordinación general de las Administraciones Públicas del Principado y la de velar para que se cumplan los principios constitucionales de servir con objetividad los intereses generales y de actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

De entre las competencias que el art. 25 de la Ley 6/1984 atribuye al Consejo de Gobierno pueden calificarse como integradas en su función administrativa las referidas a personal contratación, justicia administrativa, autorización de gastos, pagos y enajenación de bienes y derechos en valor y cuantía legalmente determinados y otras de naturaleza semejante.

III.3.7. La responsabilidad política de Consejo de Gobierno y de sus miembros.

El art. 34 EA proclama la responsabilidad política del Consejo de Gobierno. El precepto se corresponde básicamente con la idea que de una u otra forma ya aparecía en el borrador del Estatuto y que se plasma con un enunciado muy similar en el Proyecto de Estatuto. El texto finalmente aprobado incorporó, fuera de toda sistemática, un apartado tercero sobre la obligación de informar al Consejo de Gobierno de los convenios y tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés”. La reforma estatutaria de 1999 recondujo este apartado al artículo anterior (nuevo art. 33.4 EA).

El art. 34.1 establece un principio de responsabilidad política del Consejo de Gobierno a semejanza del modelo constitucionalmente previsto en el art. 152 CE para las Comunidades *ex art.* 151 CE. A ello añade una enigmática referencia a la responsabilidad individual de los Consejeros, que no encuentra regulación en el artículo siguiente, que sólo trata de la responsabilidad solidaria del Consejo. Tampoco se concreta en la ley que, aprobada por mayoría absoluta, debe regular esta materia y, en general, las relaciones del Consejo con la Junta; actualmente es la Ley 7/1984.

El principio de responsabilidad política está estrechamente ligado a la forma parlamentaria de gobierno, en la que es clave la relación política que se establece entre el parlamento, elegido por sufragio y representante de la comunidad, y el gobierno, que debe su existencia de manera directa o indirecta al parlamento del que emana. De esta relación nacida de confiar la gobernación del país a un consejo ejecutivo surge la obligación de éste de responder ante la asamblea que le eligió. La responsabilidad de la que se habla es de naturaleza política, es decir, se refiere a la posibilidad de que el gobierno sea sometido a un juicio de oportunidad política sobre lo acertado de su gestión y sobre la conveniencia o no de seguir confiando en él. Este simple juego de responsabilidad ante la confianza prestada ha sufrido a lo largo de la historia alteraciones importantes en su articulación y los instrumentos para exigir esa responsabilidad han cambiado también su finalidad política. En la raíz de esta transformación está la necesidad de dar racionalidad a este juego parlamentario, que podía provocar serias crisis de gobierno sin luego hallar solución a las mismas, pero también el hecho de que los protagonistas de ese juego son el primer tercio del siglo XX partidos disciplinados y con liderazgo de sus dirigentes, de manera que lo que antes era una relación entre dos órganos, parlamento y gobierno, hoy es en realidad una relación entre, de un lado, gobierno y mayoría parlamentaria que le apoya políticamente, surgidos de las mismas filas políticas o de varias pero coaligadas, y, de otro lado, la oposición plural.

El principio de responsabilidad política del Consejo de Gobierno y los instrumentos parlamentarios en los que se concreta se articula de la misma manera en todas las Comunidades Autónomas. El modelo a seguir fue el que la CE establece en las relaciones entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados: responsabilidad solidaria, cuestión de confianza, moción de censura. En cambio, ya no hay unanimidad en lo que atañe al presupuesto de la responsabilidad política, porque la previa relación de confianza no se construye de la misma manera en todas las Comunidades Autónomas y algunas –como es el caso asturiano y también el vasco y, en menor medida el valenciano– optaron en su legislación por una vía diferente.

No es cuestión de repetir aquí lo expuesto con detalle al comentar el art. 32.1 EA sobre la elección del Presidente del Principado, pero sí es conveniente resumir lo allí dicho para poder comprender las coordenadas en las que se sitúan la responsabilidad política y la forma de gobierno.

III.3.7.1. La formación de la relación de confianza en torno al Presidente.

La relación de confianza parlamentaria puede construirse de dos maneras, expresa o tácita, y en torno al Presidente o en torno al Gobierno como órgano colegiado, sin faltar casos de doble confianza e incluso de confianza individualizada en los miembros del Gobierno.

También aquí los Estatutos coinciden en forjar la relación fiduciaria en torno al Presidente de la Comunidad y en el momento de su elección. Esto tiene importancia, porque, aunque la responsabilidad política se atribuye al Consejo de Gobierno, los instrumentos para exigir esa responsabilidad se centran en quien suscitó la confianza. La consecuencia es el fortalecimiento de la posición institucional del Presidente en detrimento del Consejo como órgano colegiado. Donde ya no hubo coincidencia fue en la manera concreta de formar esa relación de confianza.

La inmensa mayoría de los Estatutos y de sus correspondientes leyes de desarrollo siguieron el modelo de *investidura* presidencial previsto en el art. 99 CE para el Presidente del Gobierno de España: una relación de *confianza expresa* entre el Congreso de los Diputados y el Presidente; el candidato a Presidente necesita para ser electo contar con el apoyo explícito de la Cámara que le vota. El EA no regula la elección del Presidente con detalle, pero contiene algunos elementos que prefiguran el modelo de investidura. No obstante, la falta de concreción abrió la posibilidad de que la ley pudiese introducir un modelo distinto. En el caso del País Vasco, la apertura era total, ya que su Estatuto remite directamente a la ley para que sea ella la que fije los términos de la elección del Lehendakari.

En el caso del Principado, la Ley 6/1984 optó por el llamado *modelo de pura elección* y que consiste en que no se produce una votación a favor o en contra de un candidato, sino que uno es elegido porque obtiene más votos que el otro. La relación de confianza con el candidato electo no es expresa, sino presunta; se presume por el hecho de haber sido preferido frente a otro candidato sin que haya habido un pronunciamiento directo sobre el grado de aceptación o rechazo que ese candidato suscita en la Cámara.

Con independencia del grado de apertura que ofrece el EA para instaurar uno u otro modelo, lo cierto es que algunos elementos del procedimiento predeterminados en el art. 32.1 EA impiden afirmar que rija en todas las situaciones la aplicación de un modelo de pura elección. La exigencia de mayoría absoluta para ser electo en primera convocatoria es un claro ejemplo de ello. El Presidente del Principado que sale electo en primera convocatoria porque obtiene a su favor la mayoría de los votos de la Junta, no sólo ha sido *elegido* por la Junta, sino también *expresamente investido* de la confianza parlamentaria. Sale electo con más votos de los que hubiera podido tener en contra caso de que los diputados pudiesen votar *No* (La votación, que es pública y por llamamiento, se realiza en todas las convocatorias respondiendo el diputado con el nombre de uno de los candidatos o “me abstengo”: art. 3.2 Ley 6/1984).

Sin embargo, la novedad, frente al modelo de investidura de la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas, es que en el Principado se aplica un modelo de pura elección en segunda y restantes convocatorias si ningún candidato ha obtenido suficiente respaldo parlamentario en la primera. A la segunda convocatoria sólo pasan los dos candidatos más votados en la primera y sale electo el que de ellos cuenta con más votos. El candidato es electo por *mayoría relativa* (obtención de más votos que el otro candidato). Para salvar las objeciones de contradicción con el art. 32.1 EA, que requiere obtener la *mayoría simple* para ser elegido en segunda vuelta, pudiera afirmarse que en este caso mayoría relativa y mayoría simple coinciden, al basarse ambas en una propuesta binaria. (Decir que el candidato *A* es electo porque obtiene más votos que el candidato *B*, mayoría *relativa*, equivale a decir que gana por mayoría *simple*, pues los votos de *B* juegan en contra de *A* y viceversa). Si

se admite esta interpretación, habría que admitir también que, a pesar del sistema *de mayoría relativa*, la relación fiduciaria que a través de él se crea es *expresa*, precisamente por su equivalencia con la mayoría simple al aplicarse a un supuesto de estructura binaria. Pero, obviamente, no pudiendo votar en contra los diputados, no cabe hablar de una confianza expresamente otorgada y de ahí la dificultad de dar plena congruencia al modelo de elección y confianza presunta establecido en la ley 6/1984 con las previsiones estatutarias del art. 32.1 EA.

Ya se ha dicho en las páginas sobre el Presidente del Principado que este modelo de elección rompe radicalmente con el esquema prefigurado en el art. 32.1 EA cuando sólo hay un candidato en escena y no obtiene la mayoría absoluta en primera vuelta. El carácter binario desaparece y no hay forma de hacer compatible la mayoría simple exigida por el EA en segunda o posteriores convocatorias con el sistema de votación del modelo de pura elección (el diputado sólo puede pronunciar el nombre del candidato o decir “me abstengo”) (de ahí que en este caso la legislación valenciana opte por un sistema de votación de investidura «voto a favor, voto en contra o me abstengo»). De no ser por este requisito estatutario de la mayoría simple y que delata la inconstitucionalidad del modelo implantado en la Ley 6/1984, lo lógico hubiera sido, puestos a crear una relación de confianza presunta, que en el supuesto de un solo candidato quedase éste directamente proclamado Presidente.

Sea como fuere, lo cierto es que la relación fiduciaria que la Junta General crea con el Presidente del Principado, si no es elegido por mayoría absoluta, es de confianza presunta y no expresa; una confianza que se presume en todo caso en el Consejo de Gobierno que forme. Este modelo de confianza presunta propicia el que se constituyan Gobiernos en franca minoría parlamentaria.

III.3.7.2. Responsabilidad solidaria del Consejo e individual de los Consejeros.

Fruto de la confianza que con la elección se atribuye o se presume en el Presidente del Principado, éste “responde políticamente ante la Junta General” (art. 32.3 EA). Pero también “el Consejo de Gobierno responde políticamente ante la Junta General de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión” (art. 34.1 EA). Esta múltiple y variada responsabilidad, no queda suficientemente aclarada en el art. 35 EA, en el que aparecen enredadas las figuras del Presidente y del Consejo, aunque al final el resultado de la pérdida de confianza sea incuestionable: el cese del Presidente y de su Consejo.

La explicación posiblemente esté en que los instrumentos de exigencia de responsabilidad política son diferentes. La cuestión de confianza tiene como objetivo más primario verificar si el que recibió la confianza siguen contando con ella y en el debate de esa indagación el protagonista es lógicamente el que fue investido de la confianza al ser elegido, el Presidente. Sin embargo, cuando ya no se habla de verificar la confianza sino de exigir la responsabilidad, bien porque se ha perdido la confianza (denegación de la misma tras la presentación del Presidente de una *cuestión de confianza*), bien porque se intuye que no cuenta con ella (presentación por la oposición de una *moción de censura*), el sujeto de imputación es el Consejo de Gobierno y no sólo el Presidente. De ahí que la moción de censura, por ser de “censura” y no

de confianza, tiene por objeto, según el art. 35.2EA, exigir la responsabilidad política del Consejo. En todo caso el protagonista del debate político de la cuestión de confianza y de la moción de censura es el Presidente que, de no obtener la confianza de la Cámara o de ser censurado, arrastra en su caída al Consejo de Gobierno que cesa en solidaridad con el Presidente, obligado a presentar su dimisión. La responsabilidad política individual de los Consejeros mencionada en el art. 34.1 EA hay que interpretarla como una posibilidad que deja abierta el EA y que no concreta. La Ley 7/1984 tampoco establece ningún procedimiento para exigir esa responsabilidad individual y se limita a reescribir en su art. 6 el art. 34.1 EA. No hay, por tanto, instrumentos de reprobación o de moción de censura individual contra los Consejeros, aunque, cada vez es más frecuente utilizar el medio ordinario de las interpelaciones y mociones para presentarlas como censura al Consejero con el ánimo de que sea cesado por el Presidente del Principado. En cambio, la Ley vasca 7/1981, de Gobierno contempla en su art. 49 la posibilidad de que el Parlamento vasco repruebe al Vicepresidente Primero o a cualquiera de los Consejeros. El Vicepresidente Primero responde por el ejercicio de las funciones asumidas por delegación y, el Consejero, por las ejercidas el área de su competencia. La moción se tramita como la moción de censura constructiva, pero sin incluir un candidato sustituto para el caso de que prosperase la moción. Aprobada por mayoría absoluta la moción, el censurado deberá presentar su dimisión al Lehendakari, quien procederá a su sustitución.

III.3.7.3. La cuestión de confianza.

Como se acaba de decir, la cuestión de confianza es un instrumento para comprobar la cantidad de apoyos parlamentarios con los que cuenta el Presidente para continuar su labor de gobierno. Generalmente el planteamiento de la cuestión de confianza no es en abstracto, sino que va ligado a la confirmación del programa de gobierno, a un asunto de política general e incluso a un proyecto de ley que suscita división entre la mayoría parlamentaria. Dado el liderazgo que ejerce el Presidente sobre los diputados que parlamentariamente le sostienen y el carácter oligárquico de los partidos, el Presidente presenta una cuestión de confianza con el convencimiento de que va a ganar la votación. El recurso a este medio es más una llamada de atención, un aviso e incluso una amenaza a los diputados disconformes sobre la suerte política que pueden correr en la siguiente legislatura si no dan su voto favorable. Sólo con un partido en descomposición o con un Gobierno de coalición contestado por las fuerzas políticas coaligadas puede fracasar el Presidente en su empeño. Pero en tal caso, salvo que tenga un gesto de ética política, se abstendrá de plantear una cuestión de confianza.

La cuestión de confianza viene regulada en el art. 35.1 EA, con un esquema semejante al que prevé el art. 112 CE. Las características más sobresalientes de la articulación de la cuestión de confianza en el Principado de Asturias son las siguientes:

Es decisión unilateral del Presidente plantear la cuestión de confianza; el Consejo sólo es consultado y delibera sobre la oportunidad o conveniencia de la decisión, y parece lógico que al menos sea consultado, ya que la no aprobación de la cuestión comporta su cese. En todo caso la opinión del Consejo de Gobierno no es decisiva, lo que realza en su seno la posición del Presidente.

La cuestión de confianza tiene por objeto el programa de gobierno o un asunto de política general, que es lo mismo que prevén la mayoría de los Estatutos siguiendo al art. 112 CE. A estos efectos, se entenderá que posee alcance general y permite solicitar la cuestión de confianza la declaración que, aun versando sobre un problema sectorial o singular, afectare sustancialmente, *a juicio del Presidente*, a la entidad de *su* programa (arts. 15.2 Ley 7/1984 y 192.2 RJG).

Algún Estatuto, como el de Castilla-La Mancha, establece dos tipos de objeto de la cuestión de confianza: un tema de interés general o un proyecto de ley (ordinaria). La primera cuestión se entiende aprobada por mayoría simple mientras que la segunda requiere mayoría absoluta y, de obtenerse, se entiende aprobada la ley (art. 20.1 y 2).

La cuestión de confianza ha de presentarse en escrito motivado ante la Mesa de la Junta General, acompañado de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno que acredite la previa deliberación habida al efecto. Admitido a trámite el escrito, el Presidente de la Junta dará cuenta de él a la Junta de Portavoces y convocará al Pleno para su debate, que no podrá celebrarse antes de veinticuatro horas desde la presentación de aquel escrito (art. 16 Ley 7/1984). La sesión se desarrolla con arreglo a las normas previstas en el art. 194.1 RJG.

Concluido el debate, la cuestión de confianza se somete a votación pública y por llamamiento (art. 17 Ley 7/1984). Se entiende otorgada la confianza “por mayoría simple de los miembros de la Junta” dice el art. 35.1 EA, expresión incorrecta tratándose una mayoría no cualificada; hay que entender como aplicable la que dice la Ley: “por mayoría simple de los votos emitidos” (art. 17 y también 195 RJG).

La confianza que se otorga al Presidente y a su Gobierno es expresa, pero en ella no se tienen en cuenta ni las abstenciones, ni los votos nulos ni las ausencias en la votación. Tan sólo se manifiesta que el Presidente cuenta con más votos a favor que en contra, pero la confianza es en este caso *expresa*, porque la Cámara tiene la posibilidad de denegarla votando en contra.

No hay límite en el número de cuestiones de confianza que pueda presentar el Presidente, aunque lo que no puede es presentarla estando en trámite una moción de censura (art. 35.5 EA). Con ello se quiere evitar que el Presidente paralice una moción de censura con una maniobra política que obligue a la oposición a centrarse en un debate sobre el programa de gobierno, o sobre una declaración de política general elegida por el Presidente, y no directamente en la censura política al Consejo de Gobierno. De todos modos si hubiera una mayoría simple en contra del Consejo, éste perdería la cuestión de confianza, y, si la hubiera a favor, la moción de censura estaría lejos de prosperar; (si la moción no cuenta con mayoría simple a su favor, menos tendrá el apoyo de la mayoría absoluta que se exige para su aprobación, y ello sin contar con el acuerdo sobre el candidato alternativo a la Presidencia).

Si la Junta negase la confianza al Presidente, éste presentará su dimisión ante la Cámara (art. 35.3 EA). Se trata de un acto debido y expresa que el cese del Gobierno es *consecuencia* de la denegación de confianza. Por eso entre el acto de denegación de confianza y el cese del Gobierno está el acto formal no de *cese*, sino de *dimisión* del Presidente. No se le echa; se le invita a abandonar la Presidencia al perder en él la Junta la confianza parlamentaria, pero sin que pueda negarse a ello.

El Presidente de la Junta, en el plazo máximo de quince días, convocará al Pleno para la elección de nuevo Presidente, conforme al procedimiento establecido en la Ley prevista en el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía (art. 18.2 Ley 7/1984), “sin que en ningún caso suponga la disolución de la Junta General” (art. 35.3 EA).

Esta prohibición es absurda y trasunto de la desconfianza casi obsesiva en 1981 contra las Comunidades Autónomas *ex art.* 143 CE. Es inexplicable que habiéndose introducido la facultad de disolver anticipadamente la Junta General (art. 25 EA) no se haya suprimido este límite en la reforma estatutaria de 1999, que condena a la Junta a hallar un compromiso precario y a mantener un desgobierno para evitar unos comicios regionales.

Hasta el momento ningún Presidente del Principado ha planteado ante la Junta una cuestión de confianza.

III.3.7.4. La moción de censura constructiva.

La relación fiduciaria entre el Presidente y su Consejo con la Junta puede ser expresa o presunta, y ya se ha dicho que el Presidente si fue elegido por mayoría absoluta goza de una confianza expresa de la Cámara y de lo contrario, inaugura el ejercicio del cargo –en el modelo asturiano de elección presidencial– con una confianza presunta. Pero, cualquiera que sea el tipo de confianza, un sistema democrático ha de poner a disposición del parlamento el instrumento necesario para negar expresamente la confianza, deshacer la presunción de confianza y provocar su cese. La moción de censura nace para exigir directamente el Parlamento al Gobierno la responsabilidad política por su gestión.

La moción de censura aparece regulada en el art. 35.2 EA, con una redacción semejante a la del art. 113 CE y que vino impuesta por los Acuerdos Autonómicos de 1981.

La iniciativa de la moción surge de la Junta y se dirige contra el Consejo de Gobierno. Aunque es el Presidente (y el candidato a Presidente incluido en la moción) el protagonista, el objeto oficial de la moción es el Consejo, porque, como queda dicho, no se trata tanto de saber si el Presidente tiene apoyo parlamentario sino de censurarlo, y su gestión se materializa fundamentalmente en la acción de gobierno del Consejo que él preside. No obstante, el art. 7 de la Ley 7/1984 parece contradecir esta interpretación, porque concibe la moción de censura como “la iniciativa dirigida a retirar la confianza al Presidente y a su Consejo de Gobierno”.

La propuesta de la moción ha de contar la firmada, en escrito motivado dirigido a la Mesa de la Cámara, de al menos un 15% de los diputados regionales y ha de ser “constructiva”, es decir, ha de incluir un candidato a Presidente. Por esta razón se ha de acompañar a la documentación un escrito de aceptación de la candidatura. Al implantar este tipo de moción de censura, se sigue el modelo de parlamentarismo racionalizado del art. 113 CE, que, a su vez, es calco del establecido en la Ley Fundamental de Bonn. El 15 % de los diputados es un aval importante si de lo que se trata es de censurar al Consejo, pero si, además, es un procedimiento para presentar candidaturas a la Presidencia se crea una diferencia notable entre los cinco diputados que se exigen en el procedimiento de elección previsto en el art. 32.1 y el 15 % de los cuarenta y cinco miembros de la Junta que demanda la presentación de una moción de censura (art. 8 Ley 7/1984).

La Mesa de la Junta General, tras comprobar que la moción de censura reúne los requisitos señalados en el artículo anterior, la admite a trámite, dando cuenta de su presentación al Consejo de Gobierno y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y se abre un plazo de dos días para que se puedan presentar mocio-

nes alternativas con iguales requisitos a los exigidos a la primera (art. 195 Reglamento de la Junta).

El Presidente del Principado no puede plantear la cuestión de confianza mientras esté en trámite una moción de censura (art. 35.5 EA) ni puede acordar la disolución de la Cámara (art. 25.3 EA)

Las normas que rigen el debate y votación de las mociones de censura son las siguientes (arts. 186-189):

El debate se inicia con la defensa de la moción de censura que, sin limitación de tiempo, efectúe uno de los Diputados firmantes de la misma. A continuación, y también sin límite de tiempo, intervendrá el candidato propuesto en la moción para la Presidencia del Principado, a efectos de exponer el programa político del Consejo de Gobierno que pretenda formar.

El Presidente de la Cámara podrá suspender la sesión, por un máximo de veinticuatro horas, y, a continuación, podrán intervenir los Grupos Parlamentarios que lo soliciten, por tiempo de cuarenta y cinco minutos. Todos los intervinientes tendrán derecho a un turno de réplica de diez minutos.

Comenzada la discusión de una moción de censura, la misma no podrá ser retirada, y el debate deberá continuar hasta la votación de la misma

Si se hubiera presentado más de una moción de censura, el Presidente del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero habrán de ser puestas a votación por separado, siguiendo el orden de presentación.

La votación de la moción de censura, que se efectuará en forma pública y por llamamiento, se realizará transcurridos, al menos, cinco días desde la presentación de la moción de censura originaria, a la hora que, previamente, haya sido anunciada por la Presidencia.

La aprobación de una moción de censura requerirá, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento.

Si se aprobase una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubieren presentado.

La moción de censura se desnaturaliza al ser constructiva. La primera y más importante razón, porque divide a la oposición y facilita el que se perpetúe sin fundamento una presunción de confianza. Puede que una mayoría esté dispuesta a deshacer esa presunción censurando al Consejo de Gobierno, pero que no se forme esa mayoría al no coincidir en la propuesta de un candidato alternativo al Presidente. El efecto de desaliento que causa el carácter constructivo de la moción de censura comienza ya en el momento de reunir las firmas necesarias para presentarlas con un candidato común. La moción constructiva no ayuda a deshacer la presunción de confianza, sino a deshacer mayorías contrarias al Consejo de Gobierno, a frenar el que pueda exteriorizarse con éxito una situación de hostilidad manifiesta de la Cámara contra el Gobierno.

Además, aunque la escenificación del debate se desdobra en dos actos, uno la defensa de la moción por un diputado firmante y otro, a continuación, la exposición de su programa por el candidato propuesto en la moción, lo cierto es que la censura queda en un segundo plano y el debate se transforma en una elección entre la continuidad del Presidente y la investidura del candidato. Éste lejos de poder insistir en los motivos que justifican la censura deberá rebatir las críticas que desde las filas del Gobierno le planteen a su programa y mientras el Consejo se encuentra en una

posición relativamente cómoda al disponer de mucha más información que el candidato, éste no puede defender con iguales armas su proyecto. El resultado es que la moción puede acarrear más desgaste para el candidato que para el Presidente.

El efecto perverso de la moción de censura constructiva se incrementa con el requisito de que para ser aprobada debe obtener la mayoría absoluta, o sea, el voto favorable de la mayoría de la Junta (art. 35.3 EA y 189 RJG). El desequilibrio que se produce es evidente. Para ser Presidente por el procedimiento del art. 32.1 EA basta mayoría relativa, que puede ser mínima (recuérdese que los diputados no pueden votar en contra). Para continuar siendo Presidente tras el planteamiento de una cuestión de confianza es suficiente la mayoría simple (más votos a favor que en contra), pero para dejar de ser presidente (salvo que pierda una cuestión de confianza) es preciso que, a través de una moción de censura, tenga en contra a una mayoría de los miembros de la Junta que además esté de acuerdo en votar al candidato propuesto en la moción.

Por si el desaliento no cundiese en el ánimo de la oposición, “si la moción de censura no fuese aprobada por la Junta General, sus signatarios no podrán presentar otras mientras no transcurra un año desde aquélla dentro de la misma legislatura” (art. 35.2 *in fine* EA).

Al igual que sucede con la denegación de confianza, si la Junta General adoptara una moción de censura, el Presidente del Principado ha de presentar su dimisión ante la misma y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Junta (art. 35.4 EA). Es una confianza expresa si se entiende que también él es el destinatario de los votos que recibe la moción y que es aprobada por mayoría absoluta, pero puede interpretarse como presunta si, de acuerdo con la literalidad del precepto, lo que se vota es la censura, la responsabilidad del Consejo y su cese, y el candidato incluido en la moción “se entenderá investido de la confianza de la Junta”.

En la historia del Principado de Asturias como Comunidad Autónoma sólo se ha presentado una moción de censura, durante la IV legislatura, en una situación de grave crisis política y con un Consejo de Gobierno en ínfima minoría. Sin embargo, estando la oposición de acuerdo en censurar al Consejo y concitar una hostilidad manifiesta y aplastante de más de dos tercios de la Junta contra el Consejo de Gobierno, al ser la moción constructiva no hubo concierto entre los grupos parlamentarios para proponer en ella un candidato. La moción presentada no triunfó y la crisis se arrastró hasta las siguientes elecciones, en 1999.

III.3.8. La forma de gobierno del Principado.

La forma de gobierno del Principado resulta de la posición constitucional que ocupan sus órganos institucionales –Junta General, Consejo de Gobierno y Presidente– y de las relaciones que se establecen entre ellos, pero también intervienen otros factores de naturaleza no jurídica, que pueden contribuir a perfilar –a veces de manera decisiva– la forma de gobierno. Por ejemplo, el comportamiento del electorado y la composición política de la Junta, el sistema de partidos y la estructura y funcionamiento de éstos, el liderazgo del Presidente en relación con el liderazgo en el partido, la influencia política de grupos políticos de interés, por ejemplo, los sindicatos, los medios de comunicación y su conformación de la opinión pública, etc.

En atención sólo a las variables que aquí cuentan, las de naturaleza jurídica y que sin duda son las fundamentales, puede hacerse una síntesis de los elementos de la forma de gobierno que a lo largo de estas páginas se han ido desgranando.

Con carácter previo, cabe decir que, en parte no despreciable, la forma de gobierno del Principado aparece definida en la legislación de desarrollo del EA y, en algún supuesto (modelo de elección del Presidente previsto en la Ley 6/1984) con discordancias de difícil encaje en el EA.

El requisito estatutario de que el Presidente tenga la condición de diputado parlamentariza al Consejo de Gobierno de manera innecesaria y es un lastre en una Junta General de tamaño reducido. El inconveniente se agrava al exigirse por vía legislativa la misma condición para ser Vicepresidente.

El modo de elección de Presidente permite crear una forma de gobierno basada en la confianza presunta del Presidente. Tal cual está articulada, lejos de ser un simple instrumento de parlamentarismo racionalizado, constituye el núcleo de un parlamentarismo negativo que es escasamente democrático en el supuesto de que sólo se someta un candidato a la elección.

El modo de elección del Presidente en combinación con los instrumentos de exigencia de responsabilidad al Consejo de Gobierno propicia gobiernos en franca minoría y dificulta el que la mayoría pueda censurar al Consejo de Gobierno, cómodamente atrincherado en su posición minoritaria, detrás de los sacos terreros del parlamentarismo racionalizado.

El Consejo de Gobierno, aun siendo un órgano institucional, ocupa un segundo plano por el liderazgo que sobre él ejerce el Presidente tanto en lo que se refiere a la designación de sus miembros como en lo que respecta a la elaboración y programación de la dirección política del Principado y a la adopción de decisiones básicas, en las que sólo le consulta en un previa sesión deliberativa (Disolución anticipada de la Junta, presentación de una cuestión de confianza).

