

# LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS: GRANDES DEFINICIONES Y COMPETENCIAS

MARIANO GARCÍA CANALES  
Universidad de Murcia

INTRODUCCIÓN.—I. ÓRGANO COLEGIADO QUE DIRIGE LA POLÍTICA REGIONAL.—II. LA FUNCIÓN EJECUTIVA, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL: 1. *Función ejecutiva*. 2. *El gobierno y la administración de la Región*.—III. LA POTESTAD REGLAMENTARIA: 1. *Consideraciones generales*. 2. *La potestad reglamentaria de los Consejeros*.

## RESUMEN

El estudio del reparto del poder en un Estado compuesto lleva inexorablemente a tener que tratar con órganos políticos de configuración muy similar que operan en ámbitos territoriales de dimensiones diferentes, aunque en parte coincidentes. En el llamado Estado español de las autonomías, que aún podemos considerar vigente, los Consejos de Gobierno autonómicos adquieren unos perfiles muy semejantes, susceptibles de un estudio de conjunto que ponga de relieve sus caracteres más esenciales y definatorios. A ello apunta el objeto del presente trabajo; un trabajo no exento de interés jurídico-político en el momento presente, así como de posibles efectos prácticos en una etapa caracterizada por la propagada inminencia de una reforma de los Estatutos de Autonomía, que arrastra un inevitable replanteo de la misma fórmula empleada hasta ahora para definir el modelo.

*Palabras clave:* Estado autonómico, Consejo de Gobierno, poder ejecutivo, órgano colegiado, responsabilidad individual y colectiva, Consejerías, preeminencia, sistema político parlamentario, estructura departamental, presidencialismo.

## ABSTRACT

Studying power distribution within a complex State entails dealing with political bodies of similar structure performing in territorial areas that are very different in size and in the scope of their powers, albeit to some extent comparable. Under the current regime of what is called the Spanish State of Autonomous Communities, the Councils of Government (regional executive boards) present common features, whose essential qualities and characteristics we have studied from an over-all perspective. Our work is potentially of great political and juridical interest at a moment when a further wave of reforms seems imminent. It may indeed have practical implications as changes to the Constitutional Charters of Autonomous Communities (*Estatutos de Autonomía*) are likely to usher in a new political system for Spain, or in other words, a new polity.

*Key words:* State of Autonomous Communities, Council of Government, executive branch, collective body, individual responsibility, collective responsibility, primacy, parliamentary system, department structure, presidentialism.

## INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en el momento histórico en que se pretende un replanteo, que parece de alcance mayor a la simple actualización, del modelo autonómico que hasta ahora hemos vivido, si bien, al tiempo, insertos en un debate que cuestiona aspectos constitucionales que, a decir verdad, nunca fueron totalmente pacíficos. En este trance, lo que inmediatamente se advierte es un objetivo próximo que se nos antoja menos ambicioso, aunque según la lógica jurídica más elemental, que no tiene por qué coincidir necesariamente con la política, debería ser posterior: la reforma de los Estatutos de Autonomía (EEAA). No es de extrañar que proliferen los estudios y reflexiones sobre aspectos concretos de las líneas maestras del sistema autonómico en su conjunto. En este contexto se inscribe el presente trabajo.

Un elemento común de la estructura organizativa del sistema autonómico es el que, aun contando con las distintas denominaciones que recibe a veces, se identifica generalmente como Consejo de Gobierno. Sus perfiles institucionales se modelan a partir de unos elementos comunes que se repiten con gran similitud en todas las Comunidades Autónomas (CCAA), muy significativamente en las que accedieron a la autonomía por la vía más generalizada del art. 143 CE, de entre las que vamos a tomar como referencia o pretexto el art. 32.1 del Estatuto para la Región de Murcia (EAMU), aprobado por LO 4/1982. Que este texto nos sirva de hilo conductor, no quiere decir que no aludamos a los correspondientes a otras CCAA en la medida que ello

sea significativo de aspectos relevantes que interesan a la directriz del estudio.

Como es bien sabido, el anclaje constitucional de los órganos institucionales de las CCAA se halla en el art. 150.1 CE, por cuanto dispone que la estructura institucional de las CCAA ha de basarse en los órganos a que alude, entre los que figura «... un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas...». Tanto el referido precepto constitucional como el art. 20 del Estatuto, y los correspondientes de los restantes EEAA que identificaremos después, mencionan como órganos institucionales básicos de la Comunidad un Consejo de Gobierno y un Presidente, que trata como instituciones distintas y separadas, aunque con funciones que en parte confluyen en la que, desde los clásicos, se entiende como ejecutiva; no obstante, habremos de volver sobre esta distinción para hacer ciertas matizaciones.

Las acepciones del término Gobierno son variadas, como lo son sus posibles configuraciones. Respecto de lo primero nos moveremos dando al término un sentido fundamentalmente institucional, como corresponde en general a la directriz jurídica del artículo que comentamos; y lo haremos con referencia precisa a uno de los órganos de la CA que recibe precisamente tal denominación y tiene una composición y atribuciones estatutariamente precisas. Ello, no obstante, también en ocasiones haremos alusión a la función de gobernar, genéricamente entendida, como distinta de las de legislar y juzgar y, con mucha menor frecuencia, a la actividad directiva y de liderazgo con que, en ocasiones, sobre todo en los países anglosajones, se usa.

Respecto de las posibles configuraciones, vamos a recortar desde ahora el trayecto. Ciertamente son muchos decenios en los que, políticos y constitucionalistas, han configurado modalidades distintas para el órgano que asume la función ejecutiva y lo que ésta trae consigo, así como las relaciones que ha de guardar con los demás órganos capitales de la dirección del Estado, muy en particular con el legislativo. Al tratar de los órganos que asumen las tareas ejecutivas en las CCAA, es frecuente hallar entre los autores opiniones tendentes a señalar respecto de la concepción del Consejo de Gobierno (pese a las distintas denominaciones que recibe) su relación cuasi paterno-filial con su precedente y modelo: el Gobierno del Estado. Ciertamente que la relación de semejanza y afinidad institucional no debe menospreciarse. Han concurrido factores técnicos e histórico políticos. Una estructura estatal de división de poderes bien asentada en normas jurídicas cada vez más precisas, se une en este punto a la directriz del constituyente y a la aspiración, a veces no muy contenida, de autonomía y autogobierno en muchos de los territorios llamados a configurar CCAA, tomando a aquél como referente político y jurídico.

Es cierto que todas las instituciones gubernamentales de referencia lo son dentro de un mismo sistema: el liberal-parlamentario, en el que todo está inventado y en el que, aunque con deficiencias y diferencias entre las CCAA en el tramo inicial de la andadura autonómica, las últimas reformas de los Estatutos han venido a completar y dar homogeneidad, quedando el panorama de las relaciones institucionales cortado con idénticos patrones, que recuerdan muy de cerca las del Estado, como puede fácilmente deducirse, y aún más comprobarse, con la lectura de los comentarios a los EEAA existentes.

Pero es preciso señalar también las diferencias. Respecto del Gobierno del Estado, se debe ante todo afirmar la afinidad, pero negar la identidad. Hay diferencias cuantitativas y cualitativas, aparte de las competenciales. Hasta hace bien poco, la mayoría de las CCAA tenían recortada la composición de sus órganos de gobierno: no más de diez Consejeros; no obstante, levantada la prohibición con la última reforma de los Estatutos, los órganos no han crecido mucho más en general, aun cuando los Presidentes pueden moverse con mayor comodidad. La estructura del órgano gubernamental del Estado puede variar. La Constitución, en orden a la composición y estructura del Gobierno del Estado, permite cierta agilidad y posibilidades, con la intervención de la ley, según puede deducirse del artículo 98.1 *in fine*, en tanto en los Estatutos se suele sujetar a una estructura simple y rígida la existencia de los órganos institucionales básicos y la composición del ejecutivo. Otro aspecto de la configuración gubernamental proviene de la determinación de su carácter colegial y su grado de dependencia respecto del Presidente (1).

