

EL PRESIDENTE Y EL GOBIERNO DE ARAGÓN

Ignacio MURILLO GARCÍA-ATANCE

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN. 1. Delimitación conceptual. 2. Gobierno y Administración en los Estatutos de Autonomía.– III. EL PRESIDENTE Y EL GOBIERNO DE ARAGÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1982. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA. 1. Estatuto de Autonomía de 1982. *A. Antecedentes. B. Regulación estatutaria de 1982. C. Desarrollo legislativo.* 2. La reforma estatutaria de 1996. *A. Novedades principales de la reforma de 1996. B. Desarrollo legislativo.*– IV. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007. 1. Novedades principales. 2. Desarrollo legislativo. La Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón.– V. EL PRESIDENTE.– VI. EL GOBIERNO DE ARAGÓN. 1. Denominación, naturaleza y composición. *A. Los Vicepresidentes. B. Los Consejeros. C. Las Comisiones Delegadas.* 2. Competencias. 3. Capacidad normativa. 4. Funcionamiento. 5. Forma y publicidad de las decisiones. 6. El Gobierno en funciones. 7. Órganos de colaboración y apoyo. 8. Estatuto personal. Conflictos de intereses.– VII. REFLEXIONES PARA EL FUTURO.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar la regulación estatutaria y legal del Presidente y del Gobierno de Aragón, instituciones que encarnan el poder ejecutivo en el que se encuadra la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, a la que dirigen. De modo especial se examinarán aquellos aspectos de su régimen jurídico que presentan una relación más intensa y directa con la Administración Pública, que constituye el eje de esta obra colectiva.

El artículo 32 EAAr encabeza el Título II relativo a la “organización Institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón” y configura como instituciones de la Comunidad al Presidente y al Gobierno o Diputación General, junto con las Cortes y el Justicia de Aragón. El Estatuto de Autonomía de 2007 da carta de naturaleza a la denominación de Gobierno que reemplaza a la tradicional de Diputación General, cuya utilización queda prácticamente residual. El término Gobierno ya venía siendo usado por las leyes aragonesas desde 1995 y había sido recogido de modo incidental en el Estatuto de 1982 tras la reforma introducida por LO 5/1996, de 30 de diciembre.

La regulación del Presidente y el Gobierno se contiene en los artículos 46 a 58 EAAr y es el fruto de un largo camino de decantación iniciado en los

albores del Estado autonómico. Resulta, por ello, útil realizar un breve resumen del proceso de configuración estatutaria y legal de estas instituciones. De modo singular, se recordarán los hitos fundamentales, destacando las cuestiones más relevantes que se han suscitado a lo largo de este recorrido. El estudio se detendrá con cierto detalle en el proceso de separación de la regulación legal del Gobierno y la Administración. Ello permitirá una mejor comprensión del sistema regulado en el vigente Estatuto de Autonomía de 2007 y desarrollado por la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y el Gobierno de Aragón.

No es propósito de este trabajo hacer un análisis integral de la regulación estatutaria y legal de la materia. Ni el plan de la obra colectiva, ni el reducido espacio de que se dispone lo aconsejan. Se examinarán de modo preferente aquellas cuestiones que presentan una mayor relación con la actividad de la Administración aragonesa a la que el Gobierno dirige, dejando de lado los aspectos de su relación con las Cortes de Aragón.

El análisis tendrá presente el marco estatutario y legal vigente en otras CCAA, singularmente en las que tienen el EA recientemente aprobado, en la medida en que su conocimiento pueda ser de utilidad para facilitar la reflexión sobre algunas cuestiones sometidas a discusión, como la regulación del Gobierno en funciones o de los conflictos de intereses.

II. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

1. Delimitación conceptual

La relación íntima entre Gobierno y Administración se pone de manifiesto en la CE que regula ambos de forma conjunta en el Título IV (*“Del Gobierno y de la Administración”*) constituyendo una suerte de complejo unitario (SANTAMARÍA PASTOR, 1988). El Gobierno, que encarna el poder ejecutivo, *“...dirige la Administración...”* (art. 97 CE), que está encuadrada dentro de dicho poder.