El Presidente está en una posición de superioridad en relación con la Junta. Si tiene una mayoría sólida, en lugar de controlarle la Junta es él el que la controla a través de su grupo parlamentario. Si está en minoría, el juego del modo de elección, cuestión de confianza y moción de censura constructiva le permiten mantener una inmunidad fundamental frente a la pretensión de exigirle responsabilidad política. Estando en minoría nunca presentará una cuestión de confianza y sólo la desalentadora moción de censura constructiva podría causar su cese, cosa harto difícil de que suceda.

Aunque merced al RJG de 1997, se introdujeron instrumentos que facilitan a la oposición el control del Consejo y de sus miembros, éste sigue dominando los resortes más importantes de la acción de la Junta, sobre todo en el plano legislativo, dada la regulación de la tramitación de la Ley de Presupuestos y el abuso que se hace de las llamas "leyes de acompañamiento".

En la reforma estatutaria de 1999 se incluyó uno de los contrapoderes clásicos de la forma parlamentaria de gobierno, la facultad del Presidente de disolver el Parlamento. Sin embargo, los límites y cortapisas que establece el art. 25.3 EA hacen improbable su uso y, desde el punto de vista de la forma parlamentaria de gobierno, se trata de un poder más simbólico que efectivo.

La Junta, teóricamente orienta e impulsa la acción política y de gobierno a través de debates generales de carácter periódico sobre el estado de la región y con la aprobación de la Ley de Presupuestos, pero ya se ha dicho que el Parlamento es hoy en día más bien el instrumento de la minoría para controlar al Consejo de Gobierno y

al Presidente y, sobre todo, el órgano en el que se representa la dirección política marcada por el Presidente y avalada por su mayoría parlamentaria. En caso de estar en minoría parlamentaria, la Junta puede bloquear al Consejo de Gobierno, por ejemplo no aprobando la Ley de Presupuestos, pero no cuenta con los instrumentos adecuados para imponer un nuevo Gobierno que porte la confianza de la Cámara. El resultado es la parálisis institucional salvo que el Presidente presente su dimisión; cuestión de ética política.

En suma, la forma de gobierno del Principado cabe calificarla como *parlamentaria* pero con un alto componente *presidencialista* por el protagonismo del Presidente en sus relaciones con el Consejo y con la Junta, por su control en la definición de la orientación política de la Comunidad Autónoma y por su posición institucional extraordinariamente protegida de los intentos que pueda haber desde la Junta para cesarlo. Desde el punto de vista democrático, la forma de gobierno establecida tiene graves carencias que no se pueden justificar en aras de un parlamentarismo racionalizado, porque ni siquiera el modelo de elección del Presidente ni la moción de censura constructiva cumple esa finalidad que supuestamente pretenden. Lo único que garantizan es que haya un Gobierno, pero no la gobernabilidad; más bien favorecen la gangrena institucional al permitir que un Presidente en franca minoría se pueda enrocar en el valladar de la moción de censura mal llamada “constructiva”.

III.4. LA SINDICATURA DE CUENTAS*

III.4.1. Origen del precepto estatutario.

La Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, publicada en el BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999, supuso, entre otras novedades, la introducción de un nuevo

* **PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ**, Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Albiñana C., “El control externo de las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto Gasto Público*, núm. 5, 1980, págs. 53 y ss.; Biglino P., “La posición institucional de los Consejos de Cuentas”, *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 7, 1999, págs. 31 y ss.; Biglino P., “Parlamento y control de cuentas”, *Revista española de control externo*, núm. 7, 2001 págs. 25 y ss.; Biscal P., “El Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos”, *Auditoría Pública*, núm. 2, 1995, págs. 52 y ss.; Casamort E., “Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo creados por las Comunidades Autónomas”, *Autonomies*, núm. 10, 1989, págs. 89 y ss.; Checa C., *Justicia contable y Comunidades Autónomas en España*, CEDAM, Padua, 1990; Delgado L.E., “La función de enjuiciamiento contable de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas”, *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 55, 1999, págs. 103 y ss.; Durán J. F., “Hacia un modelo de relaciones entre los órganos de control externo y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas desde la lógica parlamentaria”, en AAVV, *Parlamento y control del Gobierno*, Aranzadi, Pamplona, 1998, págs. 397 y ss.; Herrero S., “El control de las Autonomías”, *El control del sector público*, IEF, Madrid, 1981, pág. 463 y ss.; Lozano J., *Configuración e independencia de los órganos de control externo: Un análisis comparado*, Civitas, Madrid, 1996; Redondo A. M^a., “Parlamento, representación y nombramiento de los miembros de los órganos de control externo”, *Debates constitucionales*, núm. 1, 1999; Rodríguez A., “Las relaciones Tribunal de Cuentas OCEX autonómicos”, *Auditoría Pública*, núm. 1, 1995, págs. 32 y ss.; Vera J. M., *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2001; Vicente C. Y otros, “La vertebración de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras: la cooperación y la encomiendas de gestión”, *Revista española de control externo*, núm. 2, 1999, págs. 97 y ss.; VVAA, *El Tribunal de Cuentas en España*, IEF, Madrid, 1982.

Título II bis, que, bajo la rúbrica “De los órganos auxiliares del Principado de Asturias”, incorpora dos nuevas instituciones a nuestra estructura orgánica: la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Consultivo.

Centrándonos en la tramitación parlamentaria del art. 35.ter EA, que acoge la Sindicatura de Cuentas, sorprende la total ausencia de debate o de cualquier tipo de polémica en torno a su inclusión y a su misma configuración. Más que significativos resultan, de un lado, el que tan sólo se presentara una enmienda parcial de modificación, formulada por el Portavoz del Grupo parlamentario de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.5, de 23 de enero de 1998), que en ningún caso afectaba al fondo, sino a la mera redacción del enunciado sugerido por la Proposición de Ley (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.1, de 23 de octubre de 1997). Y, de otro, el que el actual tenor del art. 35.ter EA fuera ya fijado por la Ponencia que en la Junta General informó la propuesta de la Proposición de Ley (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.8, de 17 de febrero de 1998), siendo más tarde asumido en el Dictamen de la Comisión con una única modificación en la numeración (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.9, de 23 de febrero de 1998) y aprobado por el Pleno de la Junta (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.11, de 9 de marzo de 1998), sin que en los Diarios de Sesiones sea posible encontrar mención alguna a la Sindicatura más allá de la sola referencia a su aparición en la propuesta de reforma.

Nada cambia cuando el procedimiento legislativo se traslada a las Cortes Generales. En el Congreso, una vez admitido a trámite y tomado en consideración el texto aprobado por la Junta General (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-1, de 31 de marzo de 1988 y BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-2, de 25 de mayo de 1998), el Grupo parlamentario federal de Izquierda Unida, con el argumento de contribuir a una mejora técnica en su redacción, vuelve a presentar la misma enmienda rechazada en la Junta, sin lograr tampoco en esta ocasión que sea aceptada (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-7, de 22 de septiembre de 1998). De nuevo el Dictamen de la Comisión acoge el informe de la Ponencia, que reproduce íntegramente el art. 35.ter, tal cual fue propuesto por la Junta, para ser por último aprobado en los mismos términos por el Pleno del Congreso, sin que a lo largo del procedimiento descrito se haga otra cosa que destacar mecánicamente la trascendencia de poder contar con un órgano auxiliar de esta naturaleza (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-8, de 26 de octubre de 1998; BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-9, de 10 de noviembre de 1998 y BOCG Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-10 de 25 de noviembre de 1998). En el Senado, aunque parezca difícil, todavía son más escasas las alusiones a la Sindicatura de Cuentas, pues, una vez recibido el texto del Congreso de los Diputados y remitido a la Comisión General de las Comunidades Autónomas (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (a), de 26 de noviembre de 1998), no se introduce ninguna enmienda al artículo que nos afecta (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (b), de 14 de diciembre de 1998), el informe de la Ponencia hace suya la Proposición aprobada en el Congreso (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (c), de 14 de diciembre de 1998), la Comisión acepta el Informe como Dictamen (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (d), de 14 de diciembre de 1998) y éste es aprobado por el Pleno del Senado, sin variación alguna respecto del que en su momento

obtuvo el respaldo de la Junta General y del Congreso de los Diputados (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (e), de 23 de diciembre de 1998).

Las razones del silencio que rodea a la Sindicatura de Cuentas durante todo el procedimiento legislativo son de variada índole, pero, como trataremos de mostrar, ese silencio no es fruto del desinterés que despierta la institución, sino, por el contrario, de la unanimidad que existe en torno a su creación estatutaria en los términos propuestos.

En primer lugar, el vigente art. 35.ter no planteaba ninguna duda que pudiera propiciar el menor debate jurídico sobre su corrección constitucional. Nuestra norma fundamental, si bien no menciona expresamente a las Sindicaturas de Cuentas autonómicas, configura al Tribunal de Cuentas de tal modo que *a sensu contrario* se deduce la constitucionalidad de la aparición de sus homólogos territoriales. Así el art. 136 CE califica al Tribunal de Cuentas como “supremo” órgano fiscalizador de las cuentas, de la gestión económica del Estado y del sector público, dando a entender que puede haber otras Sindicaturas de Cuentas que en su ámbito territorial específico desarrollen esa misma función desde una posición subordinada al órgano estatal. Del mismo modo, cuando el art. 153 CE atribuye al Tribunal de Cuentas el ejercicio del control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, no está prohibiendo las Sindicaturas, sino poniendo de relieve que su creación no es ineludible, ya que en última instancia siempre estará presente la fiscalización del Tribunal de Cuentas para garantizar el respeto debido a los principios de legalidad, eficiencia y economía. Esta interpretación de los preceptos constitucionales mencionados, avalada por la STC 187/1988 y la STC 18/1991, ha encontrado su reflejo más claro en el art. 22 LOFCA y en el art. 1.2 LOTCU. Reconociendo el papel que el Tribunal de Cuentas desempeña en el control de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, en ellas también se admite el establecimiento, por vía legal o por vía estatutaria, de otros órganos fiscalizadores autonómicos a los que solamente se les niega como propia la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, pues, como veremos, ha de corresponder en todo el territorio al Tribunal de Cuentas.

Pero si la coexistencia de las Sindicaturas con el Tribunal de Cuentas no generaba ningún problema constitucional insalvable, la propia concepción de autonomía que la Constitución consagra anula cualquier suspicacia jurídica que pudiera despertar su aparición. La autonomía política, cuyo disfrute la Constitución posibilita a aquellos territorios que deseen acceder a la misma, permite a las Comunidades Autónomas gozar, desde la aprobación de sus respectivos Estatutos, de una potestad legislativa plenamente equiparable a la estatal y de una capacidad organizativa a través de la cual pueden configurar sus instituciones de autogobierno del modo que estimen más conveniente dentro del marco constitucional. Por este motivo todas las Comunidades asumieron en sus Estatutos una competencia de autoorganización, que por sí misma servía de cobertura para que en cualquier momento se pudiera crear por ley una Sindicatura de Cuentas u otro órgano auxiliar, sin necesidad de que ningún precepto estatutario aludiera a ellos expresamente. Buena prueba es la experiencia de Comunidades como Andalucía, Aragón o Castilla-La Mancha, que, a partir de la competencia de autoorganización, cuentan hoy con su propia Sindicatura, sin que la referencia de sus Estatutos al control del Tribunal de Cuentas estatal haya impedido su creación (art. 70 EAND, art.16 EAR y art.9.2 ECLM), o, de otras, como Cantabria o Murcia, que, con una regulación estatutaria semejante, aún no disponen

de Sindicatura propia, no porque no puedan, sino porque no lo han creído oportuno (art. 41 ECANT y art. 54 EMU). La inclusión del art. 35.ter tan sólo explicita la futura aparición de un órgano, la Sindicatura de Cuentas, que, si se hubiera querido, ya podía estar desarrollando sus funciones desde que el EA asumió la competencia genérica de autoorganización en el momento de su aprobación. El reconocimiento expreso de la Sindicatura en el art. 35.ter, todo lo más, contribuye a resaltar la dimensión institucional y funcional del órgano y le confiere una indisponibilidad frente al legislador ordinario, que no podrá suprimirla y deberá configurarla en los términos que el EA prefigura.

En tercer lugar, y excluida cualquier traba jurídica, tampoco la inclusión del nuevo art. 35.ter dio lugar a ningún debate político, pues colmaba una vieja aspiración, completar nuestro entramado orgánico con una Sindicatura de Cuentas, que ya habían expresado inequívocamente distintos grupos parlamentarios y la misma Junta General. Así en la elección del Presidente del Principado del año 1995 los Programas de gobierno de Sergio Marqués y Gaspar Llamazares proponen por vez primera crear una Sindicatura de Cuentas (DS núm. 2, núm. sesión 2, IV Legislatura, de 6 de julio de 1995). Esta iniciativa no cae en saco roto, pues al año siguiente en el Debate sobre orientación política general el entonces Presidente del Principado, Sergio Marqués, anuncia que ya existe un borrador de la futura Ley de la Sindicatura de Cuentas (DS núm. 68, núm. sesión 44, IV Legislatura, de 8 de octubre de 1996) y la propia Junta aprueba una resolución instando a que se presente el proyecto de ley (DS núm. 70, núm. sesión 44, IV Legislatura, de 10 de octubre de 1996). Aunque al hilo de una pregunta en Comisión de Izquierda Unida al Consejo de Gobierno se anuncia la intención de negociar con los distintos grupos parlamentarios el borrador de la Ley antes de presentar el proyecto a la Cámara (DS núm. 319, núm. sesión 319, IV Legislatura, de 27 de abril de 1998), todo queda frustrado a causa de la crisis política generada por la negativa del Grupo Popular a seguir respaldando a un Ejecutivo que pasa a ser sostenido por un Grupo Mixto en el que recalcan su Presidente, el Vicepresidente y tres diputados inicialmente populares. La parálisis a la que conduce esta situación lleva al Grupo parlamentario de Izquierda Unida a presentar una proposición de Ley de la Sindicatura de Cuentas (DS núm. 168, núm. sesión 117, IV Legislatura, de 30 de octubre de 1998), que, a pesar de conseguir el apoyo del resto de grupos, con la sola oposición del Gobierno de Marqués a su toma en consideración, decae por el fin de la legislatura, siendo reiterada en la siguiente, una vez aprobada la reforma estatutaria, pero en esta ocasión sin la misma fortuna (DS núm. 40, núm. sesión 36, V Legislatura, de 2 de junio de 2000). Más allá de negativas coyunturales, es claro el interés de todos en disponer de una Sindicatura que fiscalice las cuentas públicas en nuestro ámbito territorial, por lo que tan sólo cabría buscar una posible polémica sobre el modo concreto de formular estatutariamente su configuración.

Sin embargo tampoco en este punto hubo disputa alguna, entre otros motivos, porque la redacción propuesta no presentaba grandes diferencias con la que ya había sido acogida en otros Estatutos que habían dado singular protagonismo a la Sindicatura de Cuentas. Nuestra mayor originalidad radica en la ubicación del precepto relativo a la Sindicatura bajo una rúbrica específicamente dedicada a los órganos auxiliares, pues la mayoría lo incardinan dentro del Título de Economía y Hacienda o dentro del referido al control de la Comunidad Autónoma, con la excepción del caso navarro, en el que aparece junto a otras instituciones, pero sin una sustantividad propia respecto del Parlamento. Por lo demás, nuestro Estatuto, como el

resto, crea la Sindicatura de Cuentas, vinculándola al legislativo, en tanto ejercerá sus funciones por delegación de la Junta en el examen y comprobación de la Cuenta General del Principado y a ella remitirá su Informe sobre el resultado de las fiscalizaciones que lleve a cabo. Aunque curiosamente otro precepto, el art. 55 EA, le confiere el control económico y presupuestario del Principado, sin perjuicio del papel que el Tribunal de Cuentas esté llamado a cumplir, lo cierto es que será la ley, a la que el art. 35.ter reenvía, la encargada de concretar lo concerniente a su composición y funciones. Salvo en Baleares (art. 46 EB) y en Navarra (art. 18.2 LORAFNA), dónde se detallan estos aspectos relativos a las Sindicaturas con más intensidad, la parca regulación que ofrece nuestro Estatuto coincide en términos prácticamente idénticos con la de los Estatutos canario (art. 61 ECAN) y castellano-leonés (art. 51 ECL), viéndose incluso superada en Cataluña (art. 42 ECAT), Galicia (art. 53.2 EG), Madrid (art. 44 EM) o en la Comunidad Valenciana (art. 59 ECV), cuyas normas institucionales básicas se limitan a crear la Sindicatura, con su denominación específica, y a efectuar una remisión legal a todos los efectos. Esta regulación prácticamente vacía de contenido sustantivo fomenta el consenso y corta de raíz cualquier posible diferencia que merezca ser debatida, pues el tratamiento de los aspectos concretos de fondo, que pudieran resultar más conflictivos, se posponen a la aprobación de una ley de desarrollo, que cobra por este motivo especial relevancia. En el Principado de Asturias, la esperada ley, que culmina la previsión estatutaria, ha visto recientemente la luz tras varios intentos frustrados, como la proposición de ley de la Sindicatura de Cuentas del Grupo de Izquierda Unida, rechazada en la fase de toma en consideración (DS núm. 40, núm. sesión 36, V Legislatura, de 2 de junio de 2000), los borradores de proyecto de ley anunciados en distintos Debates anuales sobre orientación política general (DS núm. 47, núm. sesión 43, V Legislatura, de 25 de septiembre de 2000; DS núm. 106, núm. sesión 76, V Legislatura, de 25 de septiembre de 2001) y la resolución de la Junta instando a su presentación (BOJG, V Legislatura, Serie B, núm. 331, de 2 de octubre de 2001). Pero, antes de abordar su análisis, resulta obligado realizar una referencia a cómo otras Comunidades Autónomas han llevado a cabo la concreción legal de sus Sindicaturas, para poder así efectuar las oportunas comparaciones.

III.4.2. Las Sindicaturas de Cuentas en el derecho comparado autonómico.

La comentada abstracción, presente en mayor o menor medida en los preceptos estatutarios, que, con esta u otra denominación, se ocupan de las Sindicaturas de Cuentas, hace que los legisladores autonómicos dispongan de un gran margen de maniobra a la hora de regular la institución más allá de sus aspectos esenciales. Todos ellos deben responder a las mismas cuestiones; no son otras que determinar la naturaleza, la composición y las funciones del órgano, así como el estatuto de sus miembros.

Quizás la naturaleza de las Sindicaturas de Cuentas sea la que menos dudas suscite, puesto que, como ya se ha comentado, es uno de los pocos elementos que vienen prefijados en aquellos Estatutos que dedican a esta institución una referencia expresa. Al igual que sucede con el Tribunal de Cuentas estatal, las leyes autonómicas que determinan el régimen jurídico de las Sindicaturas, ya sea a partir de una concreta referencia estatutaria o de la genérica alusión a la competencia de autoor-

ganización, optan mayoritariamente por definirla como órgano dependiente del Parlamento, resaltando algunas de ellas, (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra), su carácter técnico. Sólo la ley del País Vasco califica a la Sindicatura como órgano propio de la Comunidad Autónoma, aunque, eso sí, directamente conectado con el Parlamento Vasco. A pesar de esa vinculación con el legislativo, las Sindicaturas disfrutaban en todos los casos de autonomía organizativa, presupuestaria, administrativa y reglamentaria, tanto *ad intra* como *ad extra*, que les permitirá ejercer las funciones que se les encomiendan con todas las garantías.

Cuestión abierta es, sin embargo, la de la composición de la Sindicatura, pues el silencio de los Estatutos en este aspecto es total. En la mayoría de Comunidades Autónomas la Sindicatura se configura como un órgano colegiado para fomentar el pluralismo y la imparcialidad. Así en Baleares y Valencia son tres los miembros que componen el órgano de fiscalización externa, cinco en Galicia, Canarias y Castilla-León y siete en Andalucía, Cataluña, Madrid y el País Vasco. Sólo, apelando a razones de eficacia y austeridad, tres Comunidades, Aragón, Castilla-La Mancha y Navarra, se decantan por configurar la Sindicatura como un órgano unipersonal. No obstante esta afirmación se desvirtúa considerablemente una vez que se constata que el órgano cuenta además con unos Auditores que, accediendo al cargo por concurso-oposición (Navarra) o nombrados por el Síndico (Aragón y Castilla-La Mancha), disfrutaban de un régimen similar a él. Dado lo ficticio de la austeridad pretendida, parece más aconsejable una fórmula pluripersonal, no necesariamente numerosa, que refuerce la independencia del órgano y consiga una mayor eficacia gracias a una división del trabajo en torno a las figuras del Presidente, los Consejeros y el Pleno. Si al primero le correspondería, entre otras, la función representativa y de dirección del personal, la potestad disciplinaria y la coordinación del Pleno, los Consejeros podrían encargarse de dirigir las unidades de fiscalización, mientras que quedaría en manos del Pleno, por ejemplo, la aprobación de los informes, los reglamentos y el proyecto del presupuesto.

La conexión con el Parlamento autonómico hace que todas las leyes se pronuncien a favor de que sea este órgano el encargado de seleccionar a los miembros de la Sindicatura. El procedimiento a seguir, sin embargo, presenta ciertas variaciones. En unos casos la elección se somete a una única votación en la que se requiere mayoría absoluta (País Vasco) o, como es más habitual, una mayoría cualificada de 3/5 (Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia). El establecimiento de esta mayoría pretende buscar el consenso de todas las fuerzas políticas en torno a candidatos que ofrezcan las máximas garantías a la hora de llevar a cabo las funciones que van a tener que afrontar. Las Sindicaturas no son órganos representativos, como el Parlamento que elige a sus miembros; son órganos técnicos y, por tanto, la adscripción política de sus futuros integrantes es irrelevante, pues lo único importante es su competencia profesional. Aún así es frecuente constatar en la práctica un reparto por cuotas, en el que los distintos grupos se distribuyen el número de puestos a cubrir, con la consiguiente mengua en la independencia de un órgano que ve cómo se trastoca su naturaleza técnica por otra política. Esta perversión llega incluso a institucionalizarse en Andalucía, donde “todos los Grupos parlamentarios del Parlamento de Andalucía, con excepción del Grupo Mixto, tienen derecho, como mínimo, a que uno de los miembros elegidos proceda de su propuesta. En caso de que ello no fuera posible con arreglo a criterios de proporcionalidad pura, cederá un puesto la propuesta que, teniendo ya asegurada la elección de un

Consejero, haya obtenido el resto menor en la aplicación de los citados criterios". En otras Comunidades con Sindicaturas colegiadas se intenta acabar con el bloqueo institucional, que pudiera generar el no obtener la mayoría cualificada requerida en primer término, con una doble votación, que, al rebajar en último término la mayoría exigida, vuelve a frustrar un consenso integrador de las minorías parlamentarias. Así en Castilla-León se establece una mayoría de 3/5 en primera votación, siendo suficiente contar en segunda con mayoría absoluta. En Madrid también es necesario obtener mayoría de 3/5 en primera votación, pero de no alcanzarse "la elección se realizará sucesivamente mediante tres votaciones secretas, por papeletas; en la primera cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente, resultando elegido Consejero quien obtenga el mayor número de votos; en la segunda y tercera votación serán elegidos tres Consejeros respectivamente, en cada una de ellas. Cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente, resultando elegidos Consejeros los que obtengan el mayor número de votos". Las leyes reguladoras de Sindicaturas unipersonales también son proclives a las mayorías agravadas. Si en Aragón la elección tiene lugar en una única votación, siendo necesaria mayoría de 3/5; en Castilla-La Mancha se requiere 3/5 en primera votación, bastando después con mayoría absoluta; y en Navarra se sigue un procedimiento más complejo en el que, de no lograrse en primera votación mayoría absoluta, los dos candidatos que obtuvieron mayor número de votos acceden a una segunda que se resuelve a favor del que consigue mayor número de votos, a no ser que sólo haya un candidato, en cuyo caso será suficiente con la mayoría simple. En definitiva, analizado el estado de la cuestión, parece conveniente que la elección parlamentaria de los miembros de la Sindicatura tenga lugar en una única votación, dónde por mayoría reforzada, se logre el acuerdo entre las fuerzas con representación en las Asambleas en torno a los candidatos más capaces.

Para ello es imprescindible fijar con claridad cuáles son los requisitos que deben reunir aquéllos que pretendan ser nombrados miembros de las Sindicaturas. De este modo, se suele requerir titulación superior (Aragón, País Vasco), incluso específicamente relacionada con las funciones del órgano al que van a acceder, –Derecho, Económicas, Empresariales o Profesor Mercantil– (Balears, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra). En ocasiones, adicionalmente, se hace mención a un concreto perfil profesional, por ejemplo, ser Consejero del Tribunal de Cuentas, Magistrado, Fiscal, Censor jurado de cuentas, Abogado, Economista (Cataluña y Galicia), funcionario (Balears, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, Comunidad Valenciana), resultando imprescindible contar con una experiencia que oscila entre los doce años de Galicia y los seis de Balears, siendo diez lo más habitual (Aragón, Castilla-León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, País Vasco) y un reconocido prestigio o competencia (Andalucía, Aragón, Balears, Canarias, Cataluña, Comunidad valenciana, Galicia, Madrid y País Vasco), que en la legislación aragonesa, canaria, madrileña, valenciana y vasca también se conecta con las funciones de la Sindicatura. Esta vinculación de la titulación, experiencia y prestigio profesional a las competencias que se atribuyen a los órganos de fiscalización externa es, a nuestro juicio, determinante para asegurar la idoneidad del candidato al puesto que va a ocupar.

Pero no basta con que los miembros de la Sindicatura satisfagan los requisitos de cualificación profesional que en cada caso se impongan, también debe garantizarse que desempeñen su tarea con la independencia que es propia de un órgano técnico

llamado a ejercer, sino funciones jurisdiccionales, sí eminentemente fiscalizadoras, lejos de cualquier instrumentalización. Con esta finalidad se arbitran diferentes mecanismos, algunos ya mencionados, como la elección por mayoría cualificada, entre los que destacan la duración del mandato, las causas de inelegibilidad, incompatibilidad, abstención-recusación o de remoción del cargo, que serán objeto de análisis.

Como primera medida, dirigida a mantener a los miembros de la Sindicatura al margen de contingencias políticas, la elección se realiza por un periodo superior a la duración de la legislatura, normalmente seis años, salvo los cinco de Canarias; estableciéndose además en Andalucía y Canarias un sistema de renovación parcial escalonada, que contribuye a dotar al órgano de una cierta estabilidad.

En segundo lugar, se fijan unas causas de inelegibilidad que impiden el nombramiento de quien esté incurso en las mismas. Sin ánimo de ser exhaustivos, se cierra el acceso a las Sindicaturas a quienes hayan tenido a su cargo la gestión, inspección o intervención de los ingresos y gastos del sector público durante el año anterior en Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, durante los dos años anteriores en Aragón, Castilla-León, Canarias, Galicia y Navarra o durante los cinco años precedentes en Madrid; a quienes hayan sido perceptores de subvenciones o beneficiarios de avales o exenciones concedidas por cualquier ente del sector público en Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana durante el año anterior, en Canarias y Galicia durante los dos últimos años y en Madrid en los últimos cinco; a quien ocupara durante los dos años anteriores el cargo de Interventor General de la Generalidad o de Director General de Presupuesto y Tesoro en Cataluña; a los Presidentes, Directores y miembros de los Consejos de Administración de los Organismos Autónomos y de las Empresas integradas en el sector público balear y gallego o a cualquiera que hubiera tenido la obligación de rendir cuentas a sus Sindicaturas en el último año o en los dos últimos respectivamente.

Por si no fuera suficiente, una vez que se produce el acceso al cargo operan una serie de incompatibilidades que, en el caso de concurrir, obligarán a optar entre mantener uno u otro puesto. Aunque a veces se determina genéricamente cuáles son éstas por remisión a las establecidas para los jueces en la LOPJ (Aragón, Galicia o País Vasco) o para los altos cargos autonómicos (Canarias), en la mayoría de los casos se especifican con gran detalle. Entre ellas puede destacarse cómo resulta imposible conjugar la pertenencia a la Sindicatura de Cuentas con el mandato representativo (Aragón, Baleares, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco); con la condición de miembro del Tribunal de Cuentas o de otra Sindicatura autonómica (Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco), de Defensor del Pueblo (Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña o Galicia) o de cualquier Organismo asesor de la Comunidad Autónoma (Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña o Galicia); con el desempeño de funciones directivas, ejecutivas o asesoras en Partidos políticos, Centrales sindicales, Organizaciones empresariales y Colegios profesionales (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, País Vasco); con cualquier cargo político o función administrativa del Estado, de las Comunidades Autónomas, de sus Entidades u Organismos Autónomos y de las Empresas públicas o vinculadas, independientemente de su forma jurídica (Baleares, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco); con cualquier otra actividad pública o privada, que no sea la administración del propio patrimonio (Andalucía, Baleares, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Comunidad

Valenciana) o con el ejercicio de su profesión o de cualquier otra actividad remunerada (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco).