Muy a grandes rasgos, las diferentes regulaciones de las CCAA al respecto, en especial las leyes que desarrollan los Estatutos en este punto, guardan cierta semejanza, si bien es posible observar diferencias de cierta entidad. Por un lado, casi todas configuran los ejecutivos regionales como un órgano superior y de carácter colegiado, que ejerce un poder político propio, es autónomo, aunque responsable ante la Asamblea o Parlamento regional. Su carácter colegial para la determinación de sus cometidos hay que ponerlo en

---

(1) Son numerosos los tratadistas que han señalado la preponderancia presidencial o puesto el énfasis en la posición preeminente de la figura del Presidente de la CA. Así, ya en los primeros años, J. SOLÉ TURA, «Las Comunidades Autónomas como sistemas semi-presidenciales», en la obra colectiva *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, págs. 293 y ss. Mucho más nítida es la posición política e institucional de *Il Presidente della Giunta regionale* en Italia, pues, salvo que el estatuto regional disponga otra cosa, es elegido por sufragio universal y directo. El Presidente elegido nombra y destituye a los componentes de la Junta (art. 122 de la Constitución italiana, modificado por la ley constitucional 1/1999).

conexión con la posición preeminente del Presidente de la Comunidad. Pero de aquí no deriva un único modelo, pues del estudio de los respectivos Estatutos y de las leyes de desarrollo reguladoras del Gobierno habidas con generalidad, surgen diferencias dignas de consideración, como veremos más adelante. Con todo, la mayoría de las CCAA tienden a un sistema equilibrado en el que Presidente y Gobierno participan en la dirección política del ejecutivo, si bien siempre con cierta preeminencia del Presidente, que se hace más o menos perceptible.

En todo caso, de las categorías generales derivadas del Derecho Constitucional contemporáneo deriva el carácter de órgano permanente de competencia cuasi universal en el cumplimiento de su función servicial, que se desenvuelve en un *continuum* de actividad reglada, si bien mediante impulsos autónomos de acuerdo con los planes que él mismo se marca, y ha recibido el respaldo democrático electoral y parlamentario, en forma general, al haberle sido otorgada la confianza de la Cámara. Tal autonomía (principio de autogestión denominan algunos), se acrecienta en el constitucionalismo de la segunda postguerra mundial al haber sufrido el sistema parlamentario un correctivo importante («parlamentarismo corregido»), que ha venido a reforzar la posición gubernamental, y que, como hemos dicho, se ha plasmado también en el sistema de relaciones institucionales de las CCAA. Los órganos ejecutivos ya no son meros «ejecutores» de los mandatos parlamentarios; realizan su propio plan, asumen políticamente sus decisiones, definen las directrices como órgano central de impulso de la actividad política, cuyo liderazgo asumen, así como la responsabilidad de tal naturaleza, en cuanto sometidos al control difuso de la Asamblea. Conducen asimismo la actividad administrativa, que le es dependiente, sin confundirse con ella; hay actividad política y administrativa, ésta controlada jurídicamente por los órganos jurisdiccionales; debe tenerse en cuenta que en cuanto sistema democrático de derecho, en el que toda la actividad del Gobierno trasciende al exterior en modo reglado, la actividad política exenta de control jurisdiccional es cada vez menor.

En estas líneas de introducción debemos concluir haciendo mención de la norma subestatutaria de mayor trascendencia para la institución objeto de comentario. Las CCAA han realizado una actividad legislativa importante en el desarrollo y regulación de sus instituciones de autogobierno, de conformidad con sus competencias estatutarias, que en este punto son exclusivas. Muy especialmente de sus órganos ejecutivos y de la actividad administrativa propia. En la mayoría de los casos tal regulación ha tenido que ser modificada y completada conforme ha evolucionado el proceso autonómico. Este es también el caso, por ejemplo, de la CA de la Región de Murcia. Como el

resto de las CCAA, la regulación segunda ha variado al compás de la política autonómica general. La primera Ley, 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM de la misma fecha), respondía a los planteamientos competenciales y políticos de aquélla en ese momento. La segunda Ley, 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, es posterior a la última reforma del EAMU (LO 1/1998), y en su Exposición de Motivos hace hincapié en la diferenciación de las dos facetas reseñadas, política y administrativa, justificando, de acuerdo con la tendencia legislativa estatal y de otras CCAA, la separación en dos leyes distintas ambos campos, correspondiendo al segundo la Ley 7/2004 de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Nuestra atención irá dirigida especialmente a la primera de las Leyes, si bien, por razones conocidas que recordaremos más adelante, no puede separarse la acción administrativa de su directriz política, por lo que habremos de hacernos eco de la segunda, en particular de las atribuciones que concede a los miembros del Consejo de Gobierno, en la medida necesaria.

#### I. EL CONSEJO DE GOBIERNO. LAS GRANDES DEFINICIONES

Lo primero que llama la atención del artículo 32 EAMU es su escasa originalidad y su larga permanencia. La mayoría de los Estatutos, y la casi unanimidad de los de las CCAA que tuvieron nuestra misma forma de acceso (art. 143 CE), se asemejan muy notablemente en este punto. Los Acuerdos Autonómicos entre los dos grandes partidos políticos entonces (UCD-PSOE, julio de 1981) establecieron unas pautas de carácter general; consecuencia de ello han sido unos textos estatutarios e infraestatutarios muy similares y con probada resistencia; esto es, con tendencia a permanecer pese a los cambios habidos en el proceso autonómico. En particular, tales afirmaciones se muestran bien afinadas en lo que respecta a la caracterización y principios definitorios del órgano autonómico gubernamental, contenidos en nuestro art. 32.Uno; las distintas denominaciones oficiales que, por razones fundamentalmente históricas y geográficas, han recibido los ejecutivos de algunas CCAA, no alteran la similitud en la regulación. En nuestro caso, la denominación de Consejo de Gobierno coincide también con la más usual y común. Sin embargo, es de notar que no fue ésta la primera y única denominación; en efecto, el primer borrador denominó «Consejo Ejecutivo», si bien durante poco tiempo, al órgano gubernamental en su artículo 33. En lo demás, lo que

es hoy artículo 32 ha permanecido igual, con tan ligero cambio de ubicación, a más de que el número Dos, último inciso, ha absorbido lo que fue apartado independiente (núm. 6 hasta la última reforma del EAMU de 1998, que también suprimió el apdo. 3 que reducía los Consejeros a «diez, además del Presidente», y que es, desde luego, la reforma más importante, producto también de un nuevo acuerdo entre los grandes partidos del momento, PP y PSOE). Son todas las modificaciones habidas en el precepto comentado.