Si bien la Administración Pública tiene una naturaleza vicarial respecto del Gobierno, en las modernas democracias se observa un firme proceso de diferenciación entre ambos conceptos¹. El punto de partida viene constituido por la propia caracterización de los Estados como democráticos y de derecho. Los miembros del Gobierno representan la opción democrática que ha logrado la mayoría en las elecciones. Entre ellos existen vínculos de lealtad política, derivados de la confianza recibida del Parlamento (MORELL, 2001). La Administración está sujeta al poder de dirección del Gobierno, pero a la vez sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno

1. *“El último paso en el proceso de racionalización del poder lo constituye la separación entre Administración y Gobierno”*, GARRIDO, PALOMAR Y LOSADA, 2005.

a la ley y al derecho y de acuerdo con diversos principios que recoge el art. 103.1 CE, entre los que deben resaltarse los de imparcialidad, jerarquía y eficacia, así como los que presiden el acceso a la función pública –mérito y capacidad– (arts. 23.2 y 103.3 CE).

Por otra parte, el Gobierno realiza diversas actividades que son ajenas a las que son propias de una Administración Pública. Como señala SANTA-MARÍA PASTOR, si bien Gobierno y Administración son estructuralmente la misma cosa, al ser el primero cúspide orgánica de la segunda, funcionalmente el Gobierno realiza actividades que no tienen naturaleza administrativa y que están sometidas a un régimen jurídico diverso. Así pueden señalarse funciones de dirección política, de relación con el Parlamento o de relación con otras instituciones políticas o constitucionales.

En tercer lugar, la evolución de los modernos Estados sociales de derecho ha conllevado un espectacular incremento de sus estructuras burocráticas. La complejidad alcanzada por la organización administrativa ha justificado el desarrollo de normas específicas de regulación.

En último término, el adecuado funcionamiento de los Estados requiere que la Administración esté dotada de una cierta independencia que asegure el mantenimiento de los servicios públicos en todo caso (por ejemplo, en situaciones de inestabilidad política).

Todo ello ha favorecido el paulatino proceso de separación de la regulación legal del Gobierno y la Administración. En España este proceso ha sido tardío² dado que ha perdurado una “visión administrativizada del Estado” (LÓPEZ RAMÓN, 1997) fruto de la “ideología tecnocrática” que impregna la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957³.

2. Gobierno y Administración en los Estatutos de Autonomía

El artículo 147.2.c) CE incluye como contenido básico de los Estatutos de Autonomía “*la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias*”, pudiendo asumir las Comunidades Autónomas competencias en materia de “*organización de sus instituciones de autogobierno*” (art. 148.1.1º CE).

2. El proceso arranca a comienzos de los años 90. LÓPEZ RAMÓN lo sitúa en el contexto de un conjunto de acciones judiciales que afectaron al Gobierno de la Nación, que pudo percibir una situación de “cerco judicial” que le llevase a articular mecanismos de defensa, como la potenciación de la distinción entre Gobierno y Administración. Pueden encontrarse precedentes de este proceso de diferenciación en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Procedimiento Administrativo Común (cfr. art. 37.5.a) o DA 1ª), así como en el contenido del Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa presentado en el Congreso de los Diputados en septiembre de 1995 (cfr. art. 3.c).

3. El Estado aprobó leyes diferenciadas en 1997: Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El artículo 152 CE, previsto inicialmente para las Comunidades Autónomas que optaron por la vía del artículo 151 CE, establece como órganos políticos principales de las mismas una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado. Al amparo del principio dispositivo, este modelo se generalizó para todas las Comunidades Autónomas, incluyendo a las que habían accedido por la vía del artículo 143 CE⁴.

Los Estatutos de Autonomía contemplan, con carácter general, de modo separado al Gobierno y a la Administración Pública. Tal es el caso del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 que incluía la regulación del Presidente y del Gobierno en los Capítulos II (“El Presidente”) y III (“La Diputación General”) del Título I (“Organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón”) mientras que la Administración Pública aparecía regulada en el Capítulo I (“La Administración Pública de la Comunidad Autónoma”) del Título III (“La Administración Pública en Aragón”).