Del mismo modo, y para satisfacer el objetivo antedicho de salvaguardar la independencia de las Sindicaturas, encontramos en toda la legislación autonómica una referencia ineludible a las causas de abstención y de recusación. Estas supondrán la inhibición en el conocimiento de asuntos determinados que se vinculen con entidades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieran participado los miembros de las Sindicaturas; asuntos en los que a título personal o familiar hubieran tenido una relación interesada o en aquellos casos en los que existe una amistad o enemistad manifiesta, sin perjuicio de que, para completar los supuestos y no dejar espacio a la indefinición, se puedan utilizar, como en Andalucía, Baleares o Canarias, cláusulas de cierre que excluyen la intervención en cualquier asunto que pueda mermar la independencia del órgano.

Por último, la pérdida de la condición de miembro de las Sindicaturas de Cuentas sólo puede tener lugar en supuestos tasados de variada índole. Desde la terminación del mandato (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco), a la muerte (Castilla-León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, País Vasco), pasando por la renuncia aceptada por el Parlamento (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco); la incapacidad (Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana, País Vasco), en algunos casos declarada por sentencia firme (Castilla-León, Madrid, Canarias, Cataluña, Galicia) o en el Parlamento por mayoría simple (Castilla-La Mancha), de 2/3 (Navarra) o de 3/5 (Aragón, Comunidad Valenciana); la incompatibilidad sobrevenida (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra, País Vasco) o el incumplimiento grave de los deberes del cargo (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco), constatados también parlamentariamente con distintas mayorías; y el haber sido inhabilitado por sentencia judicial firme (Castilla-León, Cataluña, Galicia, Madrid), declarado civilmente responsable por dolo o condenado por delito, ya sea doloso (Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid), ya sea también culposo (Andalucía, Castilla-León, Cataluña, Galicia).

Descrito el estatuto de los miembros de las Sindicaturas, sólo resta analizar cuáles son las funciones a las que tiene que hacer frente este órgano auxiliar.

Unánimemente la legislación autonómica, mediatizada por la abstracta configuración funcional que realizan los respectivos Estatutos, atribuye con distintas fórmulas a las Sindicaturas la misión genérica de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable, bien de los fondos públicos (Andalucía y Navarra), bien del sector público de la Comunidad Autónoma (Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco), bien del sector público autonómico y de otros entes públicos (Castilla-León), sin que quepa esperar otra cosa en el Principado a tenor de lo dispuesto en los arts. 35.ter y 55 EA.

A la hora de definir el ámbito de actuación de las Sindicaturas, se observa el empleo de un concepto de sector público en sentido amplio. Así se consideran objeto de fiscalización: la Administración Autonómica, sus Organismos Autónomos y sus Instituciones (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco); las

Corporaciones Locales, sus Organismos Autónomos y sus Instituciones (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco); las empresas públicas y vinculadas (Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra); las Universidades públicas (Andalucía, Canarias, Madrid); las Cámaras oficiales de Comercio e Industria (Madrid); las entidades y organismos que gestionen o manejen fondos públicos del sector público (Aragón, Canarias, Navarra, País Vasco); la administración del Parlamento (Castilla-La Mancha y Castilla-León); cualquier organismo y entidad que se incluya por ley (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana); sin olvidar, por último, las especialidades propias del País Vasco, en razón a su peculiar régimen foral y a su particular Ley de Concierto.

Más allá de su mera enumeración, merece la pena detenerse en el posible control que las Sindicaturas autonómicas pueden llevar a cabo sobre la actuación de las Corporaciones locales y su compatibilidad con la fiscalización que al Tribunal de Cuentas estatal le corresponde. Una cuestión, sin duda polémica, que ha sido resuelta por el Tribunal constitucional en sus SSTC 187/1988 y 18/1991, sentando una jurisprudencia extrapolable a otros supuestos, como, por ejemplo, el control de las corporaciones de Derecho Público. A juicio del Constitucional, si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluido los Entes locales, ello no significa que el mencionado Tribunal tenga que ser el único órgano fiscalizador. Junto al control que éste desarrolla, pueden coexistir otros de ámbito autonómico, siempre que el Tribunal de Cuentas mantenga una posición de supremacía. Las Sindicaturas de Cuentas, en conclusión, podrán extender por ley su control a los Entes locales, aunque tal posibilidad no venga expresamente recogida en el Estatuto correspondiente. Sólo será necesario que en él se aluda a una competencia genérica sobre la tutela financiera de los Entes locales y que dicho control no tenga una naturaleza indeterminada que coloque a estas entidades en una posición de subordinación o dependencia respecto de la Administración autonómica; por el contrario, ha de tratarse de un control concreto que afecte a supuestos con incidencia en intereses generales.

Pero, si conocemos cuáles suelen ser los entes fiscalizables, falta por precisar qué aspectos concretos se pueden convertir en objeto de control. Junto a la actividad económico-financiera del sector público a la que aluden todas las legislaciones autonómicas, cabe añadir las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas que los órganos del sector público facilitan a personas físicas o jurídicas (Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Madrid); el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los diversos programas presupuestarios y en las memorias de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas otorgadas a personas físicas o jurídicas, (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia); los contratos administrativos o los contratos celebrados por el sector público, con o sin límite de cuantía (Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco); las variaciones patrimoniales de la Comunidad (Canarias, Castilla-León, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco); los créditos presupuestarios, créditos extraordinarios y suplementos de créditos (Canarias, Castilla-León, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco); las auditorías realizadas bajo la dirección de la Intervención General de la Comunidad Autónoma y las que realicen los demás Entes del sector público (Baleares, Comunidad Valenciana); los procesos de privatización de las empresas y servicios públicos (Aragón); la contabilidad electoral (Castilla-León, Madrid); la utili-

zación de los recursos disponibles, para formular luego propuestas tendentes a mejorar los servicios prestados por el sector público (Cataluña, Galicia, Madrid) o, por último, cualquier tarea que por delegación le encomiende el Tribunal de Cuentas (Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid).

Esta función fiscalizadora de la actividad del sector público se realiza utilizando como parámetro no sólo un principio de legalidad, que impone la adecuación de la actividad económica y financiera de los entes antedichos a las disposiciones vigentes, sino también otros principios complementarios como el de eficacia, eficiencia y economía, que exigen respectivamente alcanzar el objetivo que en cada caso se trate, al más bajo coste posible, con el menor número de recursos y obteniendo un ahorro, según se explicita, entre otras, en la legislación andaluza, aragonesa, balear, canaria, castellano-manchega, gallega, madrileña, navarra, valenciana y vasca.

El procedimiento concreto de control, aunque presenta algunas especialidades en cada Comunidad Autónoma, es similar en lo sustancial. Los objetivos en que se centrará la actuación de la Sindicatura se fijan en un Programa de fiscalización anual, sin perjuicio de que además de las previstas se puedan emprender otras fiscalizaciones de oficio o a instancia de parte. Cuál sea ésta varía en cada legislación. La presencia del órgano legislativo autonómico es prácticamente unánime; mayoritariamente también se alude al Ejecutivo y a los Entes locales (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra); y la iniciativa se extiende además en Canarias a la Universidad, en Aragón a los grupos parlamentarios, en la Comunidad Valenciana a las comisiones de investigación y en Madrid a cualquier ente del sector público que quiera ser fiscalizado.

Antes de activar el control, las Sindicaturas avisan a los entes afectados por el mismo, tal y como se recoge expresamente en la legislación aragonesa y castellano-manchega. Los entes fiscalizados deben colaborar, pues, de lo contrario, se les puede conminar por escrito, comunicar su negativa al Parlamento o exigirles responsabilidades ante quien proceda (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra, País Vasco). Entre estas últimas destacan las criminales, pues el Código Penal, en su art. 502.2, equipara la actuación de las autoridades o funcionarios que obstaculizan la investigación de las Sindicaturas, al negar o dilatar indebidamente el envío de los informes que se les requieren o dificultar el acceso a la documentación que necesiten, con otros supuestos de falta de cooperación, como la no comparecencia ante comisiones parlamentarias de investigación, castigando tales comportamientos además de con las sanciones previstas para el delito de desobediencia con la suspensión de empleo o cargo público de seis meses a un año.

Previamente a la conclusión de la instrucción con la presentación del informe definitivo, se da cuenta a los implicados de un resultado provisional, para que puedan formular alegaciones (Andalucía, Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Madrid, País Vasco). El informe definitivo, ordinario, si es fruto de una fiscalización programada, o extraordinario, si es fruto de una fiscalización no prevista en la programación anual, determina en todo caso la observancia de la legalidad y de los principios contables; el grado de cumplimiento de los objetivos previstos; la adecuación de la gestión económica-financiera a los principios de economía y eficacia; la existencia de infracciones, abusos o prácticas irregulares y las medidas que en su caso se proponen para la mejora de la gestión económica y financiera de las entidades fiscalizadas. Estos informes, que en muchos casos acompañan a la Memoria anual,

como ponen de manifiesto la legislación de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, las dos Castillas, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco y Valencia, se elevan siempre al Parlamento y se publican en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. Adicionalmente en algunas Comunidades (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra, País Vasco), también se envían a los entes interesados, especialmente a las Corporaciones locales y, en algunos casos, al Tribunal de Cuentas.

Pero si indudablemente la función fiscalizadora es la más significativa, no es la única que las Sindicaturas de Cuentas pueden desempeñar. Junto a ella destacan con desigual importancia dos nuevas funciones, la consultiva y la jurisdiccional, a las que nos referiremos a continuación.

A través de la función consultiva, de naturaleza preventiva, las Sindicaturas pretenden asesorar al Parlamento (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra, País Vasco) y resolver las dudas que se le puedan plantear al Gobierno (Castilla-León, Madrid) o a cualquier ente del sector público (Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia) de cara a mejorar la gestión económico-financiera.

La participación de las Sindicaturas en los procedimientos de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, a la que alude, por ejemplo, la normativa andaluza, aragonesa, balear, canaria, catalana, gallega, madrileña, navarra, valenciana y vasca, es la que plantea mayores dificultades por su posible colisión, dependiendo de cómo se configure, con la jurisdicción única del Tribunal de Cuentas. Las SSTC 187/1988 y 18/1991, ya mencionadas, resuelven esta cuestión de manera inequívoca. La Constitución ve el enjuiciamiento contable como una actividad jurisdiccional propia del Tribunal de Cuentas, que en este supuesto, y a diferencia de lo que sucedía respecto de la función fiscalizadora, es único en su orden, abarcando su jurisdicción, exclusiva y plena, todo el territorio nacional. Sólo al Tribunal de Cuentas le corresponde "aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndolo o condenándolo y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión". Todo lo más el Tribunal podrá delegar en las Sindicaturas la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo caudales o efectos públicos, pero, en ningún caso, fuera de estas actuaciones preliminares y preparatorias, podrán asumir el enjuiciamiento contable en sí mismo considerado, ni a título de función delegada, ni mucho menos a título de función propia.

Del análisis detallado de las competencias que las distintas legislaciones autonómicas atribuyen a sus respectivas Sindicaturas de Cuentas parece desprenderse la necesidad de deslindar su actividad de la de un Tribunal de Cuentas con el que en muchos casos se produce una coincidencia funcional. En el ámbito jurisdiccional el deslinde se realiza, por mandato constitucional, a través de una compartición funcional, en la que, como acabamos de ver, las Sindicaturas sólo pueden asumir por delegación del Tribunal de Cuentas la instrucción de un enjuiciamiento contable, respecto del que la jurisdicción del Tribunal es única en su orden, pero no suprema. Sin embargo, el criterio no es tan claro en lo referente a la función fiscalizadora. En ella el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, por lo que, ante la duplicidad de posibles controles, se impone aclarar los ámbitos de actuación respectivos del Tribunal y de las Sindicaturas, a riesgo de que la fiscalización se diluya. El criterio

antes empleado de la compartición funcional, de tal modo que al Tribunal de Cuentas le correspondiera el control de los recursos procedentes de la Hacienda estatal o de competencias estatales y a las Sindicaturas el control de recursos propios o de los que tuvieran su origen en competencias autonómicas, parece descartarse, al igual que una compartición territorial, en la que el Tribunal de Cuentas únicamente actuara en la órbita estatal y supletoriamente en las Comunidades que no dispusieran de estos órganos auxiliares. La jurisprudencia constitucional estudiada parece acoger una concurrencia funcional, que permite a ambas instituciones ejercer en el mismo territorio las mismas tareas, por lo que deben colaborar y coordinarse para evitar solapamientos, aunque sin que se precise cómo. La fórmula, sin perjuicio de otras que persigan el mismo fin, se establece normativamente en el art.29 LFTCU, dónde, de una parte, se obliga a las Sindicaturas a remitir al Tribunal de Cuentas los resultados de sus fiscalizaciones para que pueda examinarlos, practicar las ampliaciones y comprobaciones procedentes e incorporar a su Memoria, si lo desea, sus propias conclusiones y, de otra, se habilita al Tribunal a solicitar a las Sindicaturas la realización de fiscalizaciones concretas del sector público autonómico o estatal. En definitiva, el Tribunal de Cuentas satisface en último término su posición de supremacía y no se desvincula de la fiscalización del sector público autonómico, comprobando el control realizado por las Sindicaturas en sus respectivas Comunidades, allí donde existan, y haciendo suyas sus conclusiones en el Informe anual, siempre que lo estime oportuno.

III.4.3. La Ley del Principado de Asturias de la Sindicatura de Cuentas.

Aunque la verificación y el enjuiciamiento de la gestión económico-financiera del Principado siempre han estado asegurados por el Tribunal de Cuentas, la considerable ampliación del ámbito de actuación de nuestro sector público, la deseable proximidad del organismo fiscalizador a la actividad fiscalizada o el mismo principio autonómico aconsejaban completar las instituciones de autogobierno, disponiendo de un órgano propio que con rapidez y eficacia afrontara de manera descentralizada y con las máximas garantías el control de la ejecución presupuestaria. Habiendo transcurrido ya tiempo suficiente para ponderar cuál podía ser su perfil más adecuado y contando con la experiencia de otros territorios, se aprueba una Ley de la Sindicatura de Cuentas, similar, en lo que a la naturaleza, composición y funciones del órgano se refiere, a las que, según se ha descrito, ya existen en otras Comunidades Autónomas.

En consonancia con los términos estatutarios, la Sindicatura ejerce por delegación de la Junta sus funciones de examen y comprobación de la Cuenta del Principado y cumple el papel de órgano de control externo de la actividad económico-financiera del sector público autonómico (art.1). Un sector público integrado, a estos efectos, por la Administración del Principado, los Entes locales y las Universidades públicas, así como por sus respectivos organismos, entes, entidades, fundaciones y empresas públicas en las que cuenten con participación mayoritaria o dominio efectivo; sin que, al final, se haya incluido, según pretendía el proyecto en su redacción originaria, a las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Además el ámbito de actuación de la Sindicatura se extiende a las aportaciones a consorcios y fundaciones distintas de las mencionadas o a cualquier entidad, procedentes del sector

público asturiano; a las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas que haya podido conceder a personas físicas o jurídicas; a los fondos públicos de él provenientes, que sean administrados por cualquier entidad, consorcio, organismo o empresa pública, y a las exenciones y bonificaciones fiscales directas y personales (art. 2).

Desde una autonomía funcional, reglamentaria y presupuestaria (art. 3), la Sindicatura se organiza en torno a un Consejo, tres Síndicos, un Síndico Mayor y un Secretario General (art. 20).

El Consejo está encargado, entre otras tareas, de resolver los recursos contra las resoluciones de los órganos de la Sindicatura y de aprobar los proyectos de Estatutos y de Presupuesto, el programa de fiscalización anual y las Memorias, Informes y Dictámenes (arts. 21 y 22).

Los Síndicos, elegidos por la Junta por mayoría de 3/5 (art. 23), desempeñan como principales funciones, la dirección de las actuaciones que se les asignen y de los trabajos de las unidades que de ellos dependen (art. 28). Debe tratarse de Licenciados, preferentemente en disciplinas jurídico-económicas, de reconocida competencia y con más de diez años de experiencia en materias relacionadas con la Sindicatura, que durante los dos años anteriores a su elección no hayan desarrollado funciones de dirección, gestión, inspección o intervención de ingresos, caudales o gastos en el sector público asturiano ni hayan sido perceptores de subvenciones o beneficiarios de avales o exenciones fiscales con cargo a dicho sector (arts. 23 y 24). Están sujetos, durante los seis años que ocupen el cargo y en su futura reelección, a un régimen de incompatibilidades semejante al de los altos cargos del Principado y en el que, de modo más detallado que en el proyecto inicial, expresamente se prohíbe que puedan ocupar puestos representativos o ser miembros de órganos auxiliares estatales o autonómicos o del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, así como militar o cumplir un papel directivo o ejecutivo en partidos, sindicatos, organizaciones empresariales y colegios profesionales (art. 26). Con idéntica finalidad de garantizar la independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones se somete a los Síndicos a una serie de causas de abstención y recusación, como tener interés personal en el asunto o alguna relación con el mismo antes del nombramiento; parentesco, amistad íntima, enemistad manifiesta o relación de servicio con los interesados; o haber intervenido como perito o testigo en el procedimiento de que se trate (art. 27). Por último, y en conexión con lo dicho, no podemos olvidarnos de una inamovilidad que asegura que sólo perderán la condición de Síndicos por fin del mandato, renuncia, incapacidad o inhabilitación por sentencia firme, incompatibilidad sobrevenida o incumplimiento de los deberes del cargo apreciada en la Junta por mayoría de 3/5 y condena derivada de delito doloso por sentencia firme (art. 25).

Al Síndico Mayor, elegido de entre ellos por la Junta General por mayoría de 3/5, y no por los propios Síndicos como originariamente se barajaba, le corresponde, en líneas generales, convocar, presidir y dirigir las deliberaciones del Consejo, resolviendo los empates con un voto de calidad, asignar a los Síndicos sus tareas, comparecer ante la Junta, ejercer la dirección del personal y autorizar y contratar las prestaciones necesarias para el funcionamiento de la Sindicatura (arts. 30 y 31).

El Secretario General, cuyo perfil poco técnico fue duramente criticado en la fase de enmiendas, es ahora nombrado por el Consejo entre titulados universitarios de reconocida competencia y con cinco años de antigüedad. Entre otras tareas, debe coordinar el funcionamiento de los distintos servicios, asesorar al Consejo y a los Síndicos, autorizar las certificaciones, redactar las actas, realizar las actuaciones nece-

sarias para hacer efectivos los acuerdos del Consejo, elaborar el anteproyecto del Presupuesto y el proyecto de Memoria anual (arts. 32 a 34).

La Sindicatura, así configurada, está llamada a cumplir una serie de funciones eminentemente fiscalizadoras y consultivas, además de las que pueda ejercer por delegación del Tribunal de Cuentas (art. 4). En su desarrollo habrá de contar con la colaboración de los implicados, que deberán facilitarle la documentación e información que se les solicite, si no quieren que se dé a conocer el incumplimiento a la Junta y a los Tribunales de Justicia a los efectos previstos en el art. 502.2 CP (art. 5).

Sin duda, de todas ellas, la más relevante es la fiscalización del sometimiento de la Cuenta General del Principado, de las Cuentas del sector público autonómico, de las variaciones de su patrimonio, de los contratos y ayudas económicas que puedan celebrar o conceder, así como de la contabilidad electoral, a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia (arts. 6 y 7). Esta actuación puede ser impulsada de oficio por la propia Sindicatura en el marco de una programación anual de fiscalización, pero también puede ser activada por el Pleno de la Junta General o por su Comisión competente en asuntos económicos y presupuestarios, de *motu proprio* o a instancia de aquellos integrantes del sector público autonómico que quieran ser controlados (art. 12). Una vez realizado el control y conocido su resultado provisional, los afectados podrán formular alegaciones y presentar documentación complementaria, tras lo cual la Sindicatura aprobará un Informe con las conclusiones definitivas (arts. 13 y 14). En él no sólo se pronunciará sobre el respeto a los principios antes mencionados, sino también podrá constatar las infracciones, prácticas irregulares o indicios de responsabilidad contable a enjuiciar por el Tribunal de Cuentas, e, incluso, proponer las medidas oportunas para mejorar la gestión, eficacia y eficiencia del sector público asturiano (art. 14). Con independencia de la triple obligación de remitir estos Informes a la Comisión de asuntos económicos y presupuestarios de la Junta para que adopte las resoluciones oportunas, de llevar a cabo su notificación a los afectados y de su posterior traslado al Tribunal de Cuentas, anualmente la Sindicatura enviará también a la mencionada Comisión una Memoria en la que, junto a un resumen de su actuación y de las conclusiones a las que ha llegado, incluirá las propuestas tendentes a elevar el nivel de la gestión económico-financiera de nuestro sector público y acompañará los Informes de fiscalización aprobados en ese año, siendo todo ello publicado oficialmente con las resoluciones a las que hubiera dado lugar (arts. 15 y 17).

La Sindicatura también desarrollará una función de asesoramiento de la Junta General o de los Entes Locales, mucho más detallada en la versión definitiva, que se plasmará en una serie de Informes, Memorias o Dictámenes no vinculantes, solicitados por el Pleno o la Comisión correspondiente de la Junta o por Acuerdo del Pleno de las Corporaciones. El Consejo de Gobierno del Principado, por su parte, podrá pedir a la Junta que, por resolución del Pleno o de la Comisión, solicite Dictamen a la Sindicatura sobre anteproyectos de disposiciones generales que afecten a materias presupuestarias, de contabilidad pública o de intervención y auditoría (arts. 18 y 19).

Las relaciones institucionales de la Sindicatura con los distintos entes comentados se producirán con la Junta por conducto de la Mesa de la Cámara; con la Administración del Principado a través de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria; con los sujetos fiscalizados a través del órgano que los represente y con el Tribunal de Cuentas a través del Síndico Mayor (arts. 37 a 40).

Nuestra Sindicatura, como se puede deducir de este breve recorrido por su régimen jurídico, comparte en líneas generales los rasgos esenciales de otros órganos de fiscalización externa ya operativos, sin que sea posible encontrar ninguna innovación sustancial sobre lo descrito en el anterior epígrafe. Quizás porque, como se ha oído durante el debate parlamentario, en este campo ya está todo “inventado” o porque resulta más sencillo acomodarse a patrones conocidos. Aún existiendo las lógicas diferencias entre los distintos grupos sobre cuestiones de mayor o menor calado, lo cierto es que se ha buscado el acuerdo, si no en la fase previa a la elaboración del proyecto, sí a lo largo de su tramitación, admitiéndose, al menos, diversas enmiendas al articulado que han contribuido a perfeccionar las deficiencias observadas en su primera redacción. Todo ello ha finalizado con la aprobación de una Ley que, al margen de su contenido concreto, ha supuesto un paso decisivo hacia la culminación del pleno desarrollo de nuestra organización institucional y, en último término, de nuestra autonomía.

III.5. EL CONSEJO CONSULTIVO*.

III.5.1. Origen del precepto.

El art. 35. quater EA, que crea el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, viene a completar su Título II bis, dedicado a los órganos auxiliares, compartiendo un mismo origen con el otro precepto que lo integra, relativo a la Sindicatura de Cuentas. Como hemos visto, ambos son fruto del cambio estatutario operado por la Ley orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, publicada en el BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999. Con el propósito de no ser reiterativos, nos remitimos a la tramitación parlamentaria de esta Ley, ya descrita cuando nos ocupamos de la

* **PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ**, Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Biglino P., Vidal J. M., Redondo A. M^a., Rey F., Durán J. F., Zamora M., “Consejos Consultivos y Comunidades Autónomas: la institución de Castilla-León”, <http://www.der.uva.es/constitucional/consultivos/libroelectronico.html>, Valladolid, 2002; Blanquer D.V., *Consejo de Estado y autonomías*, Tecnos, Madrid, 1994; Carrillo J. A., “Las competencias consultivas del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas”, *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 15, 1993, pág. 107 y ss.; De Carreras F., *El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña. Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, II. ed. Parlamentos Vasco, Catalán, Gallego y Andaluz, Granada, 1984, pág. 493 y ss.; Embid A., “Los principios jurídicos necesarios en la organización y funcionamiento de los Consejos Consultivos autonómicos”, *Documentación Administrativa*, núm. 244-245, 1996, pág. 335 y ss.; Font T., “Función consultiva y Estado autonómico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 1995, pág. 37 y ss.; López-Medel J., “Consejos Consultivos Autonómicos tras las reformas estatutarias”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 53, 2001, pág. 225 y ss.; Montoro M^a. J., “De nuevo sobre procedimiento y seguridad jurídica: los órganos consultivos autonómicos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990, pág. 381 y ss.; Muñoz Machado S., “La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 6, 1991, pág. 11 y ss.; Rodríguez-Arana J., “La funcionalidad de los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Público*, núm. 107, 1987, pág. 401 y ss.; Ruiz C., *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1999; VV.AA., “Temas para el debate: los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, 1998; VV.AA., *Actas de las Jornadas sobre la función consultiva. Consejo Consultivo de Andalucía*, Granada, 1998; VV.AA., *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio, Civitas, Madrid, 1998, pág. 587 y ss.

Sindicatura. Si entonces destacamos la total ausencia de polémica y debate sobre la inclusión y redacción del art. 35.ter, aquí sólo cabe reafirmar lo dicho, incluso con mayor fuerza, pues el art. 35.querter ni siquiera fue objeto de ninguna propuesta de enmienda, siendo aprobado tanto en la Junta General (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.11, de 9 de marzo de 1998), como en el Congreso (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-10, de 25 de noviembre de 1998) y en el Senado (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (e), de 23 de diciembre de 1998), respetando la redacción que en su momento fijó el Dictamen de la Comisión correspondiente de la Junta a propuesta de la Ponencia (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.8, de 17 de febrero de 1998 y BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.10, de 6 de marzo de 1998). Los motivos de esta unanimidad en torno a la inclusión del Consejo Consultivo vuelven a girar en torno a los factores apuntados con anterioridad.

En primer lugar, la configuración que realiza el art. 107 CE del Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación y no del Estado, no descarta que su actuación se extienda al ámbito autonómico, pero tampoco la impone, posibilitando la aparición de homólogos territoriales que ofrezcan una garantía procedimental equivalente de la legalidad objetiva (STC 204/1992).

En segundo lugar, la reforma tan sólo consagra con sustantividad propia la introducción en nuestra organización del Consejo Consultivo para resaltar su relevancia institucional y dotarle de una especial rigidez, ya que este órgano auxiliar podría existir con el sólo apoyo en una competencia genérica de autoorganización, ínsita al concepto mismo de autonomía, que ya había sido asumida estatutariamente desde el inicio. Así lo avala la STC 204/1992 y la experiencia de muchas Comunidades que disponen de Consejo Consultivo, sin que sus Estatutos acojan todavía hoy explícitamente esta figura (Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Galicia, Murcia, Navarra, País Vasco) o sin que en su momento la hubieran acogido (Baleares –art. 41–, Castilla-La Mancha –art. 13.4–, Castilla-León –art. 24–, La Rioja –art. 42–), pues sólo en tres de ellos era posible encontrar una referencia expresa a la misma (Canarias –art. 44–, Cataluña –art. 41– y Extremadura –art. 51–).

En tercer lugar, la creación del Consejo Consultivo satisfacía un deseo expresado de manera reiterada en distintos momentos, como en la elección del Presidente del Principado del año 1995 (DS núm. 2, núm. sesión 2, IV Legislatura, de 6 de julio de 1995), en el Debate sobre orientación política general de 1996 (DS núm. 68, núm. sesión 44, IV Legislatura, de 8 de octubre de 1996) o en respuestas en Comisión (DS núm. 319, núm. sesión 319, IV Legislatura, de 27 de abril de 1998), que todavía perdura, según se puso de manifiesto más recientemente en los Debates sobre orientación política general de 2001 y 2002 (DS núm. 106, núm. sesión 76, V Legislatura, de 25 de septiembre de 2001 y DS núm. 164, núm. sesión 110, V Legislatura, de 25 de septiembre de 2002) o en la Resolución 158/5 de la propia Junta instando a presentar el Proyecto de ley del Consejo Consultivo (BOJG, V Legislatura, Serie B, núm. 331, de 2 de octubre de 2001).