Desde la perspectiva de la lógica jurídica y política, el precepto comentado procede o emana del artículo 20 EAMU. Se trata de un órgano institucional que responde, en último término, a la ordenación que la propia Constitución hace de los órganos institucionales básicos de la CA (art. 152.1). La reserva a Estatuto es en este punto evidente. Fijados estatutariamente los órganos institucionales básicos, el legislador autonómico sólo puede intervenir en la materia desarrollando los preceptos en los términos consentidos y compatibles con el Estatuto, o bien en relación con instituciones complementarias y subordinadas a las previstas en éste. El monopolio del poder ejecutivo regional está en el Consejo de Gobierno encabezado por su Presidente. El término «Gobierno», empleado en ocasiones en algunos Estatutos y en leyes infraestatutarias de algunas pocas CCAA, sólo puede emplearse en sentido propio como sinónimo de Consejo de Gobierno (Presidente y Consejo de Gobierno), y no como relativo a una realidad institucional y orgánica de dimensiones y composición distintas; esto es, de mayor o menor amplitud a la referida (2); habrá de ser siempre el órgano colegiado autonómico ejecutivo que encabeza el Presidente de la CA, y que funda su existencia en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

---

(2) Se ha intentado, en ocasiones, una regulación de esta naturaleza. El Anteproyecto de Ley de lo que sería la actual Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia se había previsto junto al Consejo de Gobierno un órgano de mayores dimensiones bajo la denominación de «Gobierno», que abarcaría también a los Viceconsejeros, nueva figura con amplias facultades. El Consejo Jurídico de la Región de Murcia objetó esta innovación sobre el texto precedente de 1988, diciendo que «es constitucional y estatutariamente inadmisibles la tríada orgánica titular del poder ejecutivo» que el Anteproyecto prevé. «Cuestión diferente es que se utilice la voz «Gobierno» para asimilarla en sentido orgánico al órgano colegiado autonómico referido por el artículo 152 CE, como se aprecia en otras Comunidades Autónomas, opción que, aunque ajena a la CE, carece de consecuencias opuestas al bloque de la Constitución, el cual, sin embargo, no habilita al legislador ordinario autonómico para prever que la función de «gobierno» sea ejercitada por órganos distintos del colegiado autonómico encabezado por el Presidente. Sí puede el Anteproyecto regular órganos de apoyo a la acción del Gobierno, pero exteriores al mismo» (Dictamen 94/2004, de 28 de julio).



### 1. «Órgano colegiado que dirige la política regional»

La redacción con que comienza el art. 32 EAMU es el punto de referencia que tomamos, representativo de la dicción más común de los EEAA cuando tratan de definir al órgano ejecutivo de entre las instituciones básicas que conforman los elementos estructurales del autogobierno autonómico (3).

Dos cuestiones de profundo calado se nos presentan en el inicio del artículo 32 como definitorias del Consejo de Gobierno. Comencemos por el carácter colegial, que hace referencia, de un lado, a su configuración como órgano de composición plural que ejerce su poder unitariamente, mediante un solo acto de decisión y, en segundo lugar, y como consecuencia, a la forma de actuación y de toma de acuerdos mediante actos de decisión necesariamente complejos por derivar de una pluralidad de voluntades individuales. De su composición (número Dos del mismo artículo) se deriva el carácter complejo y plural del órgano. «El Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros» forman un colectivo, y no sólo por su número, sino también por la cualidad de sus miembros; a veces se ha dicho que forman un ejecutivo dual (Presidente y Consejo de Gobierno), juicio que no nos parece correcto: forman un solo órgano con la última denominación. Pero tal distinción merece alguna reflexión en orden a la posición institucional y política de sus componentes.

En efecto, con anterioridad ya hemos anunciado la existencia de ciertas diferencias que, en orden a la estructura y reparto de poder en el ejecutivo, se dan entre algunas regulaciones estatutarias, aun contando con la posición preeminente que ostenta la Presidencia de la Comunidad que, de conformidad con el sistema político parlamentario, hace depender la confianza parlamentaria de un nombramiento mediante elección expresa de tal figura (modalidad de parlamentarismo positivo), y el nombramiento de los Ministros o, en nuestro caso, Consejeros, dependientes de la voluntad del Presidente (art. 32. Dos, inciso final, del EAMU). La regulación en su conjunto, también la infraestatutaria contenida en especial en las leyes dedicadas al gobierno regional (en nuestro caso la 6/2004 Del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en lo sucesivo LPCG), contienen matices por los que es posible diferenciar concepciones más o menos

---

(3) Con ligeras variantes en los demás EEAA: art. 33 del Estatuto asturiano; 18.1 del de Cantabria; 13.1 del de Castilla-La Mancha; 19 de Castilla y León (que evita el término «colegiado»); 37 del de Extremadura, que, en la reforma de 1999, tras el término «funciones» suprime «ejecutivas y administrativas» sustituyéndolas por «propias del Gobierno de la Comunidad»; 22 del Estatuto de Madrid; 24.1 del de La Rioja; 17.1 del de Valencia y 29 del País Vasco.



presidencialistas o colegiadas. En el Preámbulo de la Ley mencionada (LPCG) se hace un notable esfuerzo de síntesis y de equilibrio. Al revisar la Ley anterior (Títulos I, II y III de la 1/1988) se introducen «tres principios inspiradores: el de dirección presidencial, que otorga al Presidente de la Comunidad Autónoma la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno regional; el de colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria de los miembros del Consejo de Gobierno y, por último, el principio departamental, que otorga al titular de cada departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión».

## 2. *Los principios de la LPCG*

a) El principio de colegialidad es, sin duda, el que de forma más cabal define el órgano institucional Consejo de Gobierno. Sin poner en cuestión la posición preeminente de quien dirige el órgano colegiado que ejerce el poder ejecutivo de la CA y del conjunto de recursos que puede manejar, derivados de los artículos 5 y 8 LPCG en forma muy en especial, tales atribuciones no pueden hacer mermar la posición del órgano colegial de nuestra especial consideración, al amparo de los artículos 21 y 22 de la misma Ley. Recordemos que el Presidente es el «dueño» del orden del día o plan de trabajo y de decisión del Consejo —él fija el los asuntos a tratar, convoca, preside, suspende y levanta las sesiones—, con ello mantiene en todo momento su situación preeminente en la dinámica gubernamental, aunque también en cuanto a la composición y estructura del órgano, pues de su decisión depende el nombramiento y cese de los Consejeros, tiene personalmente el compromiso fiduciario con la Asamblea (de ella ha recibido la confianza, aunque también se la puede retirar), pues hace que su dimisión alcance a todo el Consejo, que une su suerte a la de su Presidente. Todos estos datos, y aún otros de menor calado teórico, pero de indudable eficacia que pueden derivar no tanto del ámbito jurídico cuanto del sociológico, plantea un conjunto de variantes de posible influencia que torna movedizo el suelo que sirve de sostén a nuestras reflexiones. En suma, junto a las previsiones concretadas en la regulación de las instituciones, cuenta y mucho el sistema de partidos y las personas que se mueven en ellos. Un Presidente con fuerte personalidad, y liderazgo político incuestionado en el seno de su propio partido, con respaldo parlamentario suficiente, puede desempeñar sus funciones a cierta distancia respecto del criterio del órgano colegiado, aun cuando no sin él, pero podría también buscar consensos y apoyos en sus supuestos subordinados, tomando las decisio-

nes que emanan de la mayoría. Con todo, desde el ángulo aséptico de la ciencia jurídica y la reflexión política, la fuerza de otros preceptos estatutarios podrían hacer que se desarrollara otro sistema más equilibrado. A fin de cuentas, a lo largo de una legislatura los Decretos presidenciales no son tantos, y el uso excesivo de ellos tiene un coste político evidente.

La concepción del principio de colegialidad en el ejecutivo autonómico guarda una relación muy estrecha con la que corresponde al Gobierno estatal. La disminución de la fuerza del principio colegial por efecto de la posición de preeminencia de su Presidente, llevó en el caso del Estado a una deficiencia en la regulación procedimental en la adopción de acuerdos, cuando no a una abierta actuación contraria a lo preceptuado en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en lo relativo a la regulación del procedimiento de actuación de los órganos colegiados (cap. II del Tít. I). El Consejo de Ministros no tenía cobertura jurídica para su forma de actuar, ya que las Instrucciones de servicio, que posibilitaban una apariencia de regulación jurídica en su actuación procedimental reglada, no era evidentemente suficiente para relevarle de la sumisión a la disciplina de la regulación legal que entonces le era aplicable. Los años de anomalía fueron muchos, hasta que, por fin, la Ley 30/1992 (LPAC), en su Disposición Adicional Primera vino a establecer que «las disposiciones del Capítulo II del Título II de la presente Ley no serán de aplicación al Pleno y, en su caso, a la Comisión de Gobierno de las Entidades Locales, a los Órganos Colegiados de Gobierno de la Nación y a los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas». Lo importante es que los elementos básicos de la concepción y del procedimiento que definen la colegialidad quedan ahora excluidos o muy debilitados. Se facilita así un crecimiento de los factores «monocráticos» o de liderazgo y la inevitable precariedad de los colegiales (4).