No obstante lo anterior y quizás por influjo de la regulación estatal contenida en ese momento en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, el legislador aragonés, al desarrollar los preceptos del Estatuto de Autonomía de 1982, optó por una regulación conjunta del Gobierno y la Administración que se plasmó en la Ley 3/1984, del Presidente, la Diputación General y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Esta misma visión se ve en otras leyes de la misma época (Murcia, Navarra, Canarias, Andalucía, Madrid, Castilla-La Mancha, Cantabria, Extremadura⁵ y también –aunque no usaran la doble denominación, sí al menos en los contenidos– en País Vasco, Galicia, La Rioja, Valencia y Baleares⁶). La úni-

4. La STC 225/1998, de 28 de noviembre se plantea en su FJ 6^a el problema (suscitado por la Abogacía del Estado) de la aplicación del art. 152.1 CE a CCAA que, como la canaria, no se constituyeron en su día por el procedimiento del art. 151.1 CE. El TC justifica la aplicación del citado precepto como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado por el proceso de acercamiento institucional y competencial a las CCAA de vía rápida llevado a cabo en el Estatuto de Autonomía enjuiciado, al amparo del “*principio dispositivo que informó el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE)*”

5. Ley 1/1982, de 18 de octubre, de la Región de Murcia; Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, de la Comunidad Foral de Navarra; Ley 1/1983, de 14 de abril, de Canarias; Ley 6/1983, de 21 de julio, de Andalucía; Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de la Comunidad de Madrid; Ley 3/1984, de 25 de abril, de Castilla-La Mancha; Ley 3/1984, de 26 de abril, de Cantabria; Ley 2/1984, de 7 de junio, de Extremadura.

6. Ley del País Vasco 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno; Ley de Galicia 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su Presidencia; Ley de la Rioja 4/1983, de 29 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno; Ley de Valencia 5/1983, de 30 de diciembre del Consell; Ley de Baleares 5/1984, de 24 de octubre, de régimen jurídico de la Administración.

ca excepción fue Cataluña que, en su Ley 3/1982, de 25 de marzo, optó por regular de forma conjunta el Parlamento y el Gobierno (Presidente y Consejo Ejecutivo), siendo desarrollada la Administración de la Generalidad en otra norma posterior (Ley 13/1989, de 14 de diciembre).

La consolidación política de las Comunidades Autónomas ha conllevado no sólo un proceso de crecimiento competencial sino también de fortalecimiento de sus instituciones de gobierno que ha favorecido la evolución hacia un modelo general de regulación separada de Gobierno y Administración, de forma paralela al proceso seguido por el Estado (en Aragón, a través de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno y la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón).

III. EL PRESIDENTE Y EL GOBIERNO DE ARAGÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1982. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

1. Estatuto de Autonomía de 1982

A. Antecedentes

Con carácter previo a la aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 –y aún a la aprobación de la Constitución de 1978– Aragón estuvo dotada de un régimen preautonómico establecido por Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo. Esta norma instituyó la Diputación General de Aragón como órgano de gobierno de Aragón (art. 30) formado por el Pleno y los Consejeros. De entre ellos se elegía al Presidente (que ostentaba la representación legal de la DGA), un Vicepresidente y un Secretario General. Sin embargo, debe observarse que la naturaleza, funciones y régimen jurídico de esta institución preautonómica son plenamente diferentes de las que regula para la Diputación General de Aragón el Estatuto de Autonomía de 1982 (GIMÉNEZ ABAD, 2001).

El proceso de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón fue relativamente rápido, una vez superados los conflictos políticos que se ocasionaron en el debate sobre la vía de acceso al autogobierno. Desde las bases iniciales acordadas el 22 de mayo de 1981 en la Mesa de Partidos para la Autonomía (constituida en Zaragoza unos meses antes, el 27 de diciembre de 1980) hasta la aprobación definitiva por el Pleno del Senado y su promulgación y publicación como Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, apenas transcurrió un año de intenso trabajo en los estadios intermedios de la Asamblea de San Juan de la Peña, la Ponencia de Alcañiz, la Asamblea mixta de Zaragoza y los debates parlamentarios en el Congreso de los Diputados y el Senado.