Y en último lugar, aunque no por ello menos importante, el tenor elegido no difiere sustancialmente del que acogen los Estatutos de otras Comunidades Autónomas, aunque sí presente cierta originalidad la ubicación del precepto, pues en ellos se incluye bajo rúbricas tales como la dedicada al régimen jurídico (Canarias y Extremadura), al control (Cataluña), al Gobierno (Castilla-León y Castilla-La Mancha), a la Administración (Cantabria), a la Administración de Justicia (La Rioja) o a los órga-

nos de consulta y asesoramiento (Baleares). Si bien en ambas Castillas la institución se vincula al Ejecutivo autonómico, en Baleares, Canarias, Cantabria y La Rioja se la configura como órgano consultivo de la Comunidad, siendo ésta la opción elegida por nuestro Estatuto. La remisión que efectúa el art. 35. quater a la ley, para que determine todo lo relativo a la organización y funcionamiento del Consejo, también la encontramos en los Estatutos balear, canario, cántabro, castellano-leonés, castellano-manchego, catalán y extremeño, mientras que sólo el balear hace una referencia más detallada a su composición y el canario, catalán y extremeño a sus funciones. En todo caso, igual que sucedía con la Sindicatura de Cuentas, mientras que en nuestra Comunidad estamos a la espera de que el Proyecto de Ley del Consejo Consultivo sea aprobado (BOJG, V Legislatura, Serie A, núm. 75.1, de 3 de octubre de 2002), en otras Comunidades (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja, Galicia, Murcia, Navarra y País Vasco) ya disfrutaban de este órgano y su regulación legal puede servirnos de guía. Por ello, a continuación se convertirá en objeto de un somero análisis.

III.5.2. Los Consejos Consultivos en el derecho comparado autonómico.

La mayoría de Comunidades Autónomas, a excepción de Madrid, Cantabria y Asturias, ya cuentan con una legislación que aborda en detalle los aspectos más destacados del Consejo Consultivo en sus respectivos territorios. Sin embargo, estas normas, que no tienen porqué ser *ad hoc* ni especialmente reforzadas salvo que el propio Estatuto así lo determine, no adoptan, por así decirlo, un mismo modelo de Consejo Consultivo, siendo posible distinguir entre dos claramente diferenciados, sin perjuicio de que, como veremos, cada uno muestre ciertas especificidades.

III.5.2.1. Modelo institucional.

En principio sólo tres Estatutos, Cataluña, Canarias y Extremadura, previeron expresamente la creación de Consejos Consultivos. De ellos dos, Cataluña y Canarias, aprobaron a comienzos de los años 80 la legislación que concretaba su régimen jurídico, diseñando sus Consejos como instituciones de autogobierno, esto es, como órganos de la Comunidad Autónoma y no del Gobierno o del Parlamento autonómico.

Con el fin de garantizar su objetividad e independencia, se dota a estos Consejos de una autonomía orgánica y funcional, que se manifiesta en la asunción de potestades reglamentarias y presupuestarias, y se somete a sus miembros a un riguroso proceso de selección y a diversas causas de inamovilidad e incompatibilidad.

El funcionamiento también es común en torno a un Pleno que actúa como órgano decisorio y a unas ponencias que desempeñan un papel preparatorio. Igualmente comparten la organización del ente en manos de un Presidente, elegido entre y por los miembros del órgano, y un número reducido de Consejeros (siete en Cataluña y cinco en Canarias), siempre electivos, propuestos para un período de cuatro años, dos por el Gobierno y cinco y tres, respectivamente, por mayoría parlamentaria de 3/5, entre juristas de reconocida competencia y experiencia, atendiendo a razones de idoneidad profesional, al margen de su dignidad política y social.

Al margen del contenido del dictamen, los Consejos Consultivos catalán y canario resuelven con arreglo a criterios técnico-jurídicos, sin que sea posible emplear valoraciones políticas, de oportunidad o conveniencia, y, acorde con su naturaleza de órganos de la Comunidad Autónoma, su actividad es impulsada tanto por el Ejecutivo como por el Parlamento o alguno de sus miembros.

Sin embargo esa identidad se rompe en algo tan fundamental como son las funciones que se confieren a estos Consejos Consultivos. El Estatuto catalán y la Ley 1/1981 por la que se crea el Consejo Consultivo atribuyen a éste un doble cometido: dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de los proyectos o proposiciones de ley sometidos al Parlamento y sobre la viabilidad de los recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional contra normas estatales o autonómicas. Esta configuración competencial aleja, desde un punto de vista funcional, al Consejo Consultivo catalán del Consejo de Estado, acercándole al mismo Tribunal Constitucional, con las matizaciones que haremos a continuación; porque, como es obvio, el Consejo Consultivo no es un órgano jurisdiccional que pueda dictar resoluciones irrevocables dirigidas a salvaguardar el bloque constitucional. De una parte, la Constitución confiere al Tribunal Constitucional el monopolio de rechazo de las leyes inconstitucionales, impidiendo con ello la aparición de Tribunales Constitucionales autonómicos que, tal y como ocurre en los Estados Federales, pudieran sancionar con la nulidad a aquellas leyes autonómicas contrarias al Estatuto. De otra, el art. 32 LOTC sólo permite al Gobierno y al Parlamento autonómico impugnar a través del recurso de inconstitucionalidad normas estatales, negando a los órganos y fracciones de órganos autonómicos la posibilidad de instar el control de disposiciones de su propia Comunidad o de cualquier otra. Esta doble circunstancia lleva al legislador estatutario a introducir un mecanismo que, con carácter preventivo, no jurisdiccional y no vinculante, actúa como una garantía adicional de la supremacía del Estatuto en el sistema autonómico y del papel de unas minorías parlamentarias que por esta vía podrán controlar la “estatutariedad” de los proyectos y proposiciones de ley que emanan del Ejecutivo y de la mayoría que lo sustenta. El Consejo Consultivo se convierte en un órgano del territorio que vela porque las normas estatales y autonómicas guarden el respeto debido a la Constitución y al Estatuto, es decir, a un bloque constitucional, que será el parámetro utilizado como referencia en sus dictámenes. La salvaguarda de la mera legalidad y de la oportunidad se reserva a otro órgano, la Comisión Jurídica Asesora, que, con una función más próxima al Consejo de Estado, tiene encomendadas, entre otras tareas, el control de los proyectos de decretos legislativos, reglamentos y disposiciones generales dictados en ejecución de las leyes y sus modificaciones, así como el informe de expedientes administrativos varios, autonómicos y locales

La regulación estatutaria del Consejo Consultivo en Canarias asigna a éste la misma competencia que al catalán, esto es, un control previo de la adecuación de las iniciativas legislativas autonómicas a la Constitución y al Estatuto, sin perjuicio de que su ámbito funcional pueda extenderse a otros planos. Así por ley se le confiere la potestad de dictaminar sobre los procedimientos que quieran instar los órganos autonómicos ante el Tribunal Constitucional y, lo más destacable, por economía institucional y presupuestaria, se le convierte en un órgano de naturaleza mixta, ampliando a través de cláusulas generales sus atribuciones a campos relacionados con el mero control de legalidad o con la supervisión técnica de la actuación del Gobierno (proyectos de decretos legislativos, convenios de cooperación) y de la

Administración (transacciones judiciales y extrajudiciales, indemnización de daños, contratos administrativos...).

Después de lo dicho, merece la pena destacar cómo el modelo institucional responde a una decisión meditada que, sobre todo, pretende reforzar la defensa de la propia autonomía frente a presuntas lesiones de la norma estatutaria ocasionadas desde dentro por proyectos o proposiciones de ley autonómicos. Por ello, estos Consejos Consultivos deben encontrar una identidad que les permita distinguirse del Tribunal Constitucional, pues, sin obviar las diferencias que los separan y que ya hemos resaltado, lo cierto es que el empleo de un parámetro coincidente y la imposibilidad de desoír la interpretación que el Constitucional efectúa del mismo, hace que sus dictámenes corran el riesgo de ser una mera repetición de lo que el Tribunal ya ha resuelto o un vaticinio de lo que va a resolver.

III.5.2.2. Modelo gubernativo.

La STC 204/1992, ya mencionada, estimó constitucionalmente lícita la sustitución del informe preceptivo del Consejo de Estado por el que pudieran dictar unos Consejos Consultivos autonómicos en relación al ejercicio de competencias de su respectiva Comunidad, siempre que tales instituciones tuvieran las mismas características e idénticas o semejantes funciones a las del órgano estatal. Ello resultó determinante para que las Comunidades Autónomas que aún no contaban con Consejos Consultivos se dotaran por ley de estos órganos asesores sobre la base del reconocimiento estatutario expreso de esta posibilidad o, casi siempre, sobre la base del reconocimiento estatutario de una competencia genérica de autoorganización.

A la hora de definir su naturaleza se observa una doble tendencia en las distintas legislaciones autonómicas. Si en unas el Consejo Consultivo se califica como órgano de la Comunidad Autónoma (Baleares, Castilla-León, Extremadura, La Rioja, Murcia, Navarra), en otras se vincula directamente al Gobierno y a su Administración (Andalucía, Aragón, Galicia, País Vasco) e incluso también a las Corporaciones locales (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana), sin que esta diferencia, tenga ninguna repercusión, como cabría esperar, en la elección de los miembros del órgano ni en las funciones que ha de desempeñar. En todo caso los Consejos Consultivos son vistos como superiores o supremos órganos consultivos respecto de cualquier otro que en la Comunidad Autónoma pudiera informar sobre la misma materia.

La exigencia explícita en la STC 204/1992 de que los Consejos Consultivos gocen de un grado de autonomía orgánica y funcional equiparable a la del Consejo de Estado cuya actividad pretenden sustituir, obliga a ofrecer una regulación legal que garantice la independencia, tanto del Consejo, en cuanto órgano, como de sus componentes. Si la primera se concreta, entre otras manifestaciones, en una autonomía organizativa, reglamentaria y presupuestaria, la segunda lo hará a través de la determinación del régimen económico de sus miembros o de institutos como la inamovilidad, la abstención o las incompatibilidades.

Todos los Consejos Consultivos se configuran como órganos colegiados para asegurar un mayor pluralismo y una mayor objetividad en el dictamen. En unos casos sus integrantes son elegidos por el Gobierno (Andalucía, Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco) y en otros una parte por el Ejecutivo y otra por el Parlamento por mayoría cualificada (Castilla-La Mancha, Castilla-León,

Extremadura, La Rioja, Murcia, Navarra), sin que, como sería lógico pensar, haya una correlato entre el modo de elección y la naturaleza del órgano, de tal modo que si se configura como órgano del Gobierno es a éste al que le correspondería la elección, mientras que si es órgano de la Comunidad Autónoma se dejaría en manos de sus instituciones más relevantes. La selección se realiza generalmente entre juristas de reconocido prestigio, exigiéndoles experiencia profesional y en algunos casos la condición política de miembro de la Comunidad Autónoma que en cada caso se trate. La especial configuración de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno vasco hace que sus componentes electivos hayan de ser Letrados de la Secretaría General del Régimen jurídico, órgano en el que se incardina. En Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura y País Vasco excepcionalmente aparecen junto a los miembros electivos otros miembros natos o permanentes por ocupar o haber ocupado un cargo que determina su nombramiento. Así en Andalucía serán miembros natos el Presidente de las Reales Academias de legislación y jurisprudencia andaluzas, el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia, un representante de los Colegios de abogados, el Director General de la Administración local y justicia y el Jefe del gabinete jurídico de la Consejería de Presidencia; en Castilla-La Mancha, los ex Presidentes de la Junta, de las Cortes y del Tribunal Superior de Justicia con más de seis años en el cargo y con la condición política de castellano-mancheño; en Castilla-León, los ex Presidentes de la Junta con más de tres años en el cargo y con la condición de ciudadano de la Comunidad; en Extremadura, los ex Presidentes del Gobierno, del Congreso, del Senado, del Tribunal Supremo, de la Comunidad Autónoma, de la Asamblea legislativa o del Tribunal Superior de Justicia, al menos, durante un mandato, con la residencia y condición política de extremeño; y en el País Vasco, el Secretario General del Régimen Jurídico y el Director de Desarrollo legislativo y Control normativo. La vinculación política o la pertenencia a la Administración de alguno de los miembros natos parece chocar, de una parte, con el carácter técnico-jurídico del órgano y, de otra, con la independencia que se predica del mismo, lo que se intenta paliar estableciendo un número de Consejeros natos inferior al de electivos o circunscribiendo su intervención al Pleno, sin que puedan votar, aunque sí participar, en otros órganos del Consejo.

Si las causas de remoción y abstención son comunes a todos los Consejeros, obviamente las incompatibilidades afectan sólo a los electivos. A pesar de la parquedad de la ley aragonesa que se limita a señalar como incompatibilidad la pertenencia a la carrera judicial o fiscal, lo normal es que se establezcan otras que vienen a reforzar la neutralidad del órgano consultivo. Por este motivo, las Comunidades andaluza, extremeña y valenciana someten a los consejeros al régimen de incompatibilidades previsto para los altos cargos de la Administración, permitiendo tan sólo la actividad docente e investigadora y prohibiendo expresamente, como también ocurre en Murcia, el mandato representativo, el desempeño de cargos políticos o administrativos y de funciones directivas en partidos, sindicatos y asociaciones empresariales, al igual que la condición de funcionario o de personal laboral en activo, también vetada en Andalucía, Baleares y Murcia. En esta misma línea, Galicia y Castilla-León suman a lo ya dicho otras causas que incrementan las garantías de independencia de sus Consejos frente a otros órganos estatales o autonómicos y también frente a intereses particulares. Con este objeto se oponen a que se pueda compatibilizar la condición de Consejero, de un lado, con la de Magistrado del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Síndico del Tribunal de Cuentas, miembro de

sus equivalentes autonómicos o de cualquier órgano asesor, y, de otro, con el desempeño de cualquier actividad profesional o mercantil, salvo la gestión del propio patrimonio, y de cargos de toda índole en empresas concesionarias, contratistas, arrendatarias o administradoras de obras o de servicios públicos; incompatibilidad ésta también presente en Murcia. En Castilla-La Mancha, junto a la ya mencionada prohibición de ser parlamentario autonómico, se añade la de ser Presidente de Corporaciones locales, ostentar cargos públicos de designación, desempeñar actividades laborales retribuidas mediante sueldo, arancel u honorarios y ocupar, directamente o por persona interpuesta, cargos en empresas que presten servicios, contratos y obras a la Administración o estén unidas a ella por algún vínculo. En Navarra los Consejeros no podrán ser miembros del Gobierno autonómico, ni estar en activo en la carrera fiscal o judicial, ni ostentar cargos representativos, ni cargos directivos en partidos, sindicatos, empresas concesionarias o contratistas de servicios públicos. Prohibiciones que se completan en La Rioja con la imposibilidad de ocupar un puesto en los órganos auxiliares estatales o autonómicos, así como en el Tribunal Constitucional.

Las funciones encomendadas a los Consejos Consultivos de corte gubernativo sufren una transformación considerable, si las comparamos con aquéllas que estimamos propias del modelo institucional. No es que éstas desaparezcan, lo que sólo ocurre en Galicia, sino que pierden importancia, pues quedan diluidas por la asunción de otras de naturaleza administrativa, cuantitativamente más importantes y en algunos casos merecedoras en exclusiva de un dictamen preceptivo (Aragón, Baleares, Galicia, La Rioja, Navarra). La ley debe determinar cuáles son, ya que los Estatutos todo lo más aluden a la función consultiva de los Consejos, sin concretar la materia sobre la que recaerá dicha consulta. Desde proyectos de legislación delegada, disposiciones reglamentarias o generales, hasta anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo Consultivo, pasando por celebración de convenios de cooperación interterritorial, transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Administración autonómica, conflictos de atribuciones entre Consejerías u otros organismos de la Comunidad, expedientes tramitados por las Administraciones, corporaciones e instituciones públicas referidos a la reclamación de indemnización de daños y perjuicios, revisión de oficio de actos administrativos, régimen local, urbanismo, concesiones y contratos administrativos, se convierten en objeto de dictamen de los Consejos Consultivos. Se opta, en definitiva, por aumentar las atribuciones del Consejo, introduciendo una serie de competencias administrativas que potencian su posición como órgano del Gobierno, en detrimento de unas competencias constitucionales-estatutarias, con incidencia en las relaciones entre el sistema competencial estatal y el autonómico, que pasan a un segundo plano.

Esta configuración funcional condiciona tanto el parámetro que los Consejos Consultivos deben emplear en sus dictámenes, como los sujetos que pueden instarlos. Sin perjuicio de que en algunas Comunidades se admita que el Consejo pueda manejar criterios de oportunidad y conveniencia si se le solicita (Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, País Vasco), los Consejos Consultivos deben ser órganos técnico-jurídicos que han de atender a un parámetro normativo. Si en el modelo institucional la valoración de la validez de los proyectos, proposiciones de ley y reformas estatutarias, así como de la viabilidad de los recursos que se quieran interponer ante el Tribunal Constitucional

impone que el canon de referencia sea el bloque constitucional, compuesto por la Constitución, los Estatutos de autonomía y las demás normas de delimitación competencial; en el modelo gubernativo la resolución de cuestiones eminentemente administrativas hace que los dictámenes se fundamentan en un parámetro de legalidad mucho más amplio, identificable con todo el ordenamiento.

Como se ha apuntado, la asunción de funciones de la naturaleza descrita conduce a que los legitimados para activar la consulta de los Consejos sean siempre el Ejecutivo o específicamente alguno de sus miembros, por ejemplo, su Presidente o los Consejeros, sin descartar por ello el que también puedan impulsar la actuación del Consejo Consultivo los Entes locales (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Navarra, Murcia), los Presidentes de organismos y entes públicos (Galicia y Navarra), la Administración institucional o corporativa y los consorcios en asuntos que les afecten (La Rioja) o, incluso, paradójicamente en la mayoría de los casos, las Asambleas legislativas (La Rioja, Murcia, Navarra), sus Presidentes (Castilla-León y Castilla-La Mancha), su Mesa o una fracción del órgano (Navarra).

Si el reto de los Consejos del modelo institucional era buscar una identidad propia frente al Tribunal Constitucional, los Consejos Consultivos de tipo gubernativo, entendidos como órganos del Ejecutivo encargados de dictaminar atendiendo a criterios de legalidad y, en ocasiones, de oportunidad, han de coordinar su actividad con la de un Consejo de Estado que puede emitir dictámenes facultativos en los asuntos que las Comunidades Autónomas estimen convenientes y dictámenes preceptivos en los mismos casos previstos para el Estado, cuando la Comunidad Autónoma haya asumido las competencias correspondientes. La solución apuntada por la STC 204/1992 parece reservar en exclusiva la actuación del Consejo de Estado a aquellas Comunidades que, como, por ejemplo, Asturias, Cantabria o Madrid, no disponen aún de unos Consejos Consultivos homologables con él que puedan sustituirle.

III.5.3. El proyecto de ley del Principado de Asturias del Consejo Consultivo.

La potestad de autoorganización, que contempla el Estatuto del Principado, aconseja disponer cuanto antes de un Consejo Consultivo que defienda nuestra autonomía ante injerencias externas del Consejo de Estado. Su presencia resulta de forzado encaje en el orden competencial, pues su ley reguladora le atribuye funciones, no previstas constitucionalmente de modo expreso, que inciden en la distribución de competencias, en tanto suponen la intervención preceptiva del Estado en la adopción de decisiones que corresponden en exclusiva a la Comunidad Autónoma. Pero esa misma potestad de autoorganización debe permitir a la Comunidad Autónoma configurar sus instituciones cuándo y cómo le parezca más conveniente, sin que pueda verse desvirtuada, haciendo un uso casi obligado de la misma, ante la necesidad de dar una respuesta que corrija las disfunciones provocadas por los juicios de legalidad y, lo que es más preocupante, de oportunidad, realizados sobre disposiciones y actos autonómicos por un órgano extraño a la Comunidad, como es el Consejo de Estado. Quiere decirse que, si bien la STC 204/1992 sólo admite en el ámbito territorial la sustitución del Consejo de Estado por un órgano equiparable a él, esto no significa que deba existir una total identidad entre ambos, que merme la capacidad decisoria autonómica a la hora de prefigurar sus instituciones. Por ello, y

aprovechando que el art. 35.º quater de nuestro Estatuto define al Consejo Consultivo como órgano superior de consulta de la Comunidad Autónoma, la ley que lo desarrolla no tendría por qué configurarlo exclusivamente como un órgano consultivo del Gobierno y de la Administración, ni dar a éstos un especial protagonismo a la hora de impulsar su actuación, ni circunscribir sus funciones o dar una mayor preeminencia a aquéllas de naturaleza administrativa. Es más, a nuestro juicio, sería más acorde con el concepto de autonomía que la Constitución permite y el Estatuto consagra, contar con un Consejo Consultivo que combinara rasgos de los dos modelos apuntados, el gubernativo y el institucional. De esta manera, más allá de suplir al Consejo de Estado, se le daría al Consejo un mayor vuelo, potenciando su dimensión institucional, como único órgano de la Comunidad Autónoma capaz de velar desde dentro por el respeto que las proposiciones y proyectos de ley autonómicos deben a la Constitución y al Estatuto, así como por la corrección jurídica de los procedimientos conflictuales y de inconstitucionalidad que se pretendieran activar.

El proyecto de ley del Consejo Consultivo, que llegó a la Junta General del Principado en la pasada legislatura y que caducó con ésta sin llegar a aprobarse, acoge sólo parcialmente esta sugerencia y parece decantarse, con algunas correcciones, por un modelo gubernativo, equivalente al Consejo de Estado, tal y como expresamente se señala en su Exposición de Motivos.

Desde luego en lo que se refiere a su naturaleza, el proyecto, respetando los términos estatutarios, configura al Consejo como supremo órgano de consulta de la Comunidad Autónoma, y no del Gobierno, que debe prestar asesoramiento no sólo a los órganos institucionales del Principado y a los de su Administración Pública, según se podría desprender de la definición antedicha, sino también a los Entes locales, con plena autonomía orgánica, funcional, reglamentaria y presupuestaria.

Su composición, en la línea de los Consejos existentes, es pluripersonal. Cinco vocales nombrados por seis años entre juristas con la condición política de asturianos, reconocido prestigio y más de diez años de ejercicio, a propuesta dos de la Junta y tres del Consejo de Gobierno. Para asegurar su independencia y objetividad se someten a un régimen de incompatibilidades, descrito con gran parquedad, coincidente con el establecido para los altos cargos del Principado, a excepción de la posibilidad de realizar actividades docentes o investigadoras; se sujetan a causas de abstención, que les impiden conocer asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido o que interesen a empresas en las que hubieran participado ellos o sus familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad; y, por último, disfrutan de una inamovilidad que garantiza que sólo podrán ser removidos de su cargo por las causas legalmente establecidas (renuncia, fin del mandato, incompatibilidad sobrevenida, incumplimiento grave de sus funciones, incapacidad por decisión judicial firme, condena por delito doloso o inhabilitación judicial por sentencia firme).

Su organización, en torno a un Presidente y a unas Secciones, se encamina al mejor desarrollo de sus funciones, esto es, la adopción por mayoría de dictámenes no vinculantes, salvo que la ley establezca lo contrario, fundados en derecho o en criterios de oportunidad. Sin perjuicio de la posible existencia de dictámenes facultativos, el Presidente del Principado, el Presidente de la Junta General, los Consejeros y los Presidentes de los entes locales, a través de la Consejería competente en cooperación local, han de solicitar al Consejo la emisión de los dictámenes de carácter preceptivo. En su mayoría tratan cuestiones de naturaleza administrativa (proyectos de reglamentos o disposiciones generales dictados en ejecución de leyes o del derecho comuni-

tario, conflictos de atribuciones entre Consejerías, convenios del Principado con otras Comunidades Autónomas, transacciones judiciales y extrajudiciales sobre derechos económicos del Principado, reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra la Administración autonómica o local, revisión de oficio de actos administrativos, recursos extraordinarios de revisión, aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y extinción de concesiones y contratos administrativos, creación o supresión de concejos y alteración de términos municipales), siendo posible encontrar tan sólo con carácter marginal alguna materia que recuerde que el Consejo es un órgano de la Comunidad Autónoma y no de su Gobierno. Nos estamos refiriendo a la obligación de pronunciarse sobre los recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia o conflictos en defensa de la autonomía local que se planteen ante el Tribunal Constitucional o sobre los anteproyectos de reforma estatutaria, proyectos de legislación delegada, o anteproyectos de ley que, con un espíritu sorprendentemente restrictivo, sólo afecten al Consejo Consultivo o se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo del derecho comunitario europeo.

A esta lista de elementos que conforman el perfil claramente gubernativo del Consejo Consultivo en lo que a su selección, estatuto y funciones se refiere, se suma como un detalle más que significativo la obligación del Consejo de remitir anualmente al Gobierno una Memoria en la que exponga su actividad y las sugerencias oportuna para la mejora de la actuación administrativa. Todos estos datos ponen de manifiesto como hoy por hoy, y a la espera de que se ponga fin a la tramitación parlamentaria, el proyecto no potencia precisamente que el Consejo sea un órgano de la Comunidad Autónoma. No se trata de dar un mayor protagonismo a otras instituciones distintas del Ejecutivo, como la Junta General, a la hora de proponer a los miembros del Consejo o de impulsar su actuación. Lo verdaderamente importante sería configurar el Consejo Consultivo de tal modo que no sólo sirviera para dar respuesta a problemas de interés meramente administrativo, sino que también, y sobre todo, pudiera contribuir en el ejercicio de sus funciones a la defensa de nuestra autonomía y, por tanto, de nuestro Estatuto frente a cualquier tipo de ataque, especialmente aquéllos que, al ser perpetrados a nivel legislativo por el Gobierno autonómico o por la mayoría que lo sustenta, quedan fuera de un control jurisdiccional instado por las minorías parlamentarias autonómicas.

III.6. LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO.

III. 6.1. Régimen Jurídico*.

III.6.1.1. Consideraciones generales: sentido y alcance de la expresión régimen jurídico.

Bajo la rúbrica de régimen jurídico de la Administración del Principado de

* **JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Álvarez Rico M., *La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas*, en *Rev. de Administración pública*, núm. 105, págs 133 y ss.; Argullol Murgadas E., "Organización administrativa de las Comunidades autónomas", *Documentación administrativa*, núm. 182, págs. ; Bassols Coma M., "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, Presidencia y Consejos de Gobierno", *Revista*

Asturias se trata, en primer término, de exponer las líneas básicas de la Administración de la Comunidad Autónoma, completando así la organización de sus instituciones, efectuada con anterioridad dentro del Estudio sistemático del EA de Asturias por lo que se refiere a los órganos políticos –Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y su Presidente–. Al respecto es de indicar que nuestro EA no contiene una expresa referencia a la Administración del Principado de Asturias y su organización, a diferencia de los Estatutos de otras Comunidades Autónomas.

Ciertamente, la expresión «régimen jurídico» aplicado a las Administraciones públicas viene siendo entendida en sentidos diversos, tanto por la doctrina científica como por el derecho positivo, pero en todo caso bajo ella debe quedar comprendida la organización que le es propia. Así lo tiene entendido el Tribunal Constitucional, interpretando el art. 149.1.18 CE, al afirmar que «la expresión régimen jurídico contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado éste Tribunal en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, FJ 38).

III.6.1.2. La potestad autonómica de autoorganización: sus límites.

La Comunidad Autónoma dispone de potestad organizatoria respecto de su propia Administración, como un poder implícito derivado de la autonomía que tiene constitucionalmente reconocida. Así lo afirma el Tribunal Constitucional considerando que la «más genuina expresión (de la autonomía de nacionalidades y regiones) es su capacidad de autoorganizarse libremente con respeto a los mandatos constitucionales» (STC 227/1988, FJ 21 c); de forma análoga para la correspondiente potestad, por parte de las Entidades locales, STC 214/1989, FJ 6).

Se trata de una potestad que no precisa de un expreso reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico al tratarse de un poder primario y elemental que corresponde a todo ente autónomo. No obstante, puede mantenerse –como así es entendido por la doctrina dominante– que esa potestad de autoorganización, en el plano estrictamente administrativo, encuentra también su fundamento y apoyatura constitucional en el art. 148.1.1 CE, que atribuye como competencia de las Comunidades Autónomas la «organización de sus instituciones de autogobierno». Precepto que rei-

Española de Derecho Administrativo, núm. 40-41, págs. 87 y ss.; Carro Fernández-Valmayor J.L., “Sobre la potestad autonómica de autoorganización”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 71, págs. 317 y ss.; Font i Llovet, T., “Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, págs. 217 y ss.; Martín Rebollo L., *El Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid*, en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987, págs 79 y ss.; Muñoz Machado S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas II*, Madrid, 1984, págs. 67 y ss. y 310 y ss., especialmente; Parada Vázquez J.R., “La Administración institucional de la Comunidad de Madrid”, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987, págs. 7 y ss.; Pemán Gavin J., “El régimen jurídico de la actividad de la Administración de la Comunidad de Madrid”, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987, págs. 255 y ss.; Pendás García, B., “El Poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico”, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas) III*, Madrid, 1984, pág. 2545; VVAA, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, 1987, especialmente págs. 172 y ss. y 567 y ss.; VVAA, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Madrid, 1992, págs. 259 y ss. y 515 y ss. especialmente; VVAA, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Madrid, 1992, págs. 955 y ss. especialmente.

tera nuestro EA (art. 10.1) atribuyendo como competencia exclusiva del Principado de Asturias la «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno». Si bien, no hay duda, de que en primer término esta potestad está referida a las instituciones básicas de la organización política autonómica –Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y su Presidente– (STC 76/1983, FJ 38), no existe mayor inconveniente en extenderla no solo a otras instituciones no aludidas expresamente en la CE (Consejos Consultivos, Tribunales de Cuentas, Consejos Económico-Sociales, etc.), que no forman parte de la estructura administrativa, sino también a la organización de su propia Administración (así parece desprenderse de la doctrina contenida en STC 103/1989, FJ 7).