De idéntico modo puede decirse del Consejo de Gobierno que su condición de órgano colegiado es problemática y dependiente de condiciones socio-políticas de cada momento singular. Sin embargo, en nuestro caso no constituye un rasgo o elemento de definición despreciable. No es un mero adorno del artículo 32 EAMU (5).

---

(4) Está muy generalizada esta opinión. *Vid.*, por ejemplo J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, C.E. Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 1016, pero también se halla en autores como BAR CEDÓN y BASSOLS COMA, y otros que, con distintos matices, según refiere J. LÓPEZ CALVO (*Organización y funciones del Gobierno*, Madrid, 1996, págs. 189 y ss.) se encuentran en esta misma opinión.

(5) No se consigna la condición de «colegiado» en el Estatuto de Canarias (sí en la Ley 1/1983, art. 13), Castilla y León, y Navarra.

Sin ignorar la posición preeminente del Presidente, el propio EAMU y su Ley de desarrollo aludida (LPCG), la regulación, en conjunto, puede también dar cobertura a una fórmula más centrada o, si se quiere, un modelo también colegiado que, en todo caso, tampoco cabe ignorar; éste es, si no me equivoco, el sistema a que quiso apuntar la mayoría de los Estatutos, tras los diferentes borradores, en algún caso mucho más presidencialista, habidos en los *iter legis* (6). Vaya por delante que la mayor parte de las atribuciones presidenciales tienen una traducción en actos jurídicos de gobierno con la necesaria intervención del Consejo, que legaliza y da validez a las decisiones mediante acuerdos reglados. Incluso la aparentemente más importante y solemne de las atribuciones del Presidente (así el art. 5.1 EAMU: «establecer las directrices generales de la acción del Gobierno regional, con arreglo a su programa político», que le valió la investidura en la Asamblea, cabría añadir), tiene su correlato en la primera atribución que el artículo 22.1 hace a favor del Consejo de Gobierno (dirigir la política regional en los términos del precepto estatutario comentado (32.1). Convendría en este punto recordar que, como atribución de cada Consejero, el art. 37.1, *d)*, el Proyecto de LPCG rescató la de proponer al Consejo de Gobierno el programa de actuación de su Consejería, que inicialmente se había omitido del artículo, cuando en todo lo demás era fiel reflejo del 48 de la precedente Ley 1/1988, si bien, y esto también es significativo, evitando el final de este último precepto («previo conocimiento y aceptación del Presidente»), que fue suprimido en la nueva LPCG. Tal atribución tiene relieve tanto para el principio de colegialidad como para la posición del Consejero en tanto miembro del Consejo de Gobierno, esto es, le dota de una responsabilidad y una cierta autonomía, sin que por ello pierda entidad el carácter colegial y solidario del Consejo en el ejercicio de la política regional global; no en vano la acción del Consejero forma parte de esta actividad colectiva.

Cierto también que el Presidente mantiene la unidad en la dirección y la coordinación en las tareas políticas y administrativas, tareas básicas del ejecutivo regional, pero éstas se imputan siempre al órgano colegiado, y su Presidente debe obrar en su seno (7). Es más, muchos de los actos de decisión

---

(6) Digna de mención, por atípica y muy significativa, resulta la fórmula utilizada en el art. 14, de evidente carácter presidencialista, en la Ley 9/1997, de 5 de septiembre, de la CA de Castilla-La Mancha, que transcribimos: «Las decisiones y acuerdos del Consejo de Gobierno se adoptan mediante la oportuna deliberación y sin votación formal. Cuando el Presidente considere concluida la deliberación sobre un asunto del orden del día, expresará el resultado de la misma».

(7) «Una vez constituido el Consejo de Gobierno como órgano colegiado, la fórmula legal no permite dudas: la facultad de señalar las directrices políticas corresponde en exclusiva

presidencial, para los que se exige previa deliberación del Consejo (así en el núm. 14 del art. 5 LPCG, extensible a otros, como el núm. 13) podrían entenderse necesitados de acuerdo vinculante del Consejo, no tanto por exigencia jurídica, sino coyuntural y política, como acuerdo del órgano y su Presidente, cara a la responsabilidad colectiva. Las reglas de funcionamiento del Consejo de Gobierno (cap. II del Tít. II) tienen un evidente justificación funcional que permite concluir en la afirmación del carácter colegiado del órgano en su vertiente institucional; vienen a posibilitar la necesaria solidaridad del órgano y su compromiso con la decisión.

Sus reglas procedimentales tienden a dar carácter objetivo a las decisiones del Consejo garantizando los derechos opinión, participación en los debates y en los acuerdos que se adopten, de sus miembros. Pero es evidente que continuamos dentro del ámbito de lo contingente, en donde todo puede depender de la posición de las fuerzas políticas que han de conjugarse en cada momento. La forma de adopción de acuerdos (art. 25.2 LPCG) no permite otras posiciones de superioridad que la de voto de calidad presidencial, caso de empate; regla más frecuente en los procedimientos de los órganos colegiados. No se olvide que cabe también la aprobación de normas complementarias para el adecuado funcionamiento del Consejo, aprobadas por éste a propuesta de su Presidente (art. 23.4 LPCG); en la realidad, se trata de instrucciones de orden interno que, directamente inspiradas en las Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno, de 29 de diciembre de 1989, establecen fundamentalmente los itinerarios que han de seguir los distintos procedimientos hasta la decisión o resolución del Consejo.

b) Dirigir la política regional es una atribución netamente estatutaria. Piénsese que el artículo 152.1 CE establecía para el Consejo de Gobierno «funciones ejecutivas y administrativas» y, aun cuando podría pensarse que la función de dirección política cabe entenderla implícita en la ejecutiva, han sido los Estatutos los que la han puesto de manifiesto, como sucede en el inicio del artículo que comentamos, añadiendo y haciendo explícito un dato esencial que asemeja la configuración del órgano autonómico al Gobierno del Estado, según el artículo 97 CE. La LPCG ha fijado la competencia en el Presidente, en cuanto a la determinación de las directrices generales

---

a este órgano y, en consecuencia, el presidente debe actuar en su seno, no pudiendo realizar actos personales de dirección al margen del Consejo». CARLOS VIVER PI-SUNYER: «Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en obra colectiva anteriormente reseñada (*El Gobierno en la Constitución...*, págs. 323-324).

(art. 5.1), pues éste, como es sabido, ha obtenido la confianza de la Asamblea para su programa, pero también en el Consejo de Gobierno en cuanto «dirige la política regional» siguiendo las pautas marcadas por su Presidente (arts. 21.1 y 22.1).