Resulta interesante traer a colación los debates principales que se produjeron en torno a la configuración del Presidente y el Gobierno a lo largo del proceso de elaboración del Estatuto de 1982:

Configuración como órganos institucionales de la Comunidad Autónoma:

La base 7ª de las aprobadas definitivamente por la Mesa de Partidos el día 22 de mayo de 1981 decía literalmente: “*Las instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón son las Cortes de Aragón, el Consejo de Gobierno, su Presidente y el Justicia de Aragón*”. Sin embargo, el Anteproyecto elaborado por la Ponencia en Alcañiz recondujo este texto al molde previsto para las autonomías de segundo grado, sustituyendo el término “instituciones” por el más limitado de “órganos institucionales”. El artículo 11 del Proyecto de Ley presentado en las Cortes Generales y publicado en el Boletín Oficial del Congreso el día 14 de octubre de 1981 recogió este cambio: “*Son órganos institucionales de la Comunidad Autónoma...*” y así quedó plasmado en el texto finalmente aprobado por las Cortes.

Denominación:

– *Diputación General.* Las primeras redacciones (así, la Base 7ª de la Mesa de Partidos) recogían la denominación de Consejo de Gobierno, acorde con la terminología utilizada en el artículo 152 CE. Se argumentaba también a favor de esta solución que evitaría las posibles confusiones entre Diputación General y Diputaciones Provinciales. Con ello se sustituía el término Diputación General utilizado en la preautonomía. La tramitación parlamentaria del proyecto de Estatuto en el Congreso trajo consigo la reintroducción de la denominación histórica de Diputación General.

– *Presidente.* Los debates sobre la figura del Presidente se plantearon en un doble plano. Por una parte, se cuestionó si se debía incluir en el Estatuto como institución de la Comunidad Autónoma y por otra, si la denominación debía ser “Presidente” o “Presidencia”. La primera cuestión, planteada por el Diputado Gómez de las Rocas, consideraba que el Presidente no era propiamente una institución de la Comunidad Autónoma sino un órgano de la institución “Diputación General”. Sin embargo, la enmienda fue rechazada por los siguientes argumentos: la propia Constitución, en su artículo 152, al establecer la organización institucional de las Comunidades Autónomas, habla de “Asamblea Legislativa”, “Consejo de Gobierno” y “Presidente”. Además el Presidente no se limita a dirigir el órgano de gobierno, sino que asume además la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado. En cuanto al debate acerca de la denominación, la base 7ª de la Mesa de Partidos utilizó el término “Presidente”, que fue sustituido en la Ponencia de Alcañiz por “Presidencia”. En el texto aprobado por la Asamblea Mixta de Zaragoza se optó por el término “Presidente”, al considerarlo más preciso, dado el carácter unipersonal de esta institución y por ser el término empleado en el artículo 152 CE, siendo además la fórmula habitual en la tradición jurídico-constitucional española y en el Derecho comparado. Así fue remitido a las Cortes Generales y aprobado por éstas.

Incompatibilidades del Presidente: Los tres primeros apartados del art. 21 EAAR de 1982, relativos a la elección y nombramiento del Presidente, sus funciones y su responsabilidad política tienen su origen en la Base 15ª de las

aprobadas por la Mesa de Partidos. La redacción procede de la Ponencia de Alcañiz, sin más cambio que la sustitución del término “Consejo de Gobierno” por el de “Diputación General”. Sin embargo, el apartado 4º relativo al régimen de incompatibilidades tiene su origen en la tramitación parlamentaria del Estatuto. Se barajaron dos textos: uno que incompatibilizaba el ejercicio del cargo con “*el desempeño de toda actividad pública o privada, excepto el mandato electoral*” (enmienda nº 67) y otro que establecía de modo más detallado la prohibición del ejercicio de otras funciones representativas que no fueran las propias del mandato parlamentario, así como cualquier otra función pública que no derivara de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna (enmiendas nºs 51, 113 y 156). Esta segunda opción fue la finalmente preferida. En el Senado, la enmienda nº 13 postuló la adición de la palabra “laboral” a las actividades que se consideraban incompatibles. Aceptada esta enmienda por la Ponencia, fue rechazada por la Comisión, aprobando el Pleno el texto tal y como había sido remitido por el Congreso.