En todo caso, como queda indicado, se trata de una potestad propia, que presenta un carácter instrumental en relación a las competencias materiales que haya asumido la Comunidad Autónoma. Y ello, por cuanto que toda atribución material de competencia entraña necesariamente la correspondiente potestad de organizar las estructuras precisas para su ejercicio; principio general que en ocasiones se encuentra expresamente reconocido en el derecho positivo, del que es claro exponente el art. 20.4 EV: «las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su exclusiva competencia, comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes».

El EA no contiene una expresa referencia a esta potestad de autodisposición referida a su Administración, a diferencia de otros Estatutos, como es el caso del de Galicia cuyo art. 39 determina que «corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios y normas básicas del Estado» (idéntica redacción se contiene en el art. 38 EM).

Por otra parte, dado el carácter y significado que constitucionalmente presentan las Comunidades Autónomas esta potestad de autoorganización, también en el plano estrictamente administrativo, presenta unos contornos más amplios que los de otras autonomías igualmente reconocidas por la CE (Entidades locales, Universidades). En estos últimos casos, las leyes estatales o de las Comunidades Autónomas, según el respectivo orden competencial, al establecer la regulación de dichas entidades, pueden condicionar la potestad de autoorganización que les corresponde. Las Comunidades Autónomas, por el contrario, encuentran su potestad de autoorganización constitucionalmente garantizada, remitiéndose la norma constitucional al Estatuto (art. 147.2 c) y a los poderes propios (art. 148.1.1^a), por lo que tan solo serán operativos los límites derivados de las normas constitucionales o, en su caso, de las leyes dictadas «dentro del marco constitucional para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas» (art. 28 LOTC), es decir, del llamado bloque de constitucionalidad.

Límites directamente derivados de la norma constitucional en relación a la organización administrativa son aquellos que hacen referencia a los principios aplicables a la Administración pública, contenidos, entre otros, en los arts. 103 y 106 CE. Tradicionalmente las Constituciones no solían hacer referencia a la Administración pública, limitándose la llamada parte orgánica a una simple referencia a las estructuras políticas y, en concreto, a la regulación del Poder legislativo y sus relaciones con el Ejecutivo. Las modernas Constituciones suelen ir más allá regulando aspectos concernientes a la Administración pública. En esta línea se encuentra nuestra CE de 1978, que recoge una serie de principios propios de la Administración pública: unos referidos

directamente a la organización (jerarquía, desconcentración, regulación de los órganos) y que presuponen unas técnicas concretas para hacerlos operativos, mientras que otros afectan más bien a la actividad administrativa, aunque con repercusión indirecta en la organización (eficacia, mérito y capacidad) y que en cierta medida entrañan un juicio de valor que solo puede venir dado desde fuera de la organización.

Los preceptos antes señalados –arts. 103 y 106 CE– están referidos a la Administración pública en general, por lo que deben ser entendidos como de aplicación a todas ellas. Esta es la posición del Tribunal Constitucional al afirmar que «la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad» (STC 32/1981, FJ 5); y más explícitamente al mantener «que el art. 103 CE es aplicable a todas las Administraciones públicas es algo que no puede ponerse en cuestión» (STC 85/1983, FJ 8), añadiendo seguidamente que ello no quiere decir que su aplicación conduzca a formas concretas uniformes: «más de ello no puede colegirse –pues no es esta la misión del precepto– que sus exigencias comporten un determinado esquema uniforme» (STC 85/1983, FJ 8).

En segundo término, los límites de la potestad auto-organizativa pueden venir derivados de la normativa básica aprobada por el Estado en virtud de las competencias que tenga constitucionalmente atribuidas. En este caso su apoyatura se encuentra en el art. 149.1.18 CE, al corresponder al Estado establecer «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», con el alcance que la expresión hemos visto tiene para el interprete constitucional, comprendiendo dentro de ella «la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, FJ 38). Más concretamente, en la misma sentencia el Tribunal Constitucional después de reconocer a las Comunidades Autónomas competencia para «la organización de sus propias Administraciones», añade que «en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución, corresponde fijar al Estado» (STC 76/1983, FJ 38).

En ejercicio de esta competencia estatal ha sido promulgada la LRJPAC (Ley 30/1992, de 29 de noviembre, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero), que, tal como se manifiesta en su Exposición de Motivos, responde al «esquema bases más desarrollo que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas, siempre que se ajusten a las bases estatales». En esta LRJPAC se hace aplicación a todas las Administraciones públicas de los principios constitucionales, antes referidos, que se recogen en el art. 103 CE (art. 3 LRJPAC) y se establece la regulación básica respecto de los órganos administrativos y su competencia. Esta aplicación de los principios constitucionales propios de la organización de la Administración pública al ámbito de las Comunidades Autónomas ya había sido expresamente recogido por algunos Estatutos de Autonomía (art. 39 EG y art. 38 EM, con idéntico texto que el EG).

III.6.1.3. Modelos de organización administrativa autonómica.

Con carácter general y en un planteamiento teórico de la cuestión cabe hablar de dos distintos modelos de organización administrativa autonómica. Las Comunidades Autónomas a la hora de configurar su aparato administrativo pueden optar por una estructura propia, adecuada al ejercicio de las competencias que ten-

gan asumidas, o bien llevarlas a cabo de modo indirecto, por medio de las organizaciones de las entidades locales de su territorio; ambos modelos están descritos en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías presidida por el Profesor García de Enterría, emitido en mayo de 1981, inclinándose claramente por el segundo de ellos. Es más, dicho Informe advierte sobre los graves inconvenientes de la «formación de un aparato administrativo extenso tanto en los niveles centrales como periféricos», por ser «contraria a los principios constitucionales que imponen la descentralización administrativa» (art. 103), así como por imagen para evitar la «impresión de que se incrementa inútilmente el aparato público quebrando la esperanza de que la autonomía flexibilice el sistema administrativo y lo haga más eficiente» y para no caer en una nueva centralización regional que venga a suceder a «la antigua centralización estatal». Y así se reflejó inicialmente en la LOAPA y definitivamente en la LPA, al regular con detalle el ejercicio indirecto de competencias autonómicas, por medio de la delegación en las Diputaciones provinciales, incluso en el supuesto de que se trate de competencias que la Comunidad Autónoma haya recibido por delegación del Estado, superando el tradicional principio de *delegata potestas delega re non potest* (arts. 5 a 8) . Regulación de la delegación inter-subjetiva que ha pasado a la LBRL que, al determinar el ámbito competencial de las Entidades locales, distingue las competencias propias de las atribuidas por delegación (arts. 7, 27 y 37).

Este modelo de Administración indirecta es el propio del sistema regional italiano, impuesto por la norma constitucional al establecer su art. 118, párrafo tercero, que «la Región ejercerá normalmente sus funciones administrativas, delegándolas en las provincias, en los municipios o en otras entidades locales o valiéndose de sus propios organismos». También con mayor o menor convicción la fórmula se recoge en los Estatutos; ejemplo expresivo de ello es el de Galicia cuyo art. 41, después de referirse a su propia organización administrativa, expresamente señala que «también podrá delegarlas en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto». El EA alude a ella al incluir entre las competencias de la Junta General el «regular la delegación de competencias administrativas del Principado en uno o varios municipios o en las organizaciones territoriales a que se hace referencia en el artículo 6» (comarcas, parroquias rurales y áreas metropolitanas). El sentido de esta competencia de la Asamblea legislativa no es claro; bajo la expresión «regular» puede entenderse la regulación de carácter general de esta modalidad de transferencia de competencia, desarrollando y precisando los términos con que está concebida en la LBRL o la autorización singular en cada caso, lo que parece más propio, tal como es la fórmula de otros Estatutos (art. 39 Estatuto de Madrid, por ejemplo). En todo caso, hay que indicar que al tratarse la Comunidad Autónoma asturiana de una Comunidad uniprovincial que ha asumido las competencias, medios y recursos de la Diputación provincial, la utilización de la delegación de competencias no se presenta con el mismo alcance que en las Comunidades pluriprovinciales, en las que las Diputaciones provinciales pueden y deben actuar en vez de los órganos periféricos de la propia Administración autónoma.

No obstante ello, todas las Comunidades Autónomas optaron por montar su propia Administración, reproduciendo el modelo estructural de la Administración del Estado, para disponer de una completa organización administrativa a fin de asumir de forma directa el ejercicio de las funciones ejecutivas, en vez de contar básicamente con órganos de planificación y coordinación de las competencias cuya ejecución se encomienda a las Entidades locales de su territorio.

Respondiendo a este modelo estatal la Administración autonómica se configura como una institución dotada de un aparato burocrático, alejada de toda base corporativa y legitimación directa democrática. Depende del Gobierno –órgano administrativo a la vez– que se vincula a la Junta General (Asamblea Legislativa) por la designación que ésta hace del Presidente del Consejo de Gobierno, de donde procede su legitimación.

III.6.1.4. La regulación de la Administración del Principado de Asturias.

Como ya quedó indicado el EA, a diferencia de otros Estatutos (Galicia, art. 39; Madrid, art. 38), no contiene ninguna referencia directa a la organización de su propia Administración.

La Administración en cuanto organización servicial de los fines propios de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, se encuentra regulada en sus líneas básicas por la LOA, completada por la LRJAPA en algunos aspectos, especialmente en lo referente a la creación de los órganos y su competencia, recogiendo y aplicando al efecto la regulación básica contenida en la Ley estatal de LRJPAC

La LOA tiene su precedente en la LOFAPA (Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias), que fue la primera Ley aprobada por la Junta General a raíz de su constitución en la Legislatura Provisional, siendo con posterioridad convalidada y reformada parcialmente por Ley 9/1983, de 12 de diciembre, una vez celebradas las primeras elecciones autonómicas. La derogación de ésta última Ley se efectúa parcialmente por la LOA y de manera definitiva por la disposición derogatoria de la LRJAPA.

La estructura administrativa que diseñan la LOA y la LRJAPA tiende a reproducir fielmente los esquemas organizativos propios de la Administración estatal, aplicando los principios constitucionales desarrollados con carácter de legislación básica en la LRJPAC. En este sentido se pueden señalar como rasgos generales propios de la organización administrativa autonómica del Principado de Asturias los siguientes:

1) Lo mismo que en el Ejecutivo del Estado se establece una distinción entre Gobierno y Administración, con una línea de separación no siempre fácil de precisar. El Gobierno, constituido por el Consejo de Gobierno y su Presidente, encuentra su regulación en la Ley 6/1984, de 5 de julio, de forma análoga a la que se contiene en la Ley estatal del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre), teniendo al mismo tiempo la consideración de órganos superiores de la Administración (art. 1 LOA), en virtud del desdoblamiento funcional que es propio de los órganos superiores del Ejecutivo (art. 97 CE). Es ello consecuencia del carácter y significado que presentan las Comunidades Autónomas en nuestro sistema constitucional en, cuanto entes dotados de «autonomía cualitativamente superior a la administrativa» (STC 2/1981, FJ 3).

2) Subordinación de la Administración al Gobierno regional en términos análogos a lo que es propio del Ejecutivo estatal, como con carácter general establece el art. 3.3 LRJPAC. Ello se pone de manifiesto en que el Consejo de Gobierno dirige «la política regional y la Administración del Principado de Asturias, correspondiéndole ejercer las funciones ejecutivas y administrativas» (arts. 2 LOA y 21 Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias)

3) Se reconoce personalidad jurídica a la Administración autonómica: «La Administración del Principado de Asturias actúa para el cumplimiento de sus fines

con personalidad jurídica única» (art. 1 LRJAPA). Se reproduce así el art. 1.4 LRJPAC, aplicable a todas las Administraciones públicas, que es reflejo de la vieja polémica doctrina acerca de la personalidad del Estado y personalidad de su Administración, y de la doble capacidad de derecho público y de derecho privado que corresponde a las Administraciones públicas.

La normativa del Principado de Asturias a diferencia de otros ordenamientos autonómicos, no reconoce expresamente personalidad jurídica a la Comunidad Autónoma, aplicando tal atributo tan solo a su Administración.

4) La configuración de la Administración autonómica responde al modelo institucional burocrático, propio de las organizaciones estatales con dependencia del Gobierno, que a su vez debe su designación –a través de su Presidente– a la Cámara legislativa. Se separa, por tanto, del modelo peculiar de las Corporaciones territoriales representativas, encarnado en las Entidades locales, que se auto-administran a través de los órganos representativos elegidos directamente por los ciudadanos.

5) División en bloques o áreas competenciales, con la consiguiente departamentalización, dando lugar a la estructuración sectorial en Consejerías (art. 8 LOA), con órganos jerárquicamente ordenados, a imagen y semejanza en todos sus aspectos a los Departamentos ministeriales estatales.

6) Sistema orgánico en el seno de las Consejerías reflejo del estatal, tanto respecto de los niveles orgánicos, como de su denominación (Direcciones Generales, Secretarías Generales Técnicas, Servicios, Secciones, Negociados; arts. 9 y ss. LOA).

7) Existencia de entes instrumentales de gestión, tanto de derecho público como sometidos al derecho privado (arts 49.2 EA; Disposición Adicional Primera LRJAPA y art. 4 del Texto Refundido de Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio), concebidos en su configuración y terminología a semejanza de los entes instrumentales del Estado.

8) Atribución expresa de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado (art. 15.2 EA), expresión de la auto-tutela que caracteriza el régimen jurídico-administrativo estatal.

A) Creación de los órganos de la Administración autonómica.

La CE en relación a esta cuestión establece en su art. 103.2 que los «órganos son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley»... Aunque el precepto se refiere expresamente a la Administración del Estado el ordenamiento autonómico se acomoda igualmente a dicho mandato. La Ley es en este caso en primer término la LRJPAC, en cuanto normativa básica de general aplicación a todas las Administraciones públicas, cuyo art. 11 atribuye la correspondiente potestad a la propia Administración al establecer que «corresponde a cada Administración pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización», Asimismo, dicho precepto, en sus números 2 y 3, hace referencia a los requisitos exigidos para la creación de cualquier órgano administrativo.

Esta normativa básica, en el ordenamiento autonómico de Asturias, encuentra su aplicación y desarrollo, como ya quedó indicado, en la LOA y en la LRJAPA. Esta última, en su art. 13, precisa a quién corresponde la potestad para la creación de órganos según el nivel que tenga dentro de la organización de la Consejería. Cuando se

trata de órganos de nivel superior a negociado la creación deberá ser «acordada por el Consejo de Gobierno a propuesta razonada del titular de la Consejería en la que haya de integrarse el órgano de que se trate» (art. 13.1), mientras que si se trata de negociados la competencia corresponde al titular de la Consejería (art. 13.2).

Tratamiento específico presenta la creación de las Consejerías. En principio aparece como materia propia de la reserva de ley, al ser ya incluida por la LOFAPA como competencia de la Junta General del Principado. La LOA, en su art. 8, enumera las Consejerías existentes en ese momento y reitera la reserva legal al establecer que «la creación, modificación y supresión de las Consejerías se establecerá por ley de la Junta General del Principado» (art. 8.2). Se sigue así el criterio que se recogía en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. No obstante, la extremada rigidez de la fórmula llevó en la práctica a su deslegalización por diversos procedimientos, hasta que, para el Estado, la vigente Ley del Gobierno atribuye al Presidente del Gobierno la competencia para la creación, modificación o supresión de los Departamentos ministeriales (art. 2.2 j).

De forma análoga, en el ordenamiento autonómico asturiano se deslegaliza esta potestad organizatoria atribuyendo la correspondiente competencia al Presidente del Principado. Debe admitirse que esta deslegalización se hacia especialmente necesaria respecto de la organización administrativa autonómica, dado que el traspaso de competencias del Estado venia efectuándose en distintos momentos, lo que exigía la correlativa alteración de las estructuras de las Consejerías llamadas a ejercer las nuevas funciones asumidas. En un último momento, es la Ley 15/1999, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Organización institucional, Administración pública y Régimen económico y presupuestario, la que autoriza al Presidente del Principado, designado tras las elecciones a la Junta General del Principado celebradas el día 13 de junio de 1999, para variar el número denominación y competencias de las Consejerías y sus órganos centrales, dando lugar a la última reestructuración efectuada por Decreto del Presidente 10/1999, de 22 de julio.

Por otro lado, el art. 13 LRJAPA al regular los requisitos cuyo cumplimiento es exigido para la creación de órganos administrativos añade dos a los que se contienen en la LRJPAC. Uno de ellos, recogiendo un viejo precepto de la ley de Procedimiento Administrativo de 1958, referente al «estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios» (art. 13.3 d) LRJAPA y art. 14 LOA) y el otro requisito exige la justificación de la creación «en relación a los objetivos y programas de la Consejería» (art. 13.3 a).

B) Estructura orgánica de las Consejerías.

Ya quedó indicado como el principio de reserva legal aplicado a la creación y supresión de las Consejerías quedó desvirtuado en la práctica por medio de las oportunas deslegalizaciones, que autorizaban al Presidente del Principado a ejercer las correspondientes alteraciones. Haciendo uso de la autorización conferida por la ley 15/1999, el Presidente del Principado por Decreto 10/1999, de 22 de julio, procede a la reestructuración de las Consejerías.

En este punto es de indicar que inicialmente el número de Consejerías se encontraba limitado, recogiendo la indicación del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías acerca de que «Los Ejecutivos regionales deberán estar constitui-

dos por un número reducido de miembros». Ello se refleja en la redacción inicial del EA que contenía un art. 33.3 precisando que el número de miembros del Consejo de Gobierno no excederá de diez, además del Presidente; mandato que reiteraba la LOA (art. 3.1) y la ley 6/1984, del Presidente y del Consejo de Gobierno (art. 22.1). El precepto del EA ha desaparecido del texto vigente, por la reforma operada por Ley Orgánica 1/1999, como consecuencia de la asunción de competencias propias del techo competencial pleno. Y así la Ley 15/1999, que autoriza al Presidente del Gobierno del Principado a reestructurar la Administración de la Comunidad Autónoma, deroga expresamente el inciso que se contenía en el art. 22.1 de la ley 6/1984 y en el art. 3.1 LOA, referente a la limitación del número de Consejerías.

La última reestructuración de las Consejerías efectuada por Decreto del Presidente 9/2003, de 7 de julio, fija su número en 10, que de conformidad al art. 1 son las siguientes:

- Presidencia (Decreto 83/2003, de 24 de julio).
- Economía y Administración Pública (Decreto 84/2003, de 29 de julio)
- Educación y Ciencia (Decreto 88/2003, de 31 de julio)
- Cultura, Comunicación Social y Turismo (Decreto 85/2003, de 29 de julio)
- Vivienda y Bienestar Social (Decreto 89/2003, de 31 de julio)
- Salud y Servicios Sanitarios (Decreto 90/2003, de 31 de julio)
- Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras (Decreto 86/2003, de 29 de julio)
- Medio Rural y Pesca (Decreto 91/2003, de 31 de julio)
- Industria y Empleo (Decreto 92/2003, de 31 de julio)
- Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores (Decreto 874/2003, de 29 de julio)

Cada una de estas Consejerías como órganos superiores de la Administración que asumen la responsabilidad de un sector material de la competencia propia de la Comunidad Autónoma, a cuyo frente se encuentra el Consejero, vienen reguladas en su organización y atribución competencial por el correspondiente Decreto de estructuración orgánica y funcional, que queda reseñado entre paréntesis con cada una de ellas.

El carácter contingente y variable, por su propia naturaleza, de la estructura orgánica y funcional de las distintas Consejerías, excusa de efectuar una especificación pormenorizada de los distintos órganos en que quedan estructuradas, para exponer simplemente la configuración orgánica que con carácter general se contiene en la LOA (arts. 9 y ss.).

Ya quedó indicado que el sistema orgánico de estructuración de las Consejerías es fiel reflejo del modelo propio de organización departamental estatal. La regulación que se contiene al efecto en la LOA recoge en sus líneas generales los criterios tradicionales de la Administración del Estado, estructurando las Consejerías con órganos centrales, desconcentrados y de asesoramiento y apoyo (art. 9.1).

Órganos centrales son aquellos que integran la estructura básica y cuya competencia se extiende a todo el ámbito de la Comunidad Autónoma (art. 9.2). Los órganos centrales son las Direcciones Generales (han pasado a recibir esta denominación, frente a la inicial de Direcciones Regionales, por el Decreto 14/1999, de 28 de julio, del Presidente del Principado), las Secretarías Generales Técnicas, las Viceconsejerías (existentes tan solo en alguna Consejerías como la de Educación y Cultura), los Servicios, Secciones y Negociados (arts 10,11 y 12 LOA), con denominación y configuración análoga a la que es propia de la Administración del Estado.

El concepto de órgano desconcentrado, con una cierta imprecisión técnica, se aplica a supuestos diversos, comprendiendo tanto a aquellos órganos que tienen atribuida la competencia de gestión de un establecimiento, servicio o función específica, como tratándose de órganos cuya competencia se encuentra referida a un área territorial determinada (art. 9.3 LOA). Los órganos desconcentrados con competencia territorialmente determinada responden al concepto de órgano periférico o territorial, por oposición a órgano central. La Administración del Principado de Asturias en cuanto propia de una Comunidad Autónoma uniprovincial, con un ámbito territorial limitado a los concejos de la provincia (art. 2 EA), carece casi por completo de Administración periférica, quedando reducida a órganos centrales. Sólo en supuestos especiales existen órganos de este carácter periférico, como pueden ser la Oficina de Gestión Tributaria de Gijón, dependiente de la Consejería de Hacienda: en algún otro supuesto está prevista la existencia de órganos periféricos, como se contemplan en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística de 19 de abril de 2002, con la creación de Oficinas Urbanísticas Territoriales, para prestar cooperación y asistencia técnica a los Municipios (art. 8.4).

Los órganos de asesoramiento y apoyo son aquellos que asisten a los órganos con competencia resolutoria, ya sean centrales o desconcentrados (art. 9.4 LOA). Entre ellos se encuentran las Secretarías Generales Técnicas, existentes en todas las Consejerías, con las funciones propias de este órgano en cuanto expresión del tipo de asesoramiento de los estados mayores de la organización militar (*staff*), generalizado en los Departamentos civiles de la Administración del Estado por el art. 19 de la vieja Ley de Régimen Jurídico de 1957. A estas funciones de apoyo y asistencia los Decretos orgánicos de estructuración de las Consejerías añaden la dirección de los servicios comunes, por lo que en cierta manera vienen a ejercer, asimismo, las funciones propias de las Subsecretarías en la organización administrativa estatal.

C) La Administración institucional.

Dentro de la potestad de autoorganización que corresponde a la Administración del Principado de Asturias hay que incluir como competencia implícita la referente a la creación de entidades instrumentales de distinto tipo, dotadas de personalidad jurídica. Se trata de una forma indirecta de ejercicio de las funciones propias de la Comunidad Autónoma. Así como se ha dado muy escaso alcance al «modelo indirecto» de delegación de competencias en la Administración local, se ha hecho un amplio y extenso uso de esta fórmula de personificación de entes para la gestión de actividades y prestación de servicios. Al respecto puede observarse que no se trata tanto de exigencias derivadas de la complejidad o especialización de las funciones encomendadas a este tipo de entidades o de la necesaria asunción de entes de la extinguida Diputación provincial, como de proceder a lograr una autonomía financiera y en cierta medida una «huida del derecho administrativo», de las reglas propias del régimen jurídico-administrativo, para lograr una mayor libertad en la actuación que se les encomienda. El ejemplo más reciente de ello lo encontramos en la creación del Ente público de Servicios Tributarios por la Ley de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales de diciembre de 2002 (art. 10), a imagen y semejanza de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El EA en su art. 49.2 hace referencia a la creación de estas entidades, aunque su

redacción no resulte técnicamente muy precisa, ya que se refiere exclusivamente a «entidades que fomenten la plena ocupación y desarrollo social» sin abarcar, por tanto, a otras competencias cuyo ejercicio pueda aconsejar acudir a centros de decisión personificados. A continuación el precepto estatutario alude a las empresas públicas, ahora referidas al arco competencial completo, aunque puede entenderse que la expresión no está utilizada en sentido técnico-jurídico, tiene su propio ámbito de aplicación.

La LOA no contiene una regulación de estos entes instrumentales, limitándose en su art. 13 a regular la existencia de Agencias bajo una concepción sumamente amplia y con falta de precisión desde el punto de vista jurídico. Así establece que «serán estructuradas en la forma más adecuada a los fines para los que son creadas» (art. 13.1), por lo que bajo tal denominación pueden comprenderse tanto auténticos Entes personificados, como meros órganos desconcentrados o servicios administrativos sin personalidad. Intentando perfilar su concepto puede considerarse que el rasgo peculiar que sirve para caracterizar a las Agencias es que se trata de un mero servicio que no se integra en la estructura administrativa de la Consejería a través de los criterios generales de estructuración de sus órganos. En la actual organización administrativa del Principado de Asturias, bajo esta denominación, existe la Agencia Regional de Sanidad Ambiental y Consumo, como órgano meramente desconcentrado (art. 13 Decreto 83/1999, de 11 de agosto, de estructura orgánica básica de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios). También se da la consideración de Agencia a la Oficina de Representación del Principado de Asturias en Bruselas (art. 3, Decreto 135/1999, de 8 de septiembre, en la redacción dada por la disposición final 1ª del Decreto 95/2001, de 11 de octubre).

Con más precisión la Disposición Adicional Primera de la LRJAPA establece:

«El Principado de Asturias podrá crear organismos autónomos, entidades de derecho público y empresas públicas para la prestación de servicios públicos, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos, la administración de determinados bienes o la realización directa de actividades industriales, mercantiles u otras análogas de naturaleza y finalidades predominantemente económica. La creación de estos entes deberá ser autorizada por Ley de la Junta General en la que se determinará el régimen jurídico aplicable a los mismos, regulándose, en lo no previsto en la Ley fundacional, por las demás leyes del Principado».

Y por último, estas entidades instrumentales de la Administración del Principado de Asturias se encuentra abordadas por la Ley 7/1997, de 31 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales (art. 4), que por ser posterior en el tiempo a la LOFAGE se inspiró en los principios y fórmulas propias de la Administración del Estado (arts. 41 y ss. LOFAGE), que como indica su Exposición de Motivos ha venido a «racionalizar y actualizar la normativa» propia de estas entidades. En virtud de la autorización conferida por la Disposición Adicional Primera de la citada Ley 7/1997, de 31 de diciembre, ha sido aprobado el Decreto-Legislativo 21/1998, de 25 de junio, conteniendo el Texto Refundido de Régimen Económico y Presupuestario, cuyo art. 4 constituye la normativa vigente que con carácter general regula los diferentes tipos de entidades institucionales.

La conceptualización de estas entidades instrumentales en la Administración del Principado de Asturias responde, como queda indicado, a los rasgos que son propios en la actualidad del ordenamiento jurídico estatal. Se distingue, por una parte, entre Organismos autónomos y Entidades públicas, comprendidos ambos bajo la denominación genérica de Organismos públicos y, por otra, entre Empresas públicas y Entes públicos.

Su creación es materia de reserva legal, de conformidad a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la LRJAPA. La Ley de la Junta General, tratándose de una Empresa pública, quedará limitada a la autorización precisa al Consejo de Gobierno para su creación, tal como expresamente señala el Texto Refundido de Régimen Económico y Presupuestario (art. 5 e). Ésta fue la fórmula utilizada por la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1983, de 9 de agosto, de creación del Organismo autónomo Instituto de Fomento Regional (actual IDEPA), Ley del Principado de Asturias 2/2002, de 12 de abril, que autorizaba al Consejo de Gobierno para la creación de la Sociedad Regional de Promoción y de la Sociedad de Reconversión. .