La autonomía política es la esencia del Estado compuesto, a diferencia del unitario que se ordena con simple descentralización administrativa. Son los órganos institucionales básicos de la Comunidad los que ejercen el poder político de la Comunidad, de conformidad con lo establecido en el Estatuto, pero la virtualidad de su capacidad de decisión en las materias de su competencia, ejercida en la forma establecida, es lo que caracteriza nuestra forma de Estado, de modo que cada CA «pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia» (STC 35/1985, FJ 2; también en otras muchas sentencias a partir de la muy esclarecedora de 14 de junio de 1982). El carácter político del Consejo de Gobierno le permite ser el órgano capaz de diseñar esa política propia a través de proyectos de ley y decisiones de toda índole, dentro siempre de sus competencias, limitadas a «sus intereses» (art. 137 CE). Consecuencia del carácter político del órgano es su responsabilidad solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión (art. 44.1 LPCG). De esta forma lo que comúnmente se denomina, por inspiración italiana, *indirizzo politico* se ejerce en forma plural y coordinada, no sólo por la Asamblea regional, sino por los órganos que componen el ejecutivo, incluso los de colaboración y asistencia al Consejo de Gobierno, cada uno en el ámbito de sus competencias. De hecho, en la doctrina más tradicional y clásica, la función o el conjunto de atribuciones políticas es más propio del ejecutivo que de los demás poderes del Estado, en tanto órgano impulsor de las grandes decisiones, incluida la legislativa.

c) De entre los principios que inspiran la LPCG, ya vistos, el departamental es el que queda en posición menos perfilada. La ordenación del ejecutivo ha de tener también una estructura departamental. El Consejero es el director o jefe administrativo de un departamento o consejería. De hecho de las dos vertientes que cubre el Consejero, la política y la administrativa, es la segunda, allí donde se han diversificado legislativamente, en donde queda mejor salvaguardada en competencias precisas y con regulación más detallada; así en la Ley 7/2004. El Consejero, en el plano político, es, ante todo, miembro del Consejo de Gobierno, y en cuanto tal se le cita (art. 32.Dos, EAMU). No es un órgano institucional de la CA (es ignorado en las relaciones que realizan los EEAA, como en el art. 20 EAMU y cuantos de otras CCAA hemos citado) y el Estatuto guarda silencio convirtiéndole en un órgano mediato, relegado en cuanto a su configuración a la Ley, y cuyo nombramiento y cese corresponde estatutariamente al Presidente; sólo en la regulación de su faceta de órgano de

la Administración regional se le considera «órgano superior» (art.11 de la Ley 7/2004). La LPCG no contiene demasiadas precisiones sobre la figura y, desde luego, no hace de él un reconocimiento independiente y político, fuera del marco colegial del Consejo (8).

De este modo, viendo en su conjunto la regulación podríamos concluir diciendo que la posición institucional del Presidente, dentro del ejecutivo, es de clara supremacía. No es un *primus inter pares*. De hecho su capacidad de actuación es mucha, y su potestad de dirección, si decide ejercerla, se plasma en las instrucciones o directrices mediante las que disciplina la acción de los Consejeros en tanto que coordina y adecua la marcha general de éstos a su programa. Respecto del Consejo se manifiesta como un órgano de dirección y control interno, ejerciendo un poder de coordinación respecto de un órgano que, de un lado, es necesario para adoptar las resoluciones pertinentes, pero que, desde luego, no le está subordinado en el sentido de una relación simplemente jerárquica, por cuanto tiene propias competencias y propia responsabilidad. Respecto de los órganos individuales, los Consejeros, el Presidente no anula la libertad de actuación de éstos, ya que no es, en rigor, su superior jerárquico en sentido administrativo. El incumplimiento de las instrucciones recibidas no tiene más salida que la sanción política interna de la destitución o cese, si no se ha presentado la dimisión. La relación bilateral Presidente-Consejero ha de entenderse, en un plano dinámico, muy influida por la capacidad o fuerza política, no menos que de las condiciones psicológicas y de carácter o personalidad de los protagonistas. De otra parte, las relaciones entre los Consejeros es de paridad. Piénsese que la potestad de resolver los conflictos de atribuciones entre los Consejeros también es del Presidente (art. 5.12), así como la de crear y asignar cometidos a las Consejerías o reestructurarlas (art. 5.3).

En cuanto órgano colegiado que dirige la política regional, que es la perspectiva desde la que contemplamos el Consejo de Gobierno, corresponde a éste adoptar las decisiones de mayor trascendencia en la vida regional, determinando las prioridades de actuación. La Administración regional no funciona automáticamente como «institución», sino a instancia e impulso

---

(8) Así, por ejemplo, en la LGACM hace una mayor concesión a las atribuciones de los Consejeros que, «como miembros del Consejo de Gobierno, participan de la dirección política de la Comunidad de Madrid». No hay nada parecido en la LPCG. Antes bien, parece diluirse la figura del Consejero estatutariamente en su pertenencia al órgano colegiado, en el que, aunque no se diga, aporta su cuota para la dirección política de la Comunidad, y su posición en cuanto dirige administrativamente un Departamento (art. 38 LPCG) dentro de una relación organizativa que, por la división de la regulación del ejecutivo regional, corresponde más bien a la Ley 7/2004.



del Gobierno regional que ha de moverla para llevar a buen puerto sus decisiones y programas, muy en particular bajo la dirección de los Consejeros que rigen los distintos departamentos. En fin, el Consejo de Gobierno necesita de la Administración para hacer efectivas sus directrices políticas, pero la Administración requiere de tales directivas políticas que sean capaces de traducir las aspiraciones del pueblo expresadas en sus preferencias electorales; el gobernante, según la conocida frase de Alejandro Nieto, «es la suma del político y del administrador».

Por el enfoque dado a este trabajo, no es éste el lugar adecuado para hacer referencia a los controles que pesan sobre el Consejo de Gobierno (si bien algunas consideraciones haremos más adelante), aunque sí para acentuar en lo posible la autonomía de lo «político». La doble naturaleza del órgano conlleva también el doble control, residenciable en la Asamblea o ante los órganos jurisdiccionales. El control por los tribunales de los elementos administrativos, de la mayor frecuencia e intensidad en la época actual, debe dejar a salvo y garantizar la autonomía de lo que es componente político puro, esto es, obediente a la «dirección política» y no a la forma en que se ha materializado o al procedimiento reglado; esto es, no al «iter» que se ha seguido hasta alcanzar la decisión; o, lo que es lo mismo, exceptuando todo cuanto entra en el campo del Derecho Administrativo. La facultad de dirección política goza de garantía institucional frente al poder judicial. Pero la única autonomía garantizada constitucionalmente frente a este control es la netamente política, salvo que a su través se cause lesión de derechos fundamentales (9); no obstante, nada queda totalmente exento de control, por el contrario, la responsabilidad política es ejercida por la Asamblea representativa (10).

Tras la entrada en vigor de la Constitución española y la formación de las CCAA de conformidad con ella, no pueden atribuirse los actos políticos únicamente al Gobierno del Estado o incluso, más restrictivamente, al Consejo

---

(9) La STC 196/1990 atribuye a dicho Tribunal la competencia para conocer de los casos en los que se produzca en el ejercicio de una actuación política lesiones en tales derechos.

(10) Una sentencia muy esclarecedora en este punto es la 28 de junio de 1994 del Tribunal Supremo al decir que «... nuestro sistema normativo admite la existencia objetiva de unos actos de dirección política del Gobierno en principio inmunes al control jurisdiccional de legalidad, aunque no a otros controles (...) los Tribunales debemos aceptar el examen de las eventuales extralimitaciones o incumplimiento de los requisitos previos en que el Gobierno hubiera podido incurrir al tomar la decisión». Con anterioridad, el TC, en sentencia de 15 de marzo de 1990, afirma que «... no toda actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el artículo 97 del texto constitucional, está sujeta al Derecho Administrativo», poniendo a continuación ejemplos de actuaciones netamente políticas.



de Ministros, que parecía lo congruente con una interpretación literal del artículo 2.b) de la LJCA que exime del control judicial los «actos políticos del Gobierno». La jurisprudencia ha extendido tal exención abriendo el requisito subjetivo a actos políticos originados en otras administraciones territoriales, reconociendo la autonomía política de las CCAA, y la plena aceptación de su capacidad para emitir actos cuya naturaleza y relevancia excedan de la propiamente administrativa (11). La Ley 29/1998, de 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lleva la teoría del acto político autónomo definitivamente al ámbito de las CCAA, confirmando la línea jurisprudencial proveniente tanto de la vía ordinaria como de la constitucional [art. 2.a) de la mencionada Ley] (12).