Procedimiento de elección del Presidente: El Congreso debatió diferentes enmiendas que pretendían dar solución al problema que se plantearía si, tras sucesivas votaciones de las Cortes, no se consiguiera la elección de Presidente de la Diputación General transcurridos dos meses desde la primera votación: disolución de las Cortes y nuevas elecciones (enmienda nº 155), disolución de las Cortes y nuevas elecciones limitando el mandato de las nuevas Cortes para permitir la coincidencia con el siguiente proceso electoral de las restantes CCAA de vía lenta (enmienda nº 65), no disolución de las Cortes y elevación a Presidente del número uno de la candidatura más votada (enmienda nº 114). La aceptación de las dos primeras enmiendas, que tenían su origen directo en los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, dio lugar al texto finalmente incorporado al art. 22.3 EAAr de 1982.

Limitación del número de Consejeros: La limitación a 10 del número máximo de Consejeros con responsabilidad ejecutiva que se incorporó por la Ponencia al apartado 2º del art. 23 del Estatuto durante la tramitación parlamentaria, también procede de los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981.

Fuero procesal de los miembros de la Diputación General de Aragón: La redacción del art. 25 EAAr, que coincide con el texto elaborado por la Ponencia de Alcañiz, dio lugar a enconados debates al entender varios parlamentarios que se regulaba un régimen de inmunidad para los miembros del Gobierno que no les resultaba aplicable. La Ponencia suprimió el artículo. El diputado Solé Turá defendió en la Comisión Constitucional que no se trataba de un supuesto de inmunidad sino de un fuero especial, ya previsto en otros Estatutos aprobados con anterioridad. Reiterada la enmienda en el Pleno del Congreso, éste la aceptó al entender finalmente que se trataba de un fuero judicial especial y cualificado para los posibles delitos cometidos por los miembros de la Diputación General.

B. Regulación estatutaria de 1982

Dentro del Título Primero “Organización Institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón” se consideran órganos institucionales de la CAAR, las Cortes de Aragón, el Presidente, la Diputación General y el Justicia de Aragón (art. 11). Se sigue el modelo establecido en el art. 152.1 CE en relación con la organización institucional de las CCAA, prevista en principio para las CCAA de autonomía inicial amplia (o vía rápida).

El Capítulo II de este Título regula al Presidente en sus arts. 21 a 22. La Diputación General se regula en el capítulo III (arts. 23 a 27).

La Administración Pública se regula en el Título III (artículos 43 a 45)

C. Desarrollo legislativo

a. Ley 2/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la responsabilidad política de la Diputación General y su Presidente ante las Cortes de Aragón y Ley 4/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón

La primera de estas Leyes tuvo por objeto desarrollar el mandato del art. 17 EAAR regulando el procedimiento para el ejercicio de la moción de censura. Se regula además la cuestión de confianza, no prevista en el Estatuto⁷. La segunda Ley, de igual fecha, dio cumplimiento del mandato del art. 15.3 EAAR desarrollando la iniciativa legislativa que el Estatuto atribuye a la Diputación General así como a los Diputados de las Cortes.

b. Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El objeto de esta Ley, de acuerdo con su Exposición de Motivos, fue “regular la organización, atribuciones y funcionamiento de los órganos ejecutivos de Gobierno de la Comunidad Autónoma y de su Administración Pública propia”. La Ley respondía a los siguientes objetivos:

- Establecer la posición, competencias y relaciones de los diversos órganos ejecutivos de gobierno (Presidente, Diputación General y Consejeros), insertando dentro de este diseño general la regulación del estatuto personal del Presidente y los Consejeros, sus atribuciones y su régimen de incompatibilidades, a fin de dar cumplimiento al mandato estatutario contenido en el art. 23.3.

- Determinar los aspectos esenciales de la organización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y desarrollar los principios básicos de su funcionamiento.

7. El texto del Estatuto sólo incluía una referencia indirecta en el artículo 27.1, que establecía como una de las causas de cese de la Diputación General de Aragón “el caso de pérdida de la confianza parlamentaria”.

– Adaptar a la organización administrativa aragonesa determinadas instituciones del procedimiento administrativo común.

Se optó por tanto por una regulación conjunta de Gobierno y Administración en la que, como hemos expuesto al principio, se aprecia la influencia de la entonces vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. La Ley no contenía novedades dignas de mención, reproduciendo en buena medida modelos tomados de otras normas anteriores (Ley del País Vasco 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno, Ley de Cataluña 3/1982, de 25 de marzo, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad,...).