Igualmente, la Ley 6/1987, de 23 de diciembre, autoriza la constitución de una empresa pública para la realización de la Inspección Técnica de Vehículos automóviles (ITVASA).

Los Organismos autónomos están definidos como «organismos públicos que se rigen por el derecho administrativo ya los que se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, pudiendo disponer para el desarrollo de sus funciones de ingresos propios y de las dotaciones que pueda percibir de los Presupuestos Generales del Principado» (art. 4.2 a) Decreto Legislativo 2/1998). Tienen este carácter, entre otros, la Junta de Saneamiento (Ley 1/1994, de 21 de febrero), el Centro Regional de Bellas Artes (Ley 8/1988, de 13 de diciembre), el ERA –Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias– (Ley 7/1991, de 5 de abril, arts 37 ss.), la Comisión Regional del Banco de Tierras (Ley 4/1989, de 4 de julio, arts 53 ss.), el IDEPA –Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias– (Ley 2/2002, de 12 de abril) y el Servicio de Salud (Ley 1/1992, de 2 de julio).

Las denominadas Entidades públicas responden a la concepción doctrinal de este tipo de personas jurídicas teniendo «encomendada la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, y que se rigen por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos que le sean de aplicación contenidos en esta ley» (art. 4.2 b) Decreto Legislativo 2/1998). No son muchas las entidades que responden a esta configuración, pudiendo citarse el Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario, dependiente de la Consejería de Medio Rural y Pesca.

Ambos tipos de entidades gozan de personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, sin perjuicio de que su régimen presupuestario y de contratación sea el que resulte de aplicación conforme a la normativa de la Administración del Principado, quedando sometidos «a la dirección estratégica de la Consejería a la que estén adscritos y a la evaluación de sus resultados por los órganos competentes» (art. 43.3 Decreto Legislativo 2/1998) .

Las empresas públicas son sociedades mercantiles en cuyo capital es mayoritaria, directa o indirectamente, la participación del Principado, rigiéndose por sus normas de creación y el derecho privado (mercantil, civil o laboral), «sin perjuicio de la necesaria coordinación de sus actuaciones con la Consejería a la que se adscriban y con la política general del Principado» (art. 4.4 Decreto Legislativo 2/1998). Responden a esta configuración sociedades tales como SEDES o la Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga.

Por último, bajo la denominación de entes públicos el ordenamiento autonómico del Principado de Asturias comprende una serie de organizaciones de distinto tipo, tales como consorcios y fundaciones. Aunque el Decreto legislativo 2/1998 se refiere a estos entes «como órganos de carácter institucional o representativos» (art. 4.4.) no se trata en puridad de órganos, sino de personas jurídicas, que permiten abrir vías de colaboración entre distintas Administraciones públicas y de las que existe una larga experiencia en la Administración del Principado de Asturias que arranca de su utilización por parte de la extinguida Diputación provincial de Oviedo cuyas «competencias, medios y recursos» fueron asumidos por la Comunidad Autónoma (art. 20 EA en su redacción inicial). Un ejemplo de ello lo encontramos en el Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos (COGERSA), el Consorcio para el Abastecimiento y Saneamiento de la Zona Central de Asturias (CADASA) o el Consorcio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección civil del Principado de Asturias.

III.6.1.5. Los privilegios de la Administración pública autonómica.

A) La enumeración del art. 15.2 EA: su sentido y alcance.

Dentro del régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias hay que hacer referencia a los privilegios que caracterizan al mismo. Al efecto, el art. 15.2 EA hace una enumeración de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado que atribuye al Principado de Asturias en el ejercicio de sus competencias.

Se trata de un precepto que no tiene paralelo en los Estatutos hasta ese momento aprobados, que eran los de las Comunidades Autónomas del art. 151 CE (País Vasco, Cataluña, Galicia) y que, con posterioridad, va a ser incorporado con análoga redacción al texto de otros Estatutos de la vía del art. 143 CE (Cantabria, art. 34.1; la Rioja, art. 30.1; Canarias art. 41; Murcia, art. 15.3; Castilla-La Mancha, art. 39.2; Extremadura, art. 50 y Madrid, art. 36.1).

Aunque el tenor literal del art. atribuye las potestades y privilegios al Principado de Asturias en realidad corresponden a su Administración y forman parte del contenido del régimen jurídico que es propio de todas las Administraciones públicas. Así, por ejemplo, la potestad expropiatoria referida en el apartado b) es básicamente expresión de la función administrativa encomendada a órganos de la Administración pública (STC 166/86, FJ 13).

En este sentido la relación que contiene el precepto es meramente enumerativa, como se desprende de su redacción al utilizar la expresión «entre los que se comprenden». No agotan, por tanto, las facultades y privilegios propios de la condición de Administración pública, que vendrán determinados por el régimen jurídico que caracteriza a sus poderes de autotutela y que, en su regulación básica, es competencia del Estado (art. 149.1.18 CE). Baste citar como ejemplo de ello que no se incluyen las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales, reguladas en la LRJPAC (art. 120 y ss.). En efecto, todas las potestades y privilegios que enumera este precepto son propios del status que asume la Administración pública como sujeto jurídico y que explica y justifica el régimen de auto-tutela, que le permite decidir por sí las situaciones y relaciones jurídicas en que interviene sin necesidad de recabar, como los sujetos privados, la tutela judicial. Así lo tiene entendido el

Tribunal Constitucional señalando que «la potestad administrativa de auto-tutela... permite que la Administración emane actos declarativos de la existencia y límites de sus propios derechos con eficacia ejecutiva inmediata» (STC 22/1984, FJ 4).

Por otra parte, no estará de más indicar que el precepto no viene a añadir nada, puesto que como Administración pública la organización administrativa del Principado de Asturias queda sometida al régimen jurídico-administrativo que como tal le es propio y que la CE asegura de forma sustancialmente idéntica para todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª CE). Al igual que los ciudadanos dispondrán de todas las garantías que les confiere el régimen jurídico-administrativo frente a todas las Administraciones públicas, aunque las normas autonómicas no las recoja expresamente, lo mismo cabe decir respecto de los privilegios de la Administración, en cuanto derogaciones de las reglas propias del derecho aplicable a los sujetos privados. Por eso, en ocasiones se ha atribuido al precepto un valor más pedagógico que propiamente preceptivo.

No se trata, por consiguiente, de entrar en un examen pormenorizado del sentido y alcance de cada uno de estos privilegios, que constituyen la entraña del derecho administrativo, como derecho propio de la Administración pública, remitiéndonos a la normativa que con carácter general los configuran. Siguiendo el orden de la enumeración del precepto, en una breve consideración de su contenido, podemos señalar:

a) «La presunción de legitimidad y la ejecutividad» de los actos administrativos hay que entenderla de conformidad a la regulación que se contiene en los arts. 56 y 57 LRJPAC; «los poderes de ejecución forzosa» encuentran su regulación en la LRJPAC (arts. 93 y ss.), tal como determina el art. 23 LRJAPA, que simplemente precisa el órgano que dentro de la Administración autonómica podrá acordar dicha ejecución. Los poderes de la Administración para la «revisión en vía administrativa» de sus actos se acomodara, igualmente, a lo dispuesto en la LRJPAC (Título VII, arts. 102 y ss.), sin perjuicio de las especialidades que la normativa autonómica pueda establecer derivadas de la organización de la propia Administración, como más adelante se tendrá ocasión de precisar al exponer el régimen de impugnación de la actuación administrativa.

b) «La potestad de expropiación incluida la urgente ocupación de los bienes afectados» se ejercerá de conformidad a la legislación general del Estado (LEF de 16 de diciembre de 1954). Así lo establece el propio precepto y se encontraba ya señalado por el art. 12.2 LPA. En relación a esta potestad hay que indicar, como ha precisado el TC, que las facultades de la Comunidad Autónoma no son meramente ejecutivas, sino también de desarrollo legislativo, en cuanto que «es la legislación sectorial la que, en atención a los intereses públicos que trata de satisfacer, define de manera más específica o más genérica los supuestos de expropiación y permite poner en marcha el procedimiento expropiatorio regulado en la legislación general sobre la materia» (STC 3711987, FJ 6). Por consiguiente, cuando la competencia sobre la normativa sectorial corresponde a la Comunidad Autónoma ésta podrá regular aspectos concernientes a la expropiación, tales como definir los supuestos en que cabe hacer uso de la potestad por existir causa *expropiandi*, respetando las garantías que con carácter general se contienen en la legislación básica del Estado referentes a la valoración del justiprecio y procedimiento expropiatorio.

c) «La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico». Estos límites son, en primer término, los que se derivan de los principios generales contenidos en la legislación básica estatal, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE y que se regulan en la LRJPAC (Título IX, arts. 127 y ss.), siendo de

indicar que en lo que se refiere al procedimiento la normativa básica encuentra su desarrollo en el art. 35 LRJAPA determinando los órganos que pueden acordar su iniciación, ordenación e instrucción y en el Decreto 21/1994, de 24 de febrero.

Por otra parte, el ejercicio de la potestad sancionadora habrá de ajustarse a los límites que se deriven de la legislación sectorial, cuya competencia corresponda a la propia Comunidad Autónoma, en la medida en que disciplinen esta potestad sancionadora. Así lo tienen reconocido el TC al afirmar que «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando teniendo competencia sobre la materia sustantivo de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador... la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al administrativo común, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18ª CE). Pero dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones». (STC 87/1985, FJ 3). Así en el derecho propio del Principado de Asturias encontramos numerosas leyes que regulan la cuestión, pudiendo citar, entre otras, la Ley 3/1995, de 15 de marzo, de Sanciones en materia de Vivienda; Ley 2/1989, de Caza, de 6 de junio (arts. 39 y ss.); Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales (arts. 41 y ss.); Ley 2/1994, de 29 de diciembre, del Deporte (arts. 66 y ss.); Ley 5/1990, de 19 de diciembre, sobre Prohibición de Venta de Bebidas Alcohólicas a Menores de dieciséis años (arts 14 y ss.); Ley 3/1987, de 8 de abril de disciplina urbanística (con las modificaciones introducidas por la Disposición Adicional Siete de la Ley 3/2002, de 29 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística).

d) «La facultad de utilización del procedimiento de apremio», puede estimarse es una redundancia ya que se encuentra incluida en el apartado a) del propio precepto referente a los poderes de ejecución forzosa.

e) «La inembargabilidad de sus bienes y derechos» y demás privilegios propios de la Hacienda Pública, es materia de especial tratamiento en el estudio dedicado al Régimen Jurídico de la Hacienda del Principado, al que nos remitimos, para evitar reiteraciones.

f) «La exención de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o Tribunal jurisdiccional», se encuentra reconocido, en los mismos términos que para la Administración del Estado, por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. Se trata de un privilegio tradicional de la Administración de Estado (recogido en el Estatuto de 1925 de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado) y que en la actualidad se contiene en el art. 12 de la citada Ley 52/1997, con el tenor siguiente: «El Estado y sus Organismos autónomos, así como las entidades públicas empresariales, los Organismos públicos regulados por su normativa específica dependientes de ambos y los órganos constitucionales, estarán exentos de la obligación de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otros tipo de garantía previstos en las leyes».

Por último, la prohibición de «interdictos contra las actuaciones del Principado en materia de su competencia», con que se cierra la relación, no es más que reflejo de la normativa básica estatal, que en la actualidad se contiene en el art. 101 LRJPAC y

que responde a un principio tradicional del régimen administrativo, ampliamente reconocido en el derecho positivo (art. 125 LEF, *a contrario sensu*; art. 8 LPE).

B) Significado jurídico del art. 15.3 EA.

Dentro de la expresión régimen jurídico en uno de sus más amplios sentidos al que alude la STC 32/1981 (FJ 5), pueden incluirse una serie de competencias para regular determinadas materias, tales como aquellas a las que se refiere el art. 15.3 EA.

El apartado tercero del art. 15 EA que ahora consideramos, procede de la última reforma estatutaria, ya que la redacción inicial hacía referencia al carácter supletorio del Derecho estatal respecto de las normas de la Comunidad Autónoma relativas a sus competencias propias, reiterando el principio contenido en el art. 149.3 CE. Suprimido ese precepto en el texto vigente del EA, ha sido sustituido por la redacción actual que, con una cierta obviedad, hace alusión a la competencia autonómica de acuerdo con la legislación básica del Estado en materias de régimen estatutario de sus funcionarios, bienes de titularidad de la Comunidad Autónoma, contratos y concesiones, servidumbres públicas y, en general, el régimen jurídico derivado de las competencias sectoriales que correspondan al Principado de Asturias.

Algunas de estas cuestiones tienen su tratamiento propio dentro del estudio sistemático del EA, al que es preciso remitirse. Así sucede con el régimen de la Función pública o los bienes de dominio público y patrimoniales a incluir dentro del Estudio de la Hacienda (art. 43 EA).

Por lo que se refiere al régimen jurídico peculiar derivado de las competencias sectoriales su consideración deberá efectuarse, lógicamente, en los estudios competenciales correspondientes, aparte de las consideraciones de carácter general que puedan efectuarse en torno al procedimiento administrativo y al régimen de impugnación de los actos administrativos.

Por último, el régimen propio de los contratos habrá de ajustarse a la legislación básica (art. 149.1.18ª CE), como ya había precisado la LPA (art. 12.2), contenida en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), con el desarrollo que viene efectuado por la normativa autonómica que se contiene en los arts. 36 y ss. LRJAPA, para precisar ciertas cuestiones derivadas de la propia organización de la Administración autonómica, tales como el órgano competente para el ejercicio de determinadas atribuciones. En cuanto a las concesiones administrativas, se trata de un concepto que carece de sustantividad propia, siendo necesario distinguir las concesiones demaniales de las de servicio público; las primeras vendrán reguladas por la normativa concerniente al bien de dominio público de que se trate, mientras que las de servicios se encuentran básicamente reguladas por la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, dentro del contrato de gestión de servicio público. Normativa básica que, ciertamente, podrá ser objeto de desarrollo por la legislación sectorial propia de la competencia autonómica, referente a los distintos tipos de bienes y de los servicios públicos. Algo análogo es preciso indicar respecto a las servidumbres públicas, cuya regulación podrá venir efectuada por la normativa sustantiva de competencia de la Comunidad Autónoma; así se recoge en la Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de Ordenación y Defensa de las Carreteras del Principado de Asturias (arts 7 y ss.).

III.6.1.6. Régimen jurídico de los actos administrativos y de su impugnación.

En un sentido estricto por “régimen jurídico de la Administración pública” puede entenderse los medios de impugnación de la actuación administrativa. Este es el alcance que se le daba en una obra, ya clásica de nuestra doctrina, del profesor Fernando Garrido Falla, *Régimen de impugnación de los actos administrativos* (Madrid 1956).

La impugnación de los actos administrativos exige distinguir la vía administrativa previa, incluida entre los privilegios propios de la auto-tutela de la Administración pública, como ya quedó indicado, y la impugnación jurisdiccional ante los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo.

El primer aspecto, la revisión en vía administrativa entra dentro del concepto de régimen jurídico utilizado por el art. 149.1.18ª CE y en este sentido se encuentra regulado por la LRJPAC (Título VII, arts. 102 t ss). Normativa básica que encuentra su desarrollo, para acomodarse a las peculiaridades derivadas de la organización de la Administración del Principado de Asturias, en la LRJAPA (arts. 24 y ss.). De esta normativa de desarrollo se pueden precisar los siguientes extremos:

1) La revisión de oficio «se realizará por el órgano autor del acto» (art. 25.1) (el precepto alude a la revisión de actos nulos y anulables, por ser anterior a la reforma de la LRJPAC, efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que suprimió los poderes de revisión de oficio de actos anulables).

2) La competencia para la declaración de lesividad corresponde «al titular de la Consejería, salvo que por razón de la materia la competencia correspondiera al Consejo de Gobierno o Comisión Delegada, en cuyo caso... se hará por acuerdo de aquél». Si se trata de la declaración de lesividad de actos de Organismos públicos la competencia corresponde al titular de la Consejería al que estuvieran adscritos (art. 25.2 y 3).

3) Los actos que ponen fin a la vía administrativa se indican en el art. 26. Se trata de un precepto análogo a la Disposición Adicional Décimo quinta de la LOFAGE para la Administración del Estado.

4) Los actos que no agotan la vía administrativa son susceptibles de recurso de alzada ante el titular de la Consejería respectiva (art. 27.1) (el precepto utiliza la expresión recurso ordinario, que fue sustituida por la más tradicional de recurso de alzada por la Ley de reforma 4/1999, de 13 de enero).

5) Los actos de los órganos superiores de los organismos públicos son susceptibles de recurso ante el titular de la Consejería a la que están adscritos (art. 27. 2).

6) Como peculiaridad de la impugnación de los actos de los Consejeros se establece un posible recurso, denominado de súplica, ante el Consejo de Gobierno, que se regirá por las normas propias del recurso de alzada (art. 28).

7) La resolución del recurso de revisión se atribuye al titular de la Consejería competente por razón de la materia, salvo que el acto hubiera sido dictado por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso corresponderá a éste el conocimiento del recurso (art. 29). La normativa autonómica se separa así de la legislación básica que atribuye la competencia al autor del acto (art. 118.1 LRJPAC), abandonando el criterio tradicional del ordenamiento jurídico-administrativo de atribuir el conocimiento de los recursos de revisión a los Ministros. Es por ello cuestionable la regulación de la LRJAPA en este punto.

8) Corresponde a la Consejería de Hacienda el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas, cuya resolución pone fin a la vía administrativa (art. 30).

9) Las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles o laborales presentan como única peculiaridad, respecto a la regulación básica (arts. 120 y ss. LRJPAC), la exigencia de informe preceptivo del Servicio Jurídico (arts. 31.2 y 3).

Respecto a la impugnación jurisdiccional, el art. 54 EA no hace más que recoger la regulación constitucional que se desprende del art. 106 CE, con carácter general para todas las Administraciones públicas y, específicamente, para la Administración autonómica en el art. 153 e), al establecer que el control jurisdiccional de la actuación administrativa corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa. El precepto estatutario hay que ponerlo en conexión con el art. 37.1 c) del propio EA que al referirse en su Título III a la Administración de Justicia señala que «la competencia de los órganos jurisdiccionales en Asturias se extiende..... en el orden contencioso-administrativo a los recursos que se deduzcan contra los actos y disposiciones de la Administración pública, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial».

El precepto en los términos en que está redactado en el texto vigente, debido a la última reforma estatutaria, efectuada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, ofrece una redacción más precisa que la inicial, del tenor siguiente: «Los Reglamentos de la Junta General, los actos, acuerdos y disposiciones de los órganos ejecutivos y administrativos se someterán al control de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de lo establecido en el art. 153 b) de la Constitución». La mejora del texto actual se justifica, entre otras razones, por aludir la anterior redacción a los Reglamentos de la Junta General, dando lugar a una fórmula un tanto desconcertante, que se intentó justificar en razón de encontrarnos en unos primeros momentos organizativos y en cierta forma tomada del sistema regional italiano. Los Reglamentos de la Asamblea Legislativa estaban efectivamente previstos en el art. 23.2 EA, que hacía referencia a una especie de reserva reglamentaria –de difícil encaje en nuestro sistema normativo– tocante a las materias en que corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado. Del EA estos Reglamentos del Parlamento autonómico pasaron a otros Estatutos (La Rioja, art. 23.1 a); Murcia, art. 32.1 y Madrid, art. 21.1) para desaparecer en la reforma estatutario operada por las Leyes Orgánicas aprobadas el año 1999, ya que no se veía la justificación para su reconocimiento, como la doctrina, en ocasiones, se encargó de poner de manifiesto.

En aplicación de este régimen jurídico la LJCA de 1956 fue completada por la Ley 34/1981, de 5 de octubre, al establecer que «a todos los efectos a que se refiere la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa se entenderá como Administración pública la Administración de las Comunidades Autónomas. Las entidades sometidas a la tutela de estas Comunidades tendrán igual consideración» (art. 1). En la actualidad la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, en su art. 1, al determinar su ámbito de aplicación, expresamente incluye en la enumeración de las distintas Administraciones públicas a la Administración de las Comunidades Autónomas, siendo de indicar que su competencia alcanza también a aquellas funciones administrativas de la Junta General («los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público, adoptados por los órganos competentes de las de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas» (art. 1.3 a) LJCA).

En todo caso, es de indicar que el control jurisdiccional de la Administración autonómica –como el de toda Administración pública– no queda reducido a «los actos y disposiciones», ya que la competencia de este orden jurisdiccional se extiende, de conformidad a la LOPJ (art. 9.4) y a la LJ (arts. 1 y 25), a «la actuación... suje-

ta al derecho administrativo», comprendiendo expresamente «la inactividad» y «las actuaciones materiales que constituyan vía de hecho».

Los sujetos legitimados para suscitar este control jurisdiccional, ejercitando las correspondientes pretensiones, vendrán determinados por el régimen general establecido en nuestro ordenamiento jurídico, pudiendo corresponder la legitimación –en función de su situación jurídica– tanto a personas físicas como jurídicas, privadas o públicas. En consecuencia, otras Administraciones públicas podrán estar legitimadas para impugnar la actuación de la Administración autonómica, superando las limitaciones con que, en su tenor literal, estaba formulada la legitimación en la Ley 34/1981, de 5 de octubre, que –como quedó indicado– fue la que aplicó a las Administraciones autonómicas el control por parte del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La representación y defensa en juicio corresponde a los Letrados del Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma o a profesionales externos a quienes se les encomiende.

La competencia para conocer de los recursos contra la Administración autonómica se encuentra atribuida a los Juzgados provinciales y a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, de conformidad a las reglas competenciales contenidas en los arts. 8 y 10 LJCA. Es de indicar que las instancias procesales se agotan en el Tribunal Superior de Justicia de Asturias cuando el derecho aplicable es el autonómico, es decir, no cabe recurso de casación ante la Sala del Tribunal Supremo cuando lo que está en cuestión es la aplicación del derecho propio del Principado de Asturias (art. 86.4 LJCA).

III.6.2. Función Pública*.

III.6.2.1. Introducción.

La función pública del Principado de Asturias está integrada por el conjunto de medios personales que la sirven, con independencia de la naturaleza del vínculo de adscripción.

* **IGNACIO ARIAS DÍAZ**, Letrado de la Junta General del Principado de Asturias.

Nota Bibliográfica: Alegra Ávila, J.M., “La función pública y los interinos y contratados (La Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1989, de 18 de abril). Una reflexión sobre los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad”, *REVLA* núm. 243, 1989; Altes, J.A., *La contratación temporal en la Administración Pública*, Tirant Lo Blanch, 1994; Arenillas Saez, M., “La función pública autonómica: ¿un modelo agotado?”, *RAP* núm. 74, 1992; Arias Díaz, I., “La función pública en las Comunidades Autónomas”, *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 16, 1993; Cámara del Portillo, D., “La función pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida”, *REDA* núm. 57, 1988; Carrasco Canals, C., “La agencia estatal de Administración Tributaria: una regulación funcional atípica”, *REDA*, núm. 74, 1992; Del Saz, S., *Contrato laboral y función pública*, Marcial Pons, 1995; Escuin Palop, V., “El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas”, *INAP*, Madrid, 1986; García-Trevijano, E., “Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública”, *RAP*, núm. 121, 1990; Grau Morancho, R., *Laboralización. Administraciones Públicas*, Trivium, 1998; Marín Alonso, I., *La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcional en la Administración Pública. Los acuerdos mixtos*, Pomares, 1999; Martín López-Muñiz, J.L., “La profesionalización de la Administración Pública: necesidad de revisión de algunos aspectos de la última reforma de la función pública”, *Gobierno y Administración*, Madrid, 1986; Nieto García, A., “Los derechos adquiridos de los funcionarios”, *RAP*, núm. 39, 1964; Palomar Olmeda, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, S.L. Madrid, 1990; Parada Vázquez, J.R., *Derecho Administrativo*, II, 5ª Edición”, Marcial Pons, Madrid, 1992; Romero Ródenas, Mª J., *Relaciones laborales en el empleo público*, Ibidem Ediciones, 1996; Ruano Rodríguez, L., *Constitución, función pública y empleo laboral*, Aranzadi, 1998.

Consecuentemente, la función pública engloba al personal funcionario y al personal laboral, aunque propiamente también habría que subsumir dentro de ella al personal eventual, al que se le aplican las disposiciones de los funcionarios.

Con anterioridad a la CE, e incluso antes del establecimiento de los regímenes preautonómicos (en Asturias el Consejo Regional de Asturias, ente preautonómico, se creó por Real Decreto-Ley 29/1978, de 27 de septiembre), la función pública española estaba dividida, con carácter general, en dos clases: los funcionarios de la Administración del Estado y los funcionarios de la Administración Local.

Los funcionarios estatales se venían rigiendo por la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, y los funcionarios locales, esto es, los de las Diputaciones y Ayuntamientos, por la legislación de régimen local, y particularmente por el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952.

En la etapa preautonómica y en la postconstitucional o autonómica la función pública va a sufrir profundos cambios, fundamentalmente porque las Comunidades Autónomas van a tener la posibilidad de legislar sobre su propia función pública, sin perjuicio de que permanecerá en manos del Estado la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

La función pública de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias no va a permanecer ajena a esos cambios, antes bien, incluso va a ser pionera en la regulación de su propia función pública, ya que la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias (en adelante LFPPA), que comentaremos con detalle más adelante, ha sido la segunda de las publicadas en España por las Comunidades Autónomas (sólo la Ley reguladora de la función pública de Andalucía es anterior y solamente por un mes).

Un rasgo a destacar en la función pública de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y del resto de las Comunidades Autónomas uniprovinciales que, sin duda, fue decisivo en la configuración de la misma y la dotó de unas connotaciones especiales, es el hecho de que la burocracia autonómica se edificó sobre los pilares del ente preautonómico –Consejo Regional de Asturias– y de la Diputación Provincial de Oviedo, organizaciones ambas que fueron asumidas por la Administración del Principado de Asturias, con lo que no se planteó problema alguno en relación a las transferencias de funcionarios provinciales: todos fueron asumidos. El art. 20 EA, párrafo 1º, dejó clara esta cuestión al establecer que “El Principado de Asturias asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según la ley corresponden a la Diputación Provincial de Oviedo”.

III.6.2.2. La función pública antes de los Estatutos de Autonomía.

A) La función pública en la etapa preautonómica.

Si hubiéramos de calificar el proceso de formación de la función pública de las Comunidades Autónomas, y su antecedente más inmediato, el de la función pública preautonómica, sin duda alguna elegiríamos dos notas: improvisación y recelo.

Improvisación por parte del legislador, que no acertó a fijar unos criterios sobre el modelo de la función pública emergente; recelo por parte de los funcionarios transferidos desde la Administración del Estado a los entes preautonómicos, por la incertidumbre que generaban las condiciones del traspaso y, sobre todo, el futuro de su carrera administrativa.

Establecido el régimen preautonómico como etapa provisional, en tanto se promulgaba la CE, dos normas merecen ser destacadas en el marco de la función pública:

En primer lugar, el Real Decreto 2218/1978, de 15 de septiembre, sobre Régimen del Personal de la Administración del Personal Civil del Estado afectado por transferencias de funciones y servicios a los entes preautonómicos, cuyos rasgos más importantes, eran los siguientes:

-Los funcionarios transferidos no cambian de situación administrativa, permaneciendo en activo en el Cuerpo y Plaza de la que sean titulares.

-Las competencias del ente preautonómico sobre estos funcionarios están limitadas a las de Jefatura de Personal, sin comprender la corrección de las faltas graves y muy graves.

-Los concursos de traslados de los Cuerpos o Escalas que tengan funcionarios transferidos se convocan por la Administración del Estado.

-El ente preautonómico se subroga en la titularidad de los contratos laborales o administrativos del personal transferido.

-El ente preautonómico puede contratar personal con sometimiento al Derecho Administrativo.

En segundo lugar, el Real Decreto 1942/1979, de 1 de junio, relativo al régimen de los funcionarios de la Administración Local, que pasan a prestar servicio en los entes preautonómicos, que aunque posterior en el tiempo a la CE, regula esta circunstancia en tanto las Comunidades Autónomas tengan su propio régimen de función pública, y cuyos contenidos más importantes eran los siguientes:

-Los funcionarios locales que pasen voluntariamente a los entes preautonómicos, quedan en la situación de supernumerarios, reservándose durante un año la plaza que ocupaban.

-Los funcionarios afectados por el traspaso de competencias, permanecen en la situación administrativa de servicio activo.

-Las competencias de los entes preautonómicos sobre estos funcionarios se reducían a la Jefatura de Personal, con exclusión de la corrección de las faltas graves y muy graves.