## II. LA FUNCIÓN EJECUTIVA, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL

Concentramos en este apartado las competencias del Consejo de Gobierno exceptuando las políticas, que hemos visto, y las normativas que veremos más adelante. La dicción del precepto estatutario que consideramos recuerda vagamente las atribuciones asignadas por la Constitución a los órganos de gobierno autonómicos (art. 152.1: «*funciones ejecutivas y administrativas*»); raquíticas atribuciones a las que los Estatutos y sus leyes de desarrollo han dado mayor entidad.

### 1. *La función ejecutiva*

Tal función se concibe tradicionalmente como una función bifronte, en su doble vertiente política y administrativa, desplegándose posteriormente en largos repertorios de atribuciones por las leyes de desarrollo. Encontramos más adecuada la redacción de los EEAA, y del EAMU, que el remoto precepto constitucional. Es, por de pronto, más comprensiva de la función

---

(11) Una sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 1987 declara que la decisión del Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al fijar la sede de la misma en Valladolid, es un acto político «por su naturaleza intrínseca».

(12) Es preciso tener en cuenta que el precepto está redactado en forma que no proclama la exención de los actos políticos, sino en el positivo de someter a dicho control jurisdiccional la protección de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, si bien todo ello en referencia a los «actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos».

plural del órgano. Cuando, tras la coma en el párrafo transcrito, se refiere al «gobierno» (que, como hemos razonado, ha de aludir a una función y no a un órgano, a no ser que se utilice como sinónimo) y «la administración», parece querer abarcar la doble vertiente de la función ejecutiva. Cuando en el campo del Derecho Comparado autonómico se hace cada vez más visible la regulación separada, se logra acentuar las funciones del órgano. Es nuestro caso, separados ambos aspectos en las recientes leyes de 2004, la LPCG contiene, como sabemos, las atribuciones del Consejo de Gobierno que refiere, dentro de su Título correspondiente (II: Del Consejo de Gobierno), el artículo 22; treinta y seis atribuciones, de difícil sistematización, a las que haremos referencia brevemente más adelante. Consecuentemente, la Ley de Organización y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (7/2004) refiere en el capítulo II del Título II la organización y atribuciones de las Consejerías, y en el artículo 16 las funciones de los Consejeros, todo ello en el ámbito preferentemente administrativo.

Que, como vamos a ver, se identifiquen formalmente y en el plano subjetivo gobierno y cúpula de la Administración autonómica, es algo comúnmente admitido y una realidad no escindible. La función de dirección administrativa no puede separarse de la función gubernamental, pues dirigir la administración es parte de la dirección política, como hemos dicho. Por ello la LPCG encomienda al Presidente la dirección y coordinación administrativa (art. 2), que después se desgana en atribuciones concretas del Consejo de Gobierno llamado a la formalización de las decisiones en dicha materia, como una manifestación más del principio de colegialidad. Que después se bifurque la regulación de uno y otro campo y, además, el control y responsabilidad se exijan por caminos diferentes, no hace a lo que es un principio generalmente aceptado.

Centrándonos en las atribuciones del Consejo de Gobierno, y continuando con la regulación en la CA de la Región de Murcia como referente, las agruparemos por su naturaleza o finalidad en un intento de hacer más abaricable sistemáticamente el prolífico contenido del artículo 22 LPCG mencionado, aun contando con que no son pocas las atribuciones que se resisten a ubicarse en una sola de las clasificaciones de que nos vamos a servir.

a) Funciones políticas. Con anterioridad hemos hecho referencia genérica a la función, y corresponde ahora una atención más concreta a los aspectos que abarca, incluyendo todo aquello que supone dirección e impulso de la actividad motora que señala objetivos y establece prioridades. La fijación de tales atribuciones, desde la muy genérica del núm. 1 que hemos analizado más arriba, puede concretarse con las contenidas en otros apartados del mismo artículo. Así:

— Aprobar los proyectos de convenios o acuerdos con otras comunidades autónomas y someterlos a la Asamblea Regional, o a las Cortes Generales, cuando proceda (núm. 6).

— Solicitar que la Asamblea se reúna en sesión extraordinaria (núm. 7).

— Aceptar las competencias que el Estado transfiera a la CA, y atribuir-las, a su vez, a los órganos correspondientes (núm. 8).

— Proponer al Gobierno de la Nación la adopción de cuantas afecten a los intereses de la Región de Murcia, salvo que la propuesta corresponda a la Asamblea Regional (núm.9).

— Aprobar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración regional y de sus organismos públicos (núm. 13).

— Crear las comisiones delegadas del Consejo de Gobierno (núm.14).

— Acordar el nombramiento y cese de los cargos de la Administración regional con categoría igual o superior a director general o asimilados (núm. 15).

— Aprobar, a propuesta del Presidente, los decretos que establezcan los órganos directivos de las consejerías (núm. 16).

— Conceder honores y distinciones en el ámbito de la Región (núm. 17).

— Autorizar la celebración de convenios de colaboración con otras entidades públicas o privadas (núm. 18).

— Proponer la designación o designar los representantes de la CA en los organismos públicos, instituciones y entidades que corresponda (núm. 30).

*b)* Funciones normativas. Reunimos en esta clasificación no sólo cuanto es la muy importante potestad reglamentaria, sino también aquellas formas de colaboración con el legislativo usuales, previstas estatutariamente, cualquiera que sea la materia contenida en la regulación. Así:

— Aprobar y presentar a la Asamblea Regional y, en su caso, retirar los proyectos de Ley (núm. 2).

— Aprobar el proyecto anual de ley de presupuestos generales y someterlo a la Asamblea Regional en el plazo señalado, y ejecutarlo (núm. 3).

— Aprobar los decretos legislativos, previa autorización de la Asamblea (núm. 4).

— Presentar o denegar la conformidad a la tramitación parlamentaria de las proposiciones de ley, u otras iniciativas que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (núm. 5).

— Adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales y del Derecho Comunitario Europeo que afecten a las materias que son competencia de la Comunidad (núm. 10).

— Ejercer la potestad reglamentaria, salvo competencia del Presidente de la Comunidad o de la Asamblea (núm. 12).

c) Funciones económico-administrativas. Acumulamos en este apartado aquellas atribuciones que, aunque diferenciables entre sí, forman el común denominador de las actuaciones sometidas a Derecho Administrativo, y son conformadas por actos reglados, frecuentes en las tareas cotidianas de gobierno. Así:

— Autorizar los gastos en los supuestos previstos por la legislación reguladora de la Hacienda pública regional (núm. 19).

— Disponer la realización de operaciones de crédito y emisión de deuda pública, de conformidad con la legislación regional (núm. 20).

— Ejercer las funciones de tutela sobre el patrimonio de la CA (núm. 21).

— Acordar la adquisición o enajenación de bienes o derechos (núm. 22).

— Transigir sobre los bienes y derechos de la Hacienda regional (núm. 23).

— Aceptar las atribuciones patrimoniales a título gratuito, subvenciones y demás ayudas a la CA, salvo las que se produzcan en ejecución de convenio (núm. 24).

— Resolver los recursos que se interpongan ante el propio Consejo (núm. 26).