La doctrina (EMBED, GIMÉNEZ ABAD) apreció notables carencias en esta Ley. La más destacada era la falta del poder de disolución de las Cortes por parte del Presidente del Gobierno. También se señalaban otras como la falta de un órgano consultivo con funciones similares a las del Consejo de Estado, la falta de desarrollo del régimen de incompatibilidades, la limitada potestad reglamentaria de los Consejeros, la no regulación de la figura del Vicepresidente del Gobierno...

c. Reformas de 1991, 1992 y 1993

Las Leyes 7/1991, de 21 de octubre, y 7/1992, de 19 de mayo, tenían un objeto muy reducido, ya que se limitaban a modificar el contenido del artículo 31 de la Ley 3/1984, relativo a la organización en Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma. La segunda norma citada ampliaba las competencias del Presidente al otorgarle la de crear o extinguir Departamentos mediante Decreto, así como modificar de igual modo la denominación o competencias de los mismos. Con ello se acabaron las rigideces que había originado la exigencia de la aprobación de una Ley de Cortes para acometer cualquier cambio en la organización departamental de la Diputación General de Aragón. La Ley 3/1993, de 15 de marzo, introdujo adaptaciones requeridas por la nueva Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁸.

d. Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno

Las novedades más significativas de esta Ley fueron las siguientes:

- Separó la regulación de Gobierno y Administración
- Sistematizó contenidos normativos vigentes que se encontraban dispersos en diferentes Leyes (Ley 3/1984, del Presidente, de la Dipu-

8. La novedad más destacada, desde la perspectiva de la regulación del Presidente y el Gobierno fue la previsión contenida en la Disposición Adicional Primera en el sentido de que la Diputación General debería presentar de forma separada "...a las Cortes de Aragón, para su tramitación parlamentaria, un proyecto de ley regulador de la actividad del Presidente y del Gobierno de Aragón, y otro proyecto de ley relativo a la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma". Fruto de esta previsión fueron las Leyes 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno y la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

tación General y de la Administración; Ley 2/1983, de Responsabilidad Política y Ley 4/1983, de Iniciativa Legislativa)

- Apareció la denominación “Gobierno” como sinónimo de “Diputación General”. El propio título de la Ley manifestaba claramente la intención del legislador de utilizar este nuevo término para designar el órgano que integran el Presidente y los Consejeros.
- Reguló la facultad del Presidente de disolver anticipadamente las Cortes de Aragón. Se plantearon algunas dudas sobre la vía utilizada, dada la falta de regulación de esta cuestión en el Estatuto entonces vigente⁹. Sin embargo, la norma no fue impugnada. Posteriormente en la reforma de 1996 se incorporó esta facultad de disolución anticipada al articulado del Estatuto (art. 23.2 EAAr)
- Estableció y reguló con detalle la Comisión Jurídica Asesora
- Desarrolló el régimen de incompatibilidades

2. La reforma estatutaria de 1996

El Estatuto de Autonomía de Aragón fue objeto de dos reformas sucesivas en un corto espacio de tiempo: La llamada «reforma corta» que concluyó con la aprobación de la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que no aportó novedad alguna en el tema que estamos tratando y la llamada «reforma amplia», iniciada con la presentación en las Cortes de Aragón por todos los Grupos Parlamentarios de una Propuesta de Reforma consensuada que fue aprobada por el Pleno en sesión celebrada el 30 de junio de 1994 por unanimidad de los 67 diputados. Esta segunda reforma culminó con la aprobación de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre.

A. Novedades principales de la reforma de 1996

La reforma trajo algunas novedades de relevancia:

- Se estableció la denominación “instituciones de la Comunidad Autónoma” en lugar de la “órganos institucionales de la Comunidad Autónoma”.
- Apareció, si bien de modo incidental, la denominación “Gobierno” como sinónimo de “Diputación General”. Así en el artículo 23 (“*El Presidente, junto con su Gobierno...*”) y en el artículo 24.3 (“*Una Ley de*

9. Señala EMBID IRUJO (2005) que “*a nadie se le escapa que una técnica cuyo ejercicio consiste, nada menos, que en provocar la celebración de elecciones autonómicas mediante la disolución del Parlamento por parte del Presidente, pertenece muy probablemente a los “rasgos esenciales” de la organización del diseño jurídico de una estructura institucional que por remisión, incluso, de la misma Constitución (ex art. 147.2.c) CE) podría postularse, en abstracto, que sólo pudieran ser regulados por el Estatuto de Autonomía*”.