-El ente preautonómico se subrogaba en los contratos laborales o administrativos del personal transferido.

A pesar de estas dos normas, había una gran resistencia tanto de los funcionarios de la Administración Central como de la Local, para pasar a prestar servicio a los entes preautonómicos, y ello provocó un fenómeno de muy graves consecuencias posteriores (en el ente preautonómico asturiano se hizo un uso muy comedido de esta alternativa), ya que los entes preautonómicos se vieron forzados para cubrir sus necesidades de personal a utilizar masivamente los contratos administrativos de colaboración temporal que, a pesar de su carácter de improrrogables y no renovables, se perpetuaron en el tiempo dando lugar a la aparición de un *tertium genus* en la función pública, a mitad de camino entre el funcionario de carrera y el personal laboral: los contratados administrativos.

B) La función pública en la CE.

Mientras se sucedían las ambigüedades en torno al régimen jurídico de los funcionarios afectados por el proceso de transferencias a los entes preautonómicos, la doctrina elucubraba sobre el modelo de función pública a implantar en el nuevo Estado que había de surgir de la CE cuyo texto se estaba debatiendo en aquellos momentos.

Si se examinan los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado con ocasión del debate y discusión de lo que habría de ser el art. 103.3 –que juntamente con el art. 149.1.18^a, constituyen los dos únicos preceptos que de modo directo se refieren a la función pública–, puede observarse que se mantuvieron dos posturas claramente diferenciadas: la de los que eran partidarios de “constitucionalizar” determinados aspectos de la función pública; y la de quienes patrocinaban remitir, lisa y llanamente, a una ley, la regulación del estatuto de los funcionarios públicos.

A la vista del contenido final de los preceptos aprobados es indudable que una serie de cuestiones han quedado “constitucionalizadas”.

Recordemos lo que dicen ambos preceptos:

Art. 103.3 CE: “La Ley regulará el Estatuto de los Funcionarios, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de sus derechos a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”.

Art. 149.1.18^a CE: “1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 18^a. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (...)”.

Pues bien, aunque a primera vista pueda parecer que la regulación es parca –que cuantitativamente lo es–, cualitativamente, el mensaje que contienen ambos preceptos, clarificado y ampliado por el Tribunal Constitucional, da respuesta a las más importantes interrogantes que se plantean en relación a la función pública y, sobre todo, a las dos cuestiones más importantes que se suscitaron con ocasión del proceso descentralizador contenido en la CE.

En primer término, y en relación a la cuestión relativa a si la función pública debería ser única o si, por el contrario, deberían existir tantas organizaciones burocráticas como pluralidad de instancias territoriales, la CE, en su art. 149.1.18^a, opta por una solución mixta y, a la vez que admite que las Comunidades Autónomas y los entes que integran la Administración Local se doten de su propia función pública, reserva al Estado la competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, y en cuanto se refiere a si la naturaleza de la relación que vincule al personal al servicio de los entes públicos debe ser estatutaria o laboral, la CE rechaza de plano la laboralización de la función pública al optar por un estatuto del funcionario que marca la diferencia con las leyes laborales que regulan el régimen jurídico del trabajador por cuenta ajena.

Este último tema que se erige en la pieza angular de todo el sistema fue, en alguna medida, contradicho por el legislador al aprobar la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante, LMRFP), siendo precisa la intervención del Tribunal Constitucional para restablecer las cosas a su sitio, cuestión que será analizada más adelante.

C) La función pública en el EA.

En su primera redacción el EA (fue aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre) no incluía competencia alguna sobre el régimen de los funcionarios, a diferencia de otros Estatutos que sí contenían referencias expresas.

Ello, no obstante, no fue obstáculo para que la Administración del Principado de Asturias se dotara de su propia ley de función pública, desarrollando la normativa estatal contenida en la LMRFP, pero no como consecuencia de las inexistentes previsiones estatutarias, sino en aplicación de lo dispuesto en el art. 11 de la LMRFP, que disponía que “Las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su función pública propia (...)”.

Esta situación, sin embargo, no se mantiene en la actualidad. En la reforma operada en 1999 por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, y a resultas de dos enmiendas, la núm. 53 del Grupo Parlamentario Popular, y la núm. 61 del Grupo Parlamentario Socialista, introducidas en el Congreso de los Diputados, no contempladas, por tanto, en la propuesta de reforma emanada de la Junta General del Principado de Asturias, se le da nueva redacción al apartado 3 del art. 15, en los siguientes términos: “3. En el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 10.1.1 del presente Estatuto y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios (...)”. Por su parte, el art. 10.1.1 al que se remite el art. 15.3 establece: “1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan: 1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (...)”.

III.6.2.3. De los Estatutos de Autonomía a la LMRFP.

En el período que media entre la aprobación del EA y la promulgación de la LMRFP, eje de todo el sistema de la función pública española, se suceden una serie de normas que tuvieron gran importancia en la configuración del empleo público.

En primer lugar, es preciso citar el Real Decreto 1778/1983, de 22 de junio), por el que se dictan normas para facilitar el traslado de personal y para dotar provisionalmente a las Comunidades Autónomas de los medios materiales y personales equivalentes al coste efectivo de los servicios transferidos por el Estado.

El espíritu de esta norma era sencillo y, expresado en términos vulgares, suponía que de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, había una parte –los medios personales y materiales– imputable a los servicios centrales que no se transferían pero cuya intervención venía posibilitando el funcionamiento de los servicios transferidos. Calculado el coste de esa parte, se permitía a las Comunidades Autónomas que por dicho importe pudieran convocar un concurso de méritos para proveer los puestos de trabajo que cada Comunidad Autónoma definiera, entre funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado y de sus organismos autónomos, pudiendo concurrir, también, los contratados administrativos y laborales.

Esta opción fue utilizada por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, y en concreto al Principado de Asturias le correspondió en el reparto un monto total de 327.201.000 ptas., a partir de cuya cifra se elaboró una oferta pública de empleo, aprobada por Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de enero de

1984, que comprendía un total de 118 puestos de trabajo, de los cuales se cubrieron 61, según oferta resuelta también por Orden de la Presidencia del Gobierno de 5 de julio de 1984.

En segundo lugar nos encontramos con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Esta Ley tenía su antecedente en el informe elaborado por una comisión de expertos, el denominado "Informe Enterría", del que surgiría un pacto político y el proyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico, que tras su impugnación ante el Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucionales algunos de sus preceptos, fue promulgada como ley del proceso autonómico.

En el marco de la función pública tuvo un escaso significado, pues al ser desautorizada en parte por el Tribunal Constitucional, quedó privada moralmente de su eficacia.

Para subsanar la escasa incidencia de la Ley del Proceso Autonómico, se promulga el Real Decreto 336/1984, de 8 de febrero, de regulación de traslados voluntarios de funcionarios y personal contratado administrativo y laboral destinados en Madrid-capital, a Comunidades Autónomas y servicios periféricos, y también el Real Decreto 1336/1984, de 8 de junio, que regulaba estos mismos aspectos, pero referidos al personal funcionario de la Seguridad Social.

Éste era el panorama legislativo que podía observarse en la función pública española hasta la promulgación de la LMRFP, que se va a convertir en el eje de todo el sistema.

A) La función pública en la LMRFP.

Como se afirma en su exposición de motivos, el objetivo principal de la Ley era el de suprimir los obstáculos que una legislación vieja, anterior a la CE, oponía al desarrollo del Estado Autonómico, atribuyendo al Gobierno las decisiones sobre la política de personal, reformando el sistema de carrera de los funcionarios, y abordando un sistema retributivo basado en el binomio plaza de plantilla-puesto de trabajo.

Al margen de la proclamación de la exposición de motivos, las características más relevantes de la Ley son las siguientes:

-Frente al modelo de función pública claramente funcionarizado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, tiende a la laboralización.

-Frente al sistema de Cuerpos imperante en la legislación anterior, introduce un sistema mixto plaza de plantilla-puesto de trabajo, con clara preponderación de este último, en base al cual todos sirven para todo.

-Reconoce la posibilidad de que cada Comunidad Autónoma pueda ordenar mediante ley su propia función pública.

-Respecto a los funcionarios transferidos, establece su integración plena en la organización de la función pública de cada Comunidad Autónoma, en la que pasan a encontrarse en servicio activo, permaneciendo en sus Cuerpos o Escalas de origen en la situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas, lo que les permite mantener todos sus derechos como si se encontraran en servicio activo.

-Prevé un sistema de movilidad a través de las relaciones de puestos de trabajo.

-Establece cinco Grupos de clasificación de funcionarios de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso.

-Incorpora como sistema de previsión para los funcionarios de nuevo ingreso en las Comunidades Autónomas el Régimen General de la Seguridad Social.

-Prohíbe la contratación administrativa para trabajos de colaboración temporal y arbitra sistemas para regularizar la situación de los contratados administrativos que se habían incorporado masivamente, sobre todo a los entes preautonómicos.

-Incorpora el derecho de huelga reconociendo que la deducción de haberes que pueda llegar a practicarse por participar en la huelga, en ningún caso tendrá carácter de sanción disciplinaria.

-Establece un sistema automático de consolidación de grado personal por transcurso del tiempo.

B) La STC 99/1987, de 11 de junio.

La LRMFP fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que en STC 99/1987, estimó en parte el recurso, declarando inconstitucionales determinados artículos y precisando el carácter de otros.

La STC 99/1987 ha tenido una gran importancia y marca un antes y un después en la función pública estatal y, por alcance, en la autonómica, sobre todo en orden a frenar ese proceso de laboralización iniciado en la LRMFP.

Sin embargo se le han venido achacando dos defectos fundamentales.

En primer lugar, el retraso con que fue dictada –tres años después de haberse interpuesto el recurso de inconstitucionalidad– propició que parte de su contenido fuera de difícil o imposible aplicación, ya que en tan dilatado período de tiempo se fueron consolidando situaciones que, aunque pasaron a ser inconstitucionales, no tenían vuelta atrás.

En segundo lugar, el hecho de que el Tribunal Constitucional se hubiera limitado a abordar únicamente las alegaciones efectuadas por los recurrentes sin hacer uso de los poderes de oficio que le conferían los arts. 39.2 y 84 LOTC, y que le hubieran permitido fundar la declaración de inconstitucionalidad “en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso”, pronunciamientos que hubieran posibilitado examinar el propio modelo de función pública que suponía una alteración de los planteamientos tradicionales, e incluso, una contradicción con la CE.

En efecto. Es muy dudoso que el modelo de función pública instaurado por la LRMFP se ajuste al modelo de función pública a que se refieren los arts. 103.3 y 149.1.18ª CE, al tender hacia una laboralización que se manifiesta, fundamentalmente, en la sustitución del sistema de carrera propio de la función pública por el sistema laboral de clasificación de puestos de trabajo, en el que el grado no se adquiere por los funcionarios de escalón en escalón, sino a través del desempeño de uno o más puestos de trabajo del nivel correspondiente durante dos años continuados o durante tres con interrupción, reconociendo al Gobierno una amplia potestad discrecional para determinar los puestos de trabajo de libre designación.

La STC 99/1987 desaprovechó, pues, una gran ocasión para poner las cosas en su sitio ya que lo que se hallaba en juego era, en último término, el establecimiento de las garantías para la imparcialidad de los funcionarios y esa imparcialidad se asegura mucho mejor, y sin ningún género de dudas, con un régimen de función pública donde se encuentran reglados la mayor parte de los elementos que configuran la

carrera administrativa, que con un modelo de empleo público, muy próximo al de las empresas privadas, que tiende a favorecer la discrecionalidad del partido que en cada momento ostente el poder.

Curiosamente en la STC 99/1987 es de mayor interés lo que establece con carácter accidental que la propia declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos.

Así, en cuanto al Estatuto de la Función Pública a que se refiere el art. 103.3 CE, afirma que “Es éste un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y la pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18^a), habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública”.

En cuanto al ámbito de la reserva de ley introducida por el art. 103.3 CE, afirma que “En mérito de tal reserva, corresponde sólo a la ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18^a) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionarios”.

C) La función pública después de la STC 99/1987: Ley 23/1988, de 28 de julio.

A resultas de la STC 99/1987, el Gobierno procedió a la adaptación de los preceptos de la LMRFP declarados inconstitucionales al contenido del referido pronunciamiento constitucional, y para ello aprobó la Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Esta ley, que hace caso omiso de los *obiter dicta* contenidos en la STC 99/1987, introduce una serie de modificaciones en el régimen de la función pública, de las que merecen destacarse las siguientes:

-Se parte del principio de que con carácter genérico, los puestos de trabajo de la Administración Pública deben ser desempeñados por funcionarios, excepcionando determinados puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral, incluyendo dentro de ellos, entre otros, los de naturaleza no permanente, los propios de oficios, servicios sociales y protección de menores.

-Configura el concurso como el sistema normal de provisión de puestos de trabajo.

-Limita las posibilidades de consolidación del grado personal de dos en dos, cada dos años.

-Establece una salvaguarda en relación al personal laboral que estuviera desempeñando puestos de trabajo que pasan a ser calificados como a desempeñar por funcionarios, salvaguarda que consiste en la posibilidad de que puedan participar en las pruebas selectivas de acceso que se convoquen, valorándoseles los servicios prestados y las pruebas superadas para acceder a la condición de laborales.

-Al prever la posibilidad de la redistribución de efectivos y de la remoción de los funcionarios que hubieran obtenido un puesto de trabajo por el procedimiento de concurso, se ensombrece la pretendida objetivación de la carrera administrativa que pudiera deducirse de la configuración del concurso como sistema normal de provisión de puestos de trabajo, teniendo en cuenta que esta medida tan trascendente para la carrera del funcionario se puede adoptar mediante un simple expediente contradictorio y resolución motivada del órgano que efectuó el nombramiento, oída la Junta de Personal.

-Instaura la garantía del nivel del puesto de trabajo, de tal manera que el funcionario cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe, tiene derecho al percibo, al menos, del complemento de destino correspondiente a su grado personal.

-Prevé la posibilidad de cese en el puesto de trabajo por supresión del mismo, mecanismo que entrañó muy graves consecuencias teniendo en cuenta que para que un puesto se considerara suprimido basta un mero cambio en su denominación plasmado en la relación de puestos de trabajo.

Con la Ley 23/1988 se cierra el ciclo legislativo en la regulación de la función pública estatal, y por alcance, al menos en los preceptos básicos, de la función pública autonómica.

D) Otras modificaciones legislativas de la LMRFP.

La LMRFP, a lo largo de sus casi 19 años de existencia, ha sido modificada en numerosas ocasiones. Hemos contabilizado exactamente 57 modificaciones.

Obviamente el solo enunciado de cada una de ellas alargaría en exceso este trabajo, y no aportaría nada nuevo puesto que basta consultar cualquier publicación oficial que contenga la LMRFP para tomar conocimiento de su edición actualizada y de cada una de las reformas.

Baste decir aquí que las reformas han ido desde la modificación del sistema de promoción interna, situaciones de los funcionarios, plazos de excedencia, tipos de excedencia, jubilación anticipada incentivada, hasta la calificación de lo que habían de entenderse bases del régimen jurídico de la función pública, relaciones de puestos de trabajo, creación de Cuerpos e integración de funcionarios, normas de acceso a la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea, etc.

Por tener un conocimiento preciso de lo que vienen representando estas modificaciones, únicamente citaremos las dos últimas.

En primer lugar la contenida en la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2003, cuyo artículo 19.Dos modifica la cuantía tradicional de las pagas extraordinarias que venían siendo de una mensualidad del sueldo y los trienios, a los que este precepto añade “un 20% del complemento de destino mensual que perciba el funcionario”.

Esta modificación afecta al artículo 23 de la LMRFP, y además tiene carácter básico.

En segundo lugar, las contenidas en la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuyos artículos 50 y 58 modifican los arts. 20, 22.3, 24.1 y 30, añadiendo, también una nueva disposición adicional para dar cabida, respectivamente, a la adscripción de funcionarios por razones de salud, a la transformación de personal laboral en funcionario, a la escala de la cuantía de las retribuciones básicas, a la promoción del personal laboral y a los permisos por adopción, para asistencia a exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, y lactancia de hijos.

III.6.2.4. La función pública en el Principado de Asturias.

A) La función pública en el Principado de Asturias antes de la LFPPA.

La función pública en el Principado de Asturias, como no podía ser de otra manera, ha recorrido un proceso similar al de la función pública estatal, con sus errores y aciertos, aunque justo es reconocer que en el caso concreto del Principado de Asturias fueron más los aciertos que los errores, fundamentalmente por dos razones.

En primer lugar, por tratarse de una autonomía uniprovincial que, desde el mismo momento de su constitución, asumió las competencias, medios y recursos de la Diputación Provincial de Oviedo, lo que le aseguraba un punto de partida consolidado.

En segundo lugar, influyó una circunstancia coyuntural, aunque ancilar de la anterior, que fue la permanencia en los puestos directivos de la función pública de la nueva estructura organizativa de la Administración del Principado de Asturias del personal que venía ocupándolos en la Diputación Provincial de Oviedo, con lo que se pudo hacer frente al nuevo marco jurídico e institucional con profesionalidad y eficiencia. Sin olvidar el buen hacer del gestor político del momento.

Prueba palpable de las notas referidas fue la propia elaboración y contenido de la LFPPA, que además de ser prácticamente pionera en la materia (ya se dijo que únicamente la precedió en el tiempo la de Andalucía), en sus dieciocho años de vigencia sólo fue modificada como consecuencia de normativa básica estatal, de normativa europea o de circunstancias de política coyuntural, permaneciendo invariable el esqueleto de la ley.

También constituyen prueba evidente de esta eficacia, dos actuaciones que practicadas originariamente en el Principado de Asturias fueron rápidamente asumidas por el resto de las Administraciones Públicas, incluida la del Estado.

La primera de ellas referida al cálculo del porcentaje de descuento por el ejercicio del derecho de huelga incorporado por la LMRFP, cálculo que ante el silencio de la ley se practicó por primera vez en la Administración del Principado de Asturias tomando como referencia el monto anual de retribuciones de los funcionarios, y no la retribución-día.

Esta tesis inicialmente muy contestada fue ratificada posteriormente por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias y, desde ese momento, aplicada en el resto de las Administraciones Públicas.

La segunda referida a la disgregación en elementos del complemento específico.

En efecto, como quiera que la asignación del complemento específico a un puesto de trabajo determinaba la incompatibilidad absoluta del titular de dicho puesto para ejercer cualquier actividad, y los posibles ingredientes del complemento específico eran la especial dificultad técnica, la dedicación, la responsabilidad, la incompatibilidad y la peligrosidad o penosidad, en la Administración del Principado de Asturias se optó por desagregar cada uno de los elementos y configurar como incompatibles solamente a aquellos puestos de trabajo de los que se predicaba el elemento incompatibilidad.

Este criterio, inicialmente contestado por la Administración del Estado, encerraba tanta lógica y tanta racionalidad que fue ratificado por los tribunales de justicia y asumido posteriormente por la propia Administración del Estado que lo incorporó, con ligeros matices, al régimen jurídico de los funcionarios públicos.

Dicho esto, y al igual que se hizo en relación a la función pública estatal, conviene hacer un recorrido por las principales normas que se dictaron por el Gobierno del Principado de Asturias para regular su función pública.

Previas a la promulgación de la LFPPA, a la que dedicaremos un apartado especial, merecen destacarse las siguientes:

-Decreto 7/1982, de 25 de mayo, por el que se adscribe con carácter provisional el personal de la Diputación Provincial de Oviedo y del Consejo Regional de Asturias, a la Administración del Principado de Asturias.

La adscripción que se efectúa a través de este Decreto se lleva a cabo con criterios homogéneos, de tal manera que al personal se le adscribe a las distintas Consejerías que se crean por bloques funcionales homogéneos, y tomando en consideración las funciones que venían desarrollando en las distintas unidades y servicios de la Diputación y del Consejo Regional.

-Decreto 134/1984, de 15 de noviembre, por el que se regula el régimen de indemnizaciones por razón del servicio del personal funcionario adscrito o dependiente de la Administración del Principado de Asturias.

Esta norma incorpora el régimen de indemnizaciones vigente en la Administración del Estado.

-Decreto 109/1984, de 13 de agosto, por el que se regula el régimen de jornada, horario de trabajo, licencias y vacaciones del personal adscrito o dependiente de la Administración del Principado de Asturias.

Esta norma, además de buscar un punto de encuentro entre la legislación estatal, que venía siendo aplicada a los funcionarios del Consejo Regional de Asturias —ente preautonómico—, y la legislación local, que se aplicaba a los funcionarios de la Diputación Provincial de Oviedo, dejando a salvo las peculiaridades horarias de las distintas oficinas existentes en la organización autonómica, da carta de naturaleza a nivel autonómico a los vulgarmente conocidos con el nombre de “moscosos”, ya existentes en la Administración del Estado desde 1983.

-Decreto 35/1985, de 2 de mayo, por el que se aprueban las bases para la negociación de un Acuerdo Marco sobre régimen jurídico, laboral y salarial del personal contratado al servicio de la Administración del Principado de Asturias.

Esta disposición constituye el germen de lo que habrá de desembocar en el Convenio Único para el personal laboral de la Administración del Principado de Asturias.

B) La LFPPA.

Constituye la disposición más importante en materia de función pública en la Administración del Principado de Asturias.

Fue dictada, como ya se dijo, con amparo en lo dispuesto en el art. 11 LMRFP, ante la ausencia en el EA de referencia a competencia alguna sobre el régimen de los funcionarios.

Su contenido es doble: de un lado es una ley de ordenación del personal de la Administración del Principado de Asturias de muy variada procedencia, y una vez que se había cerrado el proceso de transferencias inherentes a las competencias inmediatamente asumidas en virtud del EA; de otro incorpora los preceptos básicos, y también algunos no básicos, de la LMRFP.

Merece la pena destacar los aspectos más sobresalientes del contenido del Título Preliminar y de los seis Títulos que la integran:

En el Título Preliminar se define el ámbito de aplicación de la ley, que comprende a los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias y al personal laboral, en lo que sea acorde con la naturaleza del vínculo de adscripción. Se deja fuera, en principio, al personal docente, investigador y sanitario respecto al cual se podrán dictar normas específicas para adecuar su aplicación a las peculiaridades de dicho personal. Lo cierto es que hasta el momento no se ha procedido a efectuar tal adecuación, y tanto el personal docente transferido del Ministerio de Educación, como el personal sanitario, transferido del INSALUD (el investigador no constituye un núcleo de personal con individualidad propia y diferenciada), sigue rigiéndose por su normativa específica. Los intentos de regular determinados aspectos muy concretos de las retribuciones del personal sanitario –se comentará al analizar las medidas legales sobre función pública contenidas en las leyes de acompañamiento presupuestario– han tenido una fuerte contestación.

En el Título I se contemplan las clases y definiciones del personal, distinguiendo entre el personal funcionario, eventual y laboral. Se consideran funcionarios las personas vinculadas a la Administración del Principado de Asturias por una relación de empleo regulada por el Derecho Administrativo, distinguiendo entre los funcionarios de carrera, vinculados por una relación de servicios profesionales de carácter permanente, y los funcionarios interinos, que ocupan temporalmente plazas vacantes de funcionarios en tanto no se provean por éstos, o los sustituyen en sus funciones en los supuestos de licencias, permisos y servicios especiales. Tienen la consideración de personal eventual quienes en virtud de nombramiento legal desempeñan temporalmente cargos o puestos considerados como de confianza o de asesoramiento especial. Son personal laboral los trabajadores vinculados a la Administración del Principado de Asturias por una relación contractual, por tiempo indefinido o de duración determinada, regulada por el Derecho del Trabajo.

En el Título II se regulan los órganos superiores de la función pública así como los de participación del personal. Los órganos superiores se clasifican en decisorios y consultivos. Son órganos decisorios el Presidente del Principado, el Consejo de Gobierno, el Consejero de la Presidencia, el Consejero de Hacienda y Economía y los Consejeros en el ámbito de sus Consejerías. Como órgano consultivo se contempla la Comisión Superior de Personal. Las más importantes competencias ordinarias en materia de función pública se atribuyen a la Consejería responsable del personal de la Administración del Principado de Asturias, que en los tiempos de promulgación

de esta ley era la Consejería de la Presidencia y que, al momento actual, es la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos, aunque el personal sanitario depende del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA) y la gestión del personal docente se lleva directamente por la Viceconsejería de Educación de la Consejería de Educación y Cultura.

El Título III se ocupa de regular la ordenación de la función pública. Existen dos grandes Cuerpos, el de Administración General y el de Administración Especial. La característica común del Cuerpo de Administración General es el contenido burocrático, administrativo, de sus funciones; el Cuerpo de Administración Especial está integrado por aquellos funcionarios que desarrollan actividades que constituyen el objeto peculiar de una titulación, arte, profesión u oficio. Dentro de los Cuerpos se pueden crear Escalas, y dentro de éstas, especialidades. Hay una suerte de reserva legal en base a la cual la creación, modificación y supresión de Cuerpos y Escalas tiene que hacerse por ley de la Junta General. Los Cuerpos y Escalas de Funcionarios, en función de la titulación exigida para el ingreso, se estructuran en Grupos de Clasificación que se identifican con las letras A, para los titulados universitarios, B para los titulados medios, C para los bachilleres superiores, D para graduado escolar y E para certificado de escolaridad. Los Cuerpos de Administración General existentes en la Administración del Principado de Asturias son: Superior de Administradores; de Gestión; Administrativos; Auxiliares y Subalternos, que se incardinan en cada una de las letras aludidas, de mayor a menor. Las funciones básicas de cada uno de estos Cuerpos también tienen reflejo en la Ley, correspondiendo al Cuerpo Superior de Administradores las funciones de carácter administrativo de nivel superior, al Cuerpo de Gestión las de colaboración y apoyo técnico a los anteriores, al Cuerpo Administrativo, funciones de trámite y ejecución en las tareas administrativas, al Cuerpo de Auxiliares, trabajos de mecanografía, cálculo sencillo, manejo de máquinas y similares, y al de Subalternos vigilancia y custodia de edificios, porteo de documentos, notificaciones y análogas. Los Cuerpos de Administración Especial son el de Técnicos Superiores, Diplomados y Técnicos Medios, Técnicos Auxiliares y Oficios Especiales, que se subsumen en los Grupos de Clasificación A, B, C y D, anteriormente referidos.

La Ley se ocupa después de regular las plazas de plantilla y los puestos de trabajo, recogiendo así el binomio sobre el que se estructura la función pública española a partir de la LMRFP. Las plantilla del personal funcionario está integrada por la totalidad de las plazas que conforman los distintos Cuerpos de la Administración del Principado de Asturias. Junto a la plantilla está la relación de puestos de trabajo (RPT) que es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal. Los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles según la naturaleza de las funciones o tareas que les sean asignadas, existiendo unos intervalos de niveles en función de cada Grupo de Clasificación. Dicho de otro modo: las plazas de plantilla responden en cuanto a su clasificación a alguna de las letras A, B, C, D o E reseñadas anteriormente; los puestos de trabajo están clasificados en función de unos niveles que van del 0 al 30. Cada Grupo de Clasificación A, B, C, D o E tiene unos intervalos de niveles con un mínimo y un máximo al que puede acceder cada letra.

También en este Título se regula el Registro de Personal en el que se inscribe a todo el personal al servicio de la Administración del Principado, así como todos los actos que afectan a su vida administrativa.

El Título IV se ocupa de regular el acceso y promoción del personal tanto a plazas de plantilla como a puestos de trabajo. Se denomina oferta de empleo públi-

co el conjunto de las plazas de plantilla vacantes dotadas en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, que tienen que ser convocadas dentro del primer trimestre de cada año natural, de acuerdo con las previsiones del Reglamento de Selección e Ingreso al que se hará mención. Los principios que deben regir la selección son los de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y los sistemas a utilizar son la oposición, el concurso y el concurso-oposición. Distingue posteriormente la Ley entre lo que se denomina promoción profesional y promoción interna. La promoción profesional es el cambio de número, de nivel. No significa que se cambie de Grupo de Clasificación, de letra. Se cambia de un puesto de trabajo que tenga un nivel a otro de superior nivel. El cambio de puesto de trabajo se puede articular a través de dos procedimientos: el concurso, que es el sistema ordinario, y en el que se tienen únicamente en cuenta los méritos exigidos en la convocatoria; y la libre designación con convocatoria pública, que es un sistema que sólo se puede poner en marcha para aquellos puestos que estén así clasificados en la RPT, y que aunque no lo diga la Ley, deben tenerse en cuenta los méritos, si bien la autoridad competente para la designación, goza de una cierta discrecionalidad para el nombramiento, y también para el cese. La promoción interna consiste en el ascenso desde un Cuerpo o Escala de un grupo de titulación, a otros del inmediato superior. Aquí se cambia de letra, de Grupo de Clasificación, aunque normalmente lleva aparejado también el cambio de número, de nivel de complemento de destino. La promoción interna se articula a través de los sistemas ya referidos de oposición, concurso o concurso-oposición.