— Revisar de oficio las disposiciones y los actos nulos del Consejo y de los Consejeros, así como declarar la lesividad de los actos anulables (núm. 27).

— Autorizar la concesión de subvenciones por las cuantías previstas (núm. 28).

— Autorizar la celebración, modificación y resolución de contratos, según las previsiones de la legislación regional (núm. 29).

— Ejercitar las competencias sancionadoras previstas por el ordenamiento (núm. 31).

— Ejercitar las potestades expropiatorias que la normativa estatal atribuya al Consejo de Ministros (núm. 32).

— Crear y determinar la composición de los órganos consultivos de la Administración pública regional, según sus normas reguladoras (núm. 33).

— Autorizar la constitución de consorcios y de fundaciones participadas, dotación económica, estatutos y miembros en representación de la CA (núm. 34).

d) Atribuciones relacionadas con la función jurisdiccional, son:

— Acordar la interposición de recursos ante el TC y personarse ante él en los supuestos previstos por el ordenamiento jurídico (núm. 11).

— Acordar el ejercicio de acciones judiciales o la interposición de recursos y demandas en relación con la Administración regional, así como autorizar allanamientos, transacciones y desistimientos (núm. 25).

e) Cláusula residual: Cualesquiera otras atribuciones derivadas del Estatuto o de las leyes (núm. 36).

## 2. *La administración de la Región*

Al Consejo de Gobierno corresponde también *la administración de la Región*. Hemos visto de conjunto la función ejecutiva, distinguiendo las diferentes atribuciones que se le otorga en la LPCG, tanto las puramente políticas como las administrativas, y aún otras más o menos autónomas o relacionadas con ellas. Asimismo habíamos advertido que en la nueva regulación de 2004 el legislador regional había puesto empeño, siguiendo la tendencia del legislador estatal, en diferenciar ambas vertientes competenciales en dos leyes. En efecto, desde la STC 16/1984 el alto Tribunal viene diciendo que «según el Título IV de la CE (el Gobierno de la Nación) aparece diferenciado de la Administración propiamente dicha a la que dirige», pues, como se afirma en otra sentencia más reciente (la 204/1992) tampoco cabe entender que, por «Gobierno», el artículo 107 comprenda, en general, el llamado Poder Ejecutivo, incluyendo cualquier Administración Pública, como hace, en cambio, el artículo 103 de la CE, «pues Gobierno y Administración no son la misma cosa y están perfectamente diferenciados en el Título IV...». En este sentido se ha desarrollado la más reciente legislación estatal y alguno de los anteproyectos de ley habidos; véase el proyecto de Ley Reguladora del Gobierno y el de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). La Exposición de Motivos de la Ley 30/1992 defiende y acoge esta tendencia y afirma que Gobierno y Administración son «instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas». La propia Ley 50/1997, en lo referente a la posición directiva del Gobierno respecto de la Administración Pública, ha de concordarse con la LOFAGE y la Ley 30/1992.

Y, sin embargo, es doctrina general que no cabe tampoco identificar diferenciación con separación. Se trata de instituciones que no pueden funcionar de forma separada como, según parte de la doctrina, se intentó en el anteproyecto de junio de 1991 al establecer una separación más tajante. Hay una interrelación necesaria. El Gobierno ha de actuar mediante la Administración y con disposiciones administrativas. Como sabemos, el campo de la actuación política pura (actos políticos) queda cada vez más limitado. Ha de dar-

se, en virtud del Estado de Derecho, con la actual Constitución garantista, el control judicial de los elementos administrativos de la actuación política del Ejecutivo y la reparación de las lesiones en los derechos fundamentales que pudieran producirse a su través.

El Consejo de Gobierno, a más de la dirección política de la Comunidad, dirige el conjunto de órganos en que se articula la Administración de la CA, siendo él mismo la cúpula de dicho entramado administrativo. «La Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es la organización técnica y profesional que, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y bajo la dirección del Consejo de Gobierno y de sus miembros, asume la realización de los intereses públicos regionales», dice el artículo 1.2 de la L. 7/2004 (LORJAP). Es claro que el liderazgo presidencial tiene también aquí su reconocimiento («mantener la unidad de dirección política y administrativa», le encomienda el art. 5.2 de la LPCG), si bien la organización institucional de la CA hace depender del Consejo de Gobierno y del principio de colegialidad una importante porción de la dirección administrativa que, junto al principio de legalidad establece el de jerarquía (art. 3 L. 2007) y, dependiendo del principio departamental, la figura rectora inmediata del Consejero (art. 12, 13 y 16, regulador este último de las competencias de los Consejeros con un amplio elenco de la actividad administrativa que éstos han de desempeñar; L. 2007). El artículo 37 reconoce también como competencia del Consejero «ejercer la iniciativa para la aprobación en el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de organización administrativa, de la estructura orgánica de su Consejería».

### III. LA POTESTAD REGLAMENTARIA

#### 1. *Consideraciones generales*

Al Consejo de Gobierno corresponde *el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional*. Esta competencia, bastante común en los Estatutos de Autonomía de otras CCAA en su dicción (13) y totalmente consecuente con la función ejecutiva en nuestro ámbito constitucional, completa

---

(13) Sólo en el Estatuto del Principado de Asturias ha tenido algún efecto normativo, pues su artículo 23.2 tenía prevista la potestad reglamentaria de la Junta General para la organización de los servicios en caso de competencias de ejecución de la legislación estatal (materias del primitivo art. 12).

las atribuciones generales de las grandes definiciones del Consejo de Gobierno. A más del Estatuto, la LPCG, en su artículo 52, establece que «la titularidad de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la potestad legislativa de la Asamblea Regional». Obsérvese la diferente redacción de ambos preceptos. Evidentemente, la competencia «normativa» es un concepto más amplio que la «legislativa»; competencia más ajustada a la labor del órgano que tiene precisamente encomendada la función de legislar. Pudiera entenderse que una interpretación finalista debe apuntar a la normación propia del órgano legislativo, pero atendiendo a la literalidad de ambas expresiones, el legislador ordinario de la CA ha querido perfilar en forma más precisa el ámbito de la actividad normativa del parlamento regional.

La doctrina científica siempre extrañó la expresión estatutaria «normativa», por considerar que no es propio de las Asambleas representativas producir normas con carácter reglamentario, sobre todo cuando hay una atribución específica de tal potestad al ejecutivo. ¿Qué sentido atribuirle? Confirmando nuestra interpretación finalista, entendemos que en el EAMU se quiso expresar la necesaria reserva a favor de la Asamblea de su competencia legislativa general y en las materias específicamente señaladas en sus preceptos, junto con la potestad de auto regulación, esto es, de su Reglamento, si bien éste tiene valor de ley a los efectos de su control, según ha señalado y el TC; la Ley regional mencionada no habría hecho otra cosa que esclarecer una distribución de competencias ya clásica (14).

El Consejo de Gobierno, pues, es el órgano originario genuino que dispone del ejercicio de la potestad reglamentaria, tanto del reglamento jurídico o ejecutivo como del administrativo y de organización. «No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal o en materias de ámbito organizativo interno de su departamento, sin que la misma pueda ser objeto de delegación, en ningún caso» (art. 52, segundo inciso, de la L. 6/2004). Debe ser resaltado que la reciente LPCG ha venido a esclarecer el panorama de la legitimación para el ejercicio de la potestad reglamentaria. Lo ha hecho al tiempo que establecía *ex novo* la regulación de los procedimientos para la elaboración de las disposiciones generales (Título V) en el seno del Consejo de Gobierno.

---

(14) La LO 1/1999, de 5 de enero, de reforma del EA de Asturias, ha derogado la dicción «potestad reglamentaria no reservada en este Estatuto a la Junta General» del art. 33, con lo que ha desaparecido la anomalía criticada por la doctrina.