El Título V se ocupa del régimen estatutario de los funcionarios públicos, distinguiendo entre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, situaciones administrativas, jornada y horario de trabajo, y derechos y deberes. En cuanto hace referencia a la adquisición de la condición de funcionario, es preciso cumplir sucesivamente los requisitos de superar el sistema selectivo correspondiente, y en su caso el curso de formación; nombramiento conferido por la autoridad competente; la jura o promesa de desempeñar las funciones, así como acatar la CE y el EA, y la toma de posesión dentro del plazo reglamentario. Se pierde la condición de funcionario por renuncia del interesado, por sanción disciplinaria de separación del servicio, por la pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para el desempeño de cargos públicos, o por no solicitar la reincorporación al servicio antes de que finalicen los plazos de excedencia. También se pierde por jubilación o declaración de incapacidad permanente por invalidez.

En cuanto a las situaciones de los funcionarios, se pueden reconducir a dos tipos principales: servicio activo y excedencia por cualquiera de las causas previstas en la legislación. También se regula la situación de servicios especiales, por desempeño de la función pública en determinadas instituciones u organismos distintas de la administración de origen.

En cuanto a jornada y horarios de trabajo, la Ley se limita a hacer declaraciones generales, remitiendo las concreciones a lo que reglamentariamente determine el Consejo de Gobierno. En cuanto atañe a los derechos de los funcionarios, además de los propios de cualquier trabajador, derecho a la huelga, seguridad e higiene en el trabajo, al respeto a la intimidad, a la dignidad, etcétera, la Ley regula expresamente el derecho a las vacaciones, permisos y licencias y a las retribuciones. Por lo que se refiere a las vacaciones, permisos y licencias, se regulan concretamente en el Decreto de tal denominación al que se aludirá más adelante.

Los derechos económicos son las retribuciones de los funcionarios, que ofrecen unas características peculiares, o al menos distintas de las retribuciones del régimen laboral. Las retribuciones de los funcionarios se dividen en básicas y complementarias. Las retribuciones básicas, que podíamos decir son las inherentes a la plaza de plantilla, son el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias. Las retribuciones complementarias, que son las que se predicen del puesto de trabajo, según lo establecido en la RPT son el complemento de destino, o nivel del puesto de trabajo, el complemento específico, el complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios. Así como las retribuciones básicas son *numerus clausus* por tener precisamente el carácter de bases las disposiciones de la LMRFP, que las regulan, las retribuciones complementarias responden al criterio de *numerus apertus*, son las que están en la Ley, pero permiten todo tipo de derivaciones. A saber. El complemento específico tiene por objeto principal retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo distinguiendo los elementos dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. Si se agotan estos elementos y las características del puesto de trabajo así lo demandan, pueden insertarse otros nuevos también colgados del complemento específico, y en muchas Administraciones existe una enorme proliferación de los elementos susceptibles de integrar este complemento: flexibilidad horaria, dedicación especial, turnicidad, etcétera, junto a los descritos. En el marco de la legislación estatal, que en este caso concreto tenía carácter básico para todas las Administraciones Públicas, los puestos de trabajo que tuvieran asignado complemento específico, eran incompatibles (art. 16.1 Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas), por ello una de las grandes aportaciones de la Administración del Principado de Asturias al régimen jurídico de los funcionarios públicos fue, como ya se dijo líneas atrás, la de diversificar el complemento específico en cada uno de sus ingredientes, de tal manera que sólo eran incompatibles aquellos puestos de trabajo de los que se predicara singularmente el elemento incompatibilidad, tesis que fue seguida por la Administración del Estado posteriormente, pero tomando como referencia un tanto por ciento en relación al importe de la retribución básica. El complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo. Las gratificaciones por servicios extraordinarios están destinadas a retribuir los excesos de jornada. Además los funcionarios perciben indemnizaciones por razón del servicio: dietas, gastos de viaje, manutención, etcétera.

Se contiene en el Título una enumeración genérica de deberes de los funcionarios así como de su régimen de incompatibilidades que se remite a la legislación estatal.

A continuación, dedica el Título una referencia a la formación y perfeccionamiento profesional que en la Administración del Principado de Asturias se desarrolla a través del Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada", creado por Decreto 65/1990, de 12 de julio, como órgano desconcentrado dependiente de la Consejería competente en materia de función pública. El Instituto cuenta con un Reglamento de Régimen Interior aprobado por Acuerdo del Consejo Rector de dicho Instituto el 23 de junio de 1992.

Concluye el Título con el régimen disciplinario de los funcionarios, efectuando una enumeración de las faltas que pueden ser cometidas y que pueden ser muy graves, graves o leves. En cuanto al procedimiento disciplinario se remite a una regulación del Consejo de Gobierno que aún no ha sido materializada, por lo que rige

supletoriamente el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero. Hay que tener en cuenta que la enumeración de faltas graves y leves rige para la función pública de la Administración Local; no así las faltas muy graves que son las tipificadas por la legislación básica de la función pública (art. 147 Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

El Título VI y último de la ley regula el régimen jurídico aplicable al personal eventual y laboral. Establece este Título que al personal eventual les será aplicable el régimen estatutario propio de los funcionarios en servicio activo en lo que no resulte opuesto a la naturaleza de su relación de empleo, y sin que en ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo eventual pueda constituir mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna. Este matiz es importante y es congruente con el sistema de libre designación sin convocatoria pública que rige el nombramiento de este personal, cuyo cese se produce también por decisión libre de la autoridad que haya efectuado el nombramiento, y en todo caso, automáticamente, con el cese de dicha autoridad. En cuanto se refiere al personal laboral, se remite la ley a la legislación laboral y a los convenios colectivos.

En las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final, se contienen una serie de pronunciamientos que tienden, fundamentalmente, a facilitar el tránsito de funcionarios tanto de la Diputación Provincial de Oviedo, como del ente preautonómico Consejo Regional de Asturias, como de la Administración del Estado; y a la integración de los funcionarios en cada uno de los Cuerpos de Administración General y Administración Especial que se crean en la ley.

C) La reforma de la LFPPA: Ley 4/1991, de 4 de abril.

La Ley del Principado 4/1991 es a la Administración Autonómica lo que la Ley 23/1988, a la Administración del Estado.

Ambas pretenden adaptar las funciones públicas respectivas a los pronunciamientos de la STC 99/1987.

Además de su carácter anclar de la Ley 23/1988, que contiene preceptos básicos para todas las Administraciones Públicas, la Ley del Principado 4/1991, aprovecha para introducir en la legislación de la función pública autonómica una serie de modificaciones demandadas por la experiencia práctica de la LFPPA.

A resultas de la STC 99/1987, declara la Ley que los puestos de trabajo de la Administración del Principado de Asturias serán desempeñados, con carácter general, por funcionarios públicos, considerando excepcional que lo sean por personal laboral, y limitados éstos últimos a los casos que expresamente enumera, y dando reglas sobre la consolidación del grado personal, la promoción profesional y adecuando la promoción profesional, la promoción interna, la pérdida de adscripción a los puestos de trabajo, e incorporando las últimas medidas estatales sobre integración social de los minusválidos (Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos), y de medidas sobre igualdad de trato de la mujer en el trabajo.

Junto a estas modificaciones obligadas, la Ley aprovecha para suprimir el Consejo de la Función Pública Regional que había sido creado por la LFPPA como órgano consultivo y de participación del personal, acomodando la negociación colectiva y la

participación de los funcionarios públicos autonómicos en la negociación de sus condiciones de trabajo a la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y a la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

D) Otras modificaciones legislativas de la LFPPA.

Además de la modificación operada a través de la Ley 4/1991, sin duda alguna la más importante, la LFPPA ha sufrido tres modificaciones más.

La primera de ellas, residenciada en la Ley 7/1987, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1988. Fue ésta una reforma meramente operativa. En efecto, la disposición adicional segunda de esta Ley crea, dentro del Cuerpo de Técnicos Superiores de Administración Especial, la Escala de Profesores Numerarios de Música en la que se integraron los profesores numerarios del Conservatorio Profesional de Música de Oviedo, así como modifica dentro del Cuerpo de Diplomados y Técnicos Medios de Administración Especial, la denominación de la Escala de Profesores de Música, que pasa a serlo de Profesores Auxiliares de Música, y en la que se integraron los Profesores Auxiliares de Música.

La segunda modificación se produjo a través de la Ley 4/1996, de 13 de diciembre, que incorporaba cuatro nuevas disposiciones adicionales, la octava, novena, décima y undécima, con el objetivo de que la vía excepcional y por una sola vez de transformación de aquel personal laboral cuyos puestos de trabajo aparecieran calificados en la relación de puestos como a desempeñar por personal funcionario, tuvieran una vía permanente de transformación en personal funcionario, previa superación de cursos de formación, si hubieran obtenido la condición de personal laboral mediante la superación de pruebas selectivas, o previo examen con temario, si no pudieran acreditar tal requisito. Esta Ley fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno por considerar que su contenido contradecía abiertamente la normativa básica contenida en el art. 19.1 de la LMRFP, en cuanto regula un sistema de acceso a la función pública normalizado, sin que los cursos de formación, por su naturaleza y contenido, sirvan para valorar la capacidad y mérito de los aspirantes. Solicitada la suspensión de la Ley, ésta fue acordada y ratificada posteriormente. Hasta el momento no ha recaído pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

La Ley del Principado de Asturias 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, contiene la tercera modificación de la LFPPA.

El artículo 4 de esta Ley modifica el art. 49.8 de la LFPPA, dando carta de naturaleza al denominado “plus de Alto Cargo”, en base al cual, los funcionarios de carrera que durante más de dos años continuados o tres con interrupción desempeñen o hayan desempeñado a partir del 11 de enero de 1982 puestos de trabajo calificados de Altos Cargos en la Administración del Principado de Asturias con categoría igual o superior a Director General, tendrán derecho a percibir desde su reingreso al servicio activo el complemento de destino correspondiente a su grado de personal o nivel del puesto que desempeñen, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que se fije anualmente para los puestos de

Director General. La reforma no queda ahí, sino que se extiende al personal laboral, en los mismos términos.

Esta medida, aunque sancionada por resoluciones judiciales, no ha dejado de ser criticada, ya que extrapola al ámbito de la función pública méritos –traducidos en condiciones económicas– alcanzados en el ámbito político.

Aunque no supone una modificación en sentido lato, puesto que la legislación sobre función pública del Principado de Asturias no alcanza, todavía, al personal sanitario, a pesar de lo dispuesto en el art. 1 del Título Preliminar de la LFPPA, pero por las repercusiones que ha teniendo, y que seguirá teniendo, merece la pena hacer referencia al contenido de la disposición adicional primera de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, cuya disposición adicional primera configura el complemento específico del personal facultativo del Servicio de Salud, como inherente al puesto de trabajo, de asignación obligatoria y de carácter irrenunciable. Únicamente los facultativos que presten servicio con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley, esto es, antes del 1 de enero de 2003, podrán ejercitar el derecho de opción al percibo de dicho complemento específico, en un plazo de dos meses, transcurrido el cual sin optar, el complemento específico será obligatorio e irrenunciable. Como quiera que los puestos de trabajo que tienen asignado complemento específico son incompatibles, esta disposición, en la práctica, supone el establecimiento de un régimen de incompatibilidad total para el personal facultativo que ingrese al servicio del Servicio de Salud a partir del 1 de enero de 2003. Sabemos al momento de escribir este trabajo que el Presidente del Gobierno ha recurrido esta disposición ante el Tribunal Constitucional.

E) Otras disposiciones de interés para la función pública del Principado de Asturias.

Aun sin tener rango de ley, con posterioridad a la promulgación de la LFPPA se dictaron una serie de disposiciones que en su momento tuvieron importancia en la consolidación de la función pública del Principado de Asturias. Algunas de estas disposiciones han quedado derogadas, y otras, mantienen su vigencia. Unas se dictaron para mejor ordenación de la función pública, y otras en desarrollo de la LFPPA.

Vamos a referirnos, únicamente, a tres de ellas que tienen una gran importancia por cuanto que conforman, juntamente con la LFPPA el bloque de legalidad autonómica.

En primer lugar, el Decreto 68/1989, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Selección e Ingreso del Personal de la Administración del Principado de Asturias, modificado por Decreto 83/1990, de 28 de noviembre, que constituye desarrollo del art. 45 LFPPA. Este Decreto regula todos los aspectos relacionados con las pruebas selectivas para ingreso del personal, estableciendo que todo procedimiento de ingreso se efectuará mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de oposición, concurso o concurso-oposición.

La oposición consiste en la celebración de una o varias pruebas teórico-prácticas para determinar la aptitud y el nivel de preparación de los aspirantes; el concurso consistirá en la valoración de los méritos que se determinen con arreglo al baremo que la convocatoria debe incluir y que deben estar justificados documentalmente; el

concurso-oposición consistirá en la práctica sucesiva de ambos sistemas, precediendo siempre la oposición, y sin que la fase de concurso pueda exceder del cincuenta por ciento del total asignado en la de oposición. La oposición y el concurso-oposición se califican como los sistemas ordinarios de provisión de plazas vacantes, teniendo el concurso carácter excepcional y reservado para aquellas plazas cuyo desempeño requiera personas dotadas de singular experiencia profesional. Se regula a continuación el tribunal y todo el procedimiento que conlleva una convocatoria, desde cómo deben presentarse las instancias y qué deben contener, lista provisional de admitidos y excluidos, lista definitiva y desarrollo de las pruebas.

La modificación operada por Decreto 83/1990, tuvo como único objeto reformar el art. 2 del Reglamento de Selección para adecuarlo a lo establecido en el art. 134.2 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en base al cual los reglamentos de selección de las Comunidades Autónomas son de aplicación en la función pública de las entidades locales de cada una de ellas, en lo no previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, con las excepciones que el propio Decreto citado deja a salvo.

En segundo lugar, el Decreto 22/1993, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo, Promoción Profesional y Promoción Interna de los funcionarios del Principado de Asturias, modificado por Decreto 85/2002, de 27 de junio, que constituye desarrollo del Capítulo III LFPPA. Este Reglamento consta de cinco partes perfectamente diferenciadas.

En la que podríamos denominar primera parte, coincidente con el contenido del Capítulo II de la norma, se contienen las disposiciones relativas a la forma de provisión de los puestos de trabajo, distinguiendo entre el concurso, como sistema normal de provisión, y la libre designación, según dispongan las relaciones de puestos de trabajo que son el instrumento ordenador de la función pública según el sistema instaurado por la LMRFP. En esta parte primera se contienen también normas relativas a la convocatoria de los procedimientos, a la redistribución de efectivos, a la adjudicación de puestos de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso, al reingreso al servicio activo, a la comisión de servicios como modo de proveer los puestos de trabajo vacantes por razones de urgencia o inaplazable necesidad, así como a la adscripción provisional a puestos reservados.

La parte segunda, coincidente con el Capítulo III, está dedicada a regular la provisión de puestos de trabajo mediante concurso de méritos, y a los contenidos mínimos de cada convocatoria. Se distingue entre el concurso ordinario, en el que simplemente se valoran los méritos, y el concurso específico, en el que junto a la valoración de los méritos, se exige la presentación y defensa de una memoria sobre el contenido del puesto, que también se valora.

En la parte tercera, coincidente con el Capítulo IV, se regula la provisión de puestos de trabajo de libre designación, según lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo. En la valoración de puestos de libre designación existe una cierta discrecionalidad por parte de la autoridad que efectúa el nombramiento, pero como han dicho en numerosas ocasiones los Tribunales de Justicia, no se puede prescindir de la valoración de los méritos alegados por los participantes. Los funcionarios nombrados para puestos de trabajo de libre designación pueden ser cesados con carácter discrecional.

La parte cuarta, coincidente con el contenido del Capítulo V, regula la carrera y promoción profesional del funcionario, que consiste en el acceso a niveles de com-

plemento de destino superiores que, por el transcurso del tiempo, dos años continuados o tres con interrupción, se convierten en su grado personal.

La parte quinta, coincidente con el contenido del Capítulo VI, se ocupa de regular el fomento de la promoción interna, que consiste en el ascenso de los funcionarios de los Cuerpos o Escalas del Grupo inferior a otros correspondientes del Grupo inmediato superior. De los cinco Grupos de Clasificación en los que se integran los Cuerpos y Escalas, la promoción interna queda restringida al ascenso de una letra a la inmediata superior, sin que estén permitidos saltos entre dos letras que no sean inmediatas.

La reforma operada por Decreto 85/2002, de 27 de junio, tiene como único objeto asegurar al funcionario en los supuestos de cese, remoción o supresión del puesto de trabajo, además de los elementos del complemento de destino correspondientes al grado personal, un complemento personalizado equivalente a las retribuciones correspondientes a un puesto de nivel inferior en dos grados al consolidado.

En tercer lugar, el Decreto 81/1997, de 30 de diciembre, por el que se regula el régimen de jornada, horario, permisos, licencias y vacaciones del personal de la Administración del Principado de Asturias, modificado por el Decreto 65/2001, de 12 de julio, que constituye desarrollo reglamentario del art. 74 LFPPA. En esta norma se fija la jornada semanal ordinaria de trabajo en la Administración del Principado de Asturias, los horarios especiales, las vacaciones anuales, los permisos y licencias y el control de cumplimiento horario, sin que sea menester detenerse en un examen pormenorizado de esta cuestión, máxime si se tiene en cuenta que son temas sometidos a cambios permanentes en base a la negociación del personal. Únicamente reseñar que la jornada semanal ordinaria inicialmente fijada en treinta y siete horas y treinta minutos fue rebajada a treinta y cinco horas por el Decreto 65/2001, de 12 de julio, quedando vigente la de treinta y siete horas y treinta minutos únicamente para los puestos de trabajo configurados como de dedicación especial.

F) El personal laboral de la Administración del Principado de Asturias.

El personal laboral de la Administración Pública en general, es quizá uno de los problemas pendientes de abordar en la función pública española. El sometimiento del personal laboral –inicialmente sin cortapisa alguna– a la legislación laboral plantea grandes problemas de gestión que, en alguna ocasión, han tratado de ser resueltos por los Tribunales de Justicia con fórmulas que distan mucho de ser exitosas. Así, los Tribunales, para dar respuesta a aquellos supuestos en los que la Administración Pública incurre en irregularidades en la contratación, que para el empresario privado supondría la sanción de fijeza del trabajador afectado por el contrato irregular, han inventado la fórmula del “contrato de trabajo por tiempo indefinido” (SSTS de 20 de enero de 1998, RJ 1998/1000, y 21 de enero de 1998, RJ 1998/1138). Este contrato de trabajo por tiempo indefinido se justifica en el hecho de que las Administraciones Públicas están situadas en una posición especial en materia de contratación laboral, en la medida en que las irregularidades de los contratos temporales no pueden dar lugar a la adquisición de la fijeza, pues con ello se vulnerarían las normas de derecho necesario sobre la limitación de los puestos de trabajo en régimen laboral y la reserva general a favor de la cobertura funcional, así como las reglas imperativas que garantizan que la selección debe someterse a los principios de igualdad, mérito y publicidad en el acceso al empleo público.

Son en este caso los jueces, y no el legislador, los que tienen que atenuar el impacto de la legislación laboral en la Administración Pública para atemperar la actuación de la Administración cuando ejercita su actividad en el ámbito del derecho privado, y más concretamente en el marco del derecho laboral, en el que, teóricamente actuaría sin el *imperium* característico de su intervención como Administración Pública en el derecho administrativo. Asumen así los jueces una tarea que no les es propia, cual es la de crear categorías laborales no previstas en el Estatuto de los Trabajadores, cuando la solución a estos problemas tendría que venir dada por el legislador mediante una fórmula muy sencilla consistente en regular la figura del personal laboral al servicio de la Administración Pública distinguiendo dos categorías: personal fijo y personal interino, y supeditando la existencia de este último a la existencia de vacante, de necesidades no permanentes o de necesidades imprevistas de trabajo que no pudieran ser atendidas por el personal fijo. Es decir, caracterizando al interino laboral en términos similares al interino funcional.

Mientras esta solución no llega, la figura del contrato de trabajo por tiempo indefinido sirve para paliar los efectos de la actuación de la Administración en el ámbito del derecho laboral.

Dicho esto, el personal laboral de la Administración del Principado de Asturias, al margen de las distintas fórmulas que se fueron ensayando a lo largo del tiempo para regularlo (acuerdo marco, convenio colectivo), a las que no se alude con detalle por cuanto que la regulación de las condiciones laborales está sometida a una dinámica de permanente cambio, y sólo es relevante la última, está sometido actualmente al Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración del Principado de Asturias publicado en el BOPA núm. 266, de 16 de noviembre de 2002. Este convenio es aplicable a todo el personal laboral de las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, de los centros de ellas dependientes, así como de los siguientes organismos públicos: Establecimientos Residenciales para Ancianos (ERA), Real Instituto de Estudios Asturianos (RIDEA), Centro Regional de Bellas Artes, Banco de Tierras, Consejo de la Juventud, Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA), Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA). Quedan excluidos el personal laboral del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA), el personal de organismos públicos no citados anteriormente, aunque pueden integrarse si así lo deciden los trabajadores, el personal que resulte transferido a la Administración, aunque también puede integrarse y el personal cuya relación de servicios se formalice fuera de convenio.

El régimen jurídico del personal laboral coincide en líneas generales –a salvo de las especificidades propias del derecho laboral– con el previsto para el personal funcionario, pues ha habido sucesivamente un proceso de ósmosis no recíproco, en base al cual se ha ido trasvasando lo mejor del régimen funcional al régimen laboral. Los aspectos más destacables son los siguientes:

Los puestos de trabajo laborales se clasifican de modo similar a los funcionariales, a través de un Catálogo de puestos de trabajo, también similar.

La movilidad del personal distingue entre la movilidad geográfica, que consiste normalmente en un cambio de puesto que lleva aparejado el cambio de residencia, y que se realiza por concurso, y la movilidad funcional, que puede ser a un mismo Grupo profesional o a distinto Grupo profesional.

La jornada y horario de trabajo son similares a los de los funcionarios, con los descansos obligados entre jornadas por la legislación laboral, y también son simila-

res las vacaciones, permisos y licencias, aunque dentro de ellas se regulan la suspensión y extinción del contrato de trabajo, aspectos que no tienen parangón en el régimen funcionarial. La clasificación del personal laboral se efectúa ateniéndose a los mismos Grupos A, B, C, D y E del personal funcionario, y la estructura retributiva es similar.

Igualmente son similares la provisión de vacantes, la promoción y los ingresos, aunque quizá merece mención especial el traslado entre Administraciones Públicas, siempre que la de origen tenga regulado un sistema de reciprocidad, y las permutas.

El régimen disciplinario, tanto en la calificación de las faltas como en las sanciones es similar al previsto para los funcionarios, lo que lo reviste de unas garantías mayores que las previstas en la legislación laboral.

En cuanto a los derechos sindicales, formación y perfeccionamiento profesional y asistencia social, contiene una regulación exhaustiva en la que se presta una atención especial a la salud laboral. La regulación de las condiciones de trabajo está sometida en cada convenio a tantas modificaciones que no merece la pena incidir con mayor detalle en este tema, para cuyo conocimiento basta con acudir al convenio colectivo que se encuentre vigente en cada momento. Destacar que aún no se ha dado cabida a la denominada promoción cruzada consistente en la participación de personal laboral en los turnos de promoción interna del personal funcionario, de Grupos inmediatos, a la que da luz verde el art. 50.cuatro de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que añade una nueva disposición adicional vigésimoquinta a la LMRFP, en base a la cual, y con carácter excepcional, se permite participar en las convocatorias de promoción interna al Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, al personal laboral con la categoría profesional de Ordenanza. Una muestra más de la ósmosis de la que hablábamos.

Por último, reseñar que para el año 2003, el conjunto del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias y los organismos públicos asciende a 32.209 efectivos, sin tomar en consideración el número de Altos Cargos, Cargos Directivos del SESPA, contratos de Alta Dirección y personal eventual de Gabinete que son, a su vez, 74, 25, 5 y 38, respectivamente. Ese total de 32.209 efectivos se distribuye del siguiente modo: en la Administración del Principado de Asturias, 17.677 efectivos, de los cuales 14.804 son funcionarios, incluido el personal docente, y 2.873 son laborales; en los organismos públicos, 14.532 efectivos, de los cuales 235 son funcionarios, 1.644 son laborales y 12.651 son personal transferido entre los que se incluyen los estatutarios, los funcionarios y los laborales.

G) La función pública de la Junta General del Principado de Asturias.

La Junta General del Principado de Asturias conforma, junto al Consejo de Gobierno y el Presidente, el catálogo de los órganos institucionales del Principado de Asturias (art. 22 EA).

Además de su autonomía para organizar en su Reglamento los procedimientos parlamentarios, el funcionamiento de los órganos, el régimen de los debates y deliberaciones, el Estatuto de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios, la Junta General goza también de autonomía para regular y dirigir la Administración que, independiente de la Administración del Principado de Asturias que dirige el Consejo de Gobierno, le presta servicio en medios personales y materiales.

A diferencia de los actos parlamentarios, sean éstos legislativos o no, recurribles únicamente ante el Tribunal Constitucional, los actos materialmente administrativos de la Mesa de la Cámara, que es el órgano administrativo que rige los destinos de ésta, son recurribles ante la Administración Contencioso-Administrativa, y en particular, ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias (art. 10.1.c) LJCA).

El personal de la Junta General tiene la condición de funcionario público, no existiendo personal sometido a la legislación laboral, circunstancia que representa una gran ventaja al aplicarse un mismo régimen jurídico.

La Junta General del Principado de Asturias tiene su propio Estatuto de Personal (BOJG/III/F/41), aprobado por la Mesa de la Cámara en sesión celebrada el 4 de febrero de 1993.

A tenor de dicho Estatuto, la estructura orgánica se edifica en torno al Gabinete de la Presidencia, las Secretarías de Mesa y la Secretaría General. El Gabinete de la Presidencia y las Secretarías de Mesa prestan apoyo y asesoramiento técnico, político y administrativo, a la Presidencia de la Junta General y a los restantes miembros de la Mesa: Vicepresidentes y Secretarios, respectivamente. La Secretaría General constituye la Administración Parlamentaria propiamente dicha y está integrada por el Letrado Mayor, los Letrados y el resto de los Servicios propios de cualquier Administración. Corresponde al Letrado Mayor asistir a las sesiones de la Mesa, de la Junta de Portavoces y del Pleno (en la práctica acompañado de otros Letrados) y redactar sus actas y acuerdos, con la autorización de uno de los Secretarios y el Visto Bueno de la Presidencia; bajo la dirección de la Presidencia, vela por la ejecución de los acuerdos y resoluciones de los órganos de la Cámara y por la uniformidad de los usos y prácticas reglamentarios, y coordina la actividad parlamentaria. Corresponde a los Letrados el asesoramiento técnico-jurídico necesario en las Comisiones, y respecto de sus Mesas y Ponencias, para que aquéllas puedan cumplir las tareas encomendadas, así como redactar sus informes y dictámenes; igualmente informan todos los documentos y escritos que se presentan en la Cámara, sean de índole parlamentaria (esto es dirigidos a la Mesa Parlamentaria de la Cámara), sean de carácter administrativo (dirigidos a la Mesa Administrativa de la Cámara); la representación y defensa de la Junta General ante las instancias jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional; así como cuantas tareas de asesoramiento jurídico les sean encomendadas por los órganos de la Cámara. En las iniciativas legislativas, además de los informes ordinarios sobre calificación y admisión, informes de Ponencia y Dictámenes de Comisión, elaboran informes de técnica legislativa.

La gestión de la función pública de la gestión parlamentaria no presenta grandes diferencias en relación a la de la administración ordinaria. No obstante, hay dos notas que caracterizan esta función pública: en primer lugar, la polivalencia y la disponibilidad, que traen causa en las características de los trabajos parlamentarios que tienen una gran influencia en los horarios y su flexibilidad, lo que a su vez repercute en la configuración de los puestos y en el contenido y cuantía de las estructuras retributivas; en segundo lugar, el reducido número de funcionarios de los Parlamentos, y su falta de interrelación entre ellos, limita considerablemente las posibilidades de movilidad y promoción. El número de funcionarios existentes en la Junta General es de cincuenta y ocho, ascendiendo el personal eventual a veintiocho efectivos, lo que representa un total de ochenta y seis personas.