La ausencia de una regulación regional del procedimiento de elaboración de los reglamentos se hizo notar por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en la primera Memoria, que rindió a los órganos institucionales básicos de la CARM en el año 1998, ausencia que nos llevaba a la utilización del Derecho estatal como supletorio (art. 24 LG). Con más frecuencia dicho órgano consultivo regional había hecho notar, en numerosos Dictámenes, la frecuencia con que el Consejo de Gobierno regional delegaba en los Consejeros actividades reglamentarias genéricas, no propiamente domésticas o de organización interna de su Consejería ni de sujeción especial, sin cobertura legislativa. La regulación aportada por la mencionada LPCG y la redacción dada a su artículo 52, antes mencionado, deja el asunto hoy más claro, pues es preciso entender que el EAMU atribuye expresamente la potestad reglamentaria al órgano colegiado ejecutivo, si bien hay que entender que ello no excluya la competencia de otros órganos, siempre con la reserva de que se haga con las salvedades que el EAMU y su Ley de desarrollo (ésta con evidente carácter restrictivo) reconocen.

## 2. *La potestad reglamentaria de los Consejeros*

Ahondando en la potestad reglamentaria, corresponde a los Consejeros las materias que son del ámbito interno de su Departamento, para las cuales no necesitan de habilitación alguna. La cuestión primera será delimitar qué son «materias del ámbito interno de su Departamento», pues lejos de constituir un concepto unívoco y de perfiles precisos, su acotación ha sido en ocasiones polémica.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, al interpretar el art. 14.3 de la derogada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, primero, y del art. 4.1 de la Ley del Gobierno, reconocían al Ministro potestad reglamentaria «en materias propias de su Departamento», concretándola en la STS de 17 de julio de 1999 del siguiente modo: *a) La Constitución no derogó el art. 14.3 de la citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, por cierto exacto al hoy art. 4.1, b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. b) La potestad para dictar reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros. c) Estos pueden dictar reglamentos independientes «ad intra», esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro es esta categoría las que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrati-*

*va por existir entre aquella y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que estos reglamentos puedan afectar a hechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general» (15).*

Dicha doctrina, que la Exposición de Motivos de la Ley murciana 6/2004 califica de consolidada, sería plenamente aplicable a la determinación de los límites de la potestad reglamentaria de los Consejeros si la referida Ley regional se expresara en iguales o similares términos a la legislación estatal que hemos visto, pero no es así.

Por un lado, el art. 52.1 de la Ley 6/2004 refiere la potestad reglamentaria de los Consejeros en las materias de ámbito organizativo interno de la Consejería, mientras que el art. 38 reitera dicho ámbito, si bien omitiendo el término «organizativo». Ambos artículos regulan la misma realidad, por lo que deben ser interpretados conjuntamente (16). Por ello, la primera consecuencia será que las Ordenes emanadas de los Consejeros no podrán tener efectos «*ad extra*», para regular las relaciones de los ciudadanos en general, regulando el ejercicio de sus derechos o imponiéndoles obligaciones.

Respecto de los reglamentos domésticos, la jurisprudencia distingue dos ámbitos, el puramente organizativo y el de relaciones de sujeción especial, distinción que parece querer evocar la terminología utilizada por la Ley 6/2004, aunque se refiera únicamente al primero, respecto del cual no hay duda en reconocer la potestad reglamentaria del Consejero. En cuanto a las

---

(15) En Sentencia de 17 de febrero de 1998, el TS había dicho ya que «desde la perspectiva de la Administración general del Estado, la potestad reglamentaria que desarrolla y complementa a la norma jurídica (ley y reglamento), es encomendada por la Constitución al Gobierno (art. 97 CE). Los Ministros también ejercen la potestad reglamentaria. Pero sólo en materias propias de su departamento, es decir —como puntualiza la doctrina científica, lo que aceptamos— en materia organizativa o doméstica. Por ello, se distingue así: reglamento del Gobierno (del Consejo de Ministros), que son fruto de la potestad administrativa originaria o derivada de la Constitución; los reglamentos de los Ministros, que si la Ley les habilita específicamente para desarrollar una norma reglamentaria, son fruto de un poder derivado; sólo los reglamentos domésticos u organizativos pueden dictarse por los Ministros sin necesidad de una habilitación legal (puede verse el art. 14.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957). En la misma sentencia el TS reproduce la de la misma Sala de 22 de diciembre de 1997, en la que puntualizó: «Fuera de este campo puramente doméstico, no hay en manos de tales autoridades y órganos una potestad normativa «*ad extra*», con facultad para afectar a las relaciones de sujeción general en que se encuentra el común de los ciudadanos respecto del Estado, ni a sus derechos y obligaciones».

(16) En los dos artículos, desde luego, cabe apreciar una restricción de las atribuciones reglamentarias respecto de las que se conceden a los Ministros, pues si a éstos se les faculta para regular las materias propias de su Departamento, la ley regional limita aún más dicha potestad, refiriéndola en exclusiva a la esfera organizativa interna.

relaciones de sujeción especial, si bien la exposición de Motivos de la citada Ley regional alude expresamente como modelo inspirador a la normativa estatal que aboga por una interpretación estricta del art. 97 CE, la redacción del art. 52.1 sólo podría amparar la regulación de aquélla por los Consejeros si se acoge la acepción más estricta del concepto, es decir, la que por su intensidad y duración supone la efectiva integración de los sujetos afectados en la organización administrativa misma, constituyendo relaciones de superioridad y dependencia que comportan un tratamiento especial de la libertad, de los derechos fundamentales así como de sus instituciones de garantía, y que es necesario regular para garantizar la eficacia y el adecuado funcionamiento de la Administración. Sólo así es posible reconducir la regulación de las relaciones de sujeción especial al ámbito estrictamente organizativo interno de cada Consejería, al que la Ley 6/2004 constriñe la habilitación reglamentaria de su titular.

La regulación de la actividad reglamentaria no se aparta, en fin, de lo establecido con carácter general por la legislación estatal, la jurisprudencia y la doctrina académica. El respeto al principio de legalidad, la existencia de una jerarquía entre los reglamentos, la nulidad de los que vulneren tales principios, el minucioso procedimiento de elaboración (art. 53) y su control (art. 54) completan tal panorama, siendo muchos de sus apartados perfectamente prescindibles, por cuanto su contenido es reiterativo de otras disposiciones. Por lo demás, el ámbito de dicha actividad reglamentaria es sobradamente conocido: organización de las instituciones propias, desarrollo de las leyes, con las limitaciones vistas, ejercicio de las competencias de ejecución de la legislación estatal (ocasión en la que el reglamento puede venir directamente habilitado por la ley estatal; esto es, reglamentos relacionados *per saltum* con la ley estatal, admitidos unánimemente por la doctrina) y ejercicio de competencias de desarrollo de la misma, principalmente.

Es obvio que la potestad reglamentaria se ejerce, pues, no sólo por órganos diferenciados, sino también mediante normas jurídicas con distinta denominación y alcance jerárquico. Los reglamentos del Consejo de Gobierno adoptan la forma de Decretos, los de los Consejeros de Órdenes, y todos los reglamentos han de ser publicados íntegramente en el Boletín Oficial de la Región de Murcia para su entrada en vigor, con la *vacatio legis* usual. Pero esto es de común conocimiento.

BIBLIOGRAFÍA DE INTERÉS

- Dictamen 94/2004, de 28 de julio, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.  
*El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, obra colectiva, Barcelona, 1985.
- LÓPEZ CALVO, J. (1996): *Organización y funciones del Gobierno*, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1998): *Fundamentos de Derecho Administrativo*, CE Ramón Areces, Madrid.