Cortes determinará... las incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Aragón...). Se dio así cobertura estatutaria a la opción adoptada por el legislador de 1995.

- Se introdujo un nuevo artículo 23, dentro del Capítulo II del Libro I incorporando la facultad del Presidente de plantear ante las Cortes de Aragón la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general, cuestión que había sido regulada hasta ese momento por la antes citada Ley 2/1983, ya que el Estatuto de 1982 no la había previsto.
- Se reguló en el mismo artículo 23 la facultad del Presidente de acordar la disolución de la Cámara con anticipación al término natural de la legislatura. Se establecían diversas restricciones, siendo la más significativa la limitación del mandato de la nueva Cámara resultante de la convocatoria electoral al término natural de la legislatura ordinaria.
- Se suprimió la limitación a 10 del número máximo de Consejeros con responsabilidad ejecutiva incorporada a la redacción originaria del Estatuto de 1982 como consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de 1981.

B. Desarrollo legislativo

a. Ley 11/1999, de 26 de octubre, de modificación de la Ley 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón

El notable incremento competencial operado tras las reformas “corta” y “larga” del Estatuto de los años 1994 y 1996 no tuvo su adecuado reflejo en el plano de la dirección política de la Administración. La estructura existente seguía siendo prácticamente la misma que la que había diseñado años antes y para una Administración mucho más reducida, la Ley 3/1984. La Ley 11/1999 pretendió colmar esta deficiencia introduciendo diversos refuerzos de las estructuras políticas de la Comunidad Autónoma:

- Se introdujo la posibilidad de nombrar Vicepresidente a uno de los Consejeros del Gobierno. El nombramiento se atribuyó al Presidente.
- Se modificó la regulación del Presidente en funciones, de la delegación de funciones del Presidente, de las Comisiones Delegadas, del sistema de incompatibilidades y de las propias previsiones sobre la composición del Gobierno, ajustes todos ellos motivados por la creación de la nueva figura de Vicepresidente.
- La DF 3ª estableció una previsión sobre la reforma de la Ley 11/1996, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el sentido de que en esta norma se regulara la creación potestativa del cargo de Viceconsejero de los distintos Departamentos y las atribuciones del mismo.

b. Ley 11/2000, de 27 de diciembre, de medidas en materia de Gobierno y Administración

Se aprobaron diversas modificaciones de preceptos de las Leyes 1/1995, del Presidente y del Gobierno y 11/1996, de la Administración de la Comunidad Autónoma. En relación con el Gobierno, en unos casos, los cambios vinieron motivados por la necesaria adaptación al contenido de la LO 5/1996, de reforma del EAAR; en otros, por la conveniencia de propiciar mejoras o solucionar problemas que se habían detectado.

- La nueva configuración del régimen de disolución de las Cortes obligó a la reforma del precepto sobre disolución parlamentaria contenido en la Ley 1/1995 (art. 11).
- Se reforzó la potestad organizatoria del Presidente.
- Se reformó la regulación de los Delegados Territoriales extendiéndolos a las tres provincias aragonesas (hasta entonces sólo había en Huesca y Teruel) y otorgándoles nuevas competencias.
- Se modificó la regulación de la Comisión Jurídica Asesora, incorporando al texto de la Ley preceptos hasta entonces regulados en su Reglamento, así como algunas novedades de la legislación estatal como la introducción de la cuestión de inconstitucionalidad de los entes locales.
- Se encomendó al Gobierno (Disposición final primera) la elaboración de un Texto Refundido de la Ley 1/1995, la Ley 11/1996 y de la propia Ley 11/2000.

c. Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

El Gobierno hizo uso de la facultad de regularización, aclaración y armonización prevista en la Disposición final primera de la Ley 11/2000, en algunos artículos concretos como los referidos al Vicepresidente y Presidente en funciones, orden de prelación de los Departamentos y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora. Se incluyó también entre las normas de funcionamiento del Gobierno la referencia a la Comisión de preparación de sus reuniones, procedente de la modificación de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma, por entender esta ubicación más correcta sistemáticamente.

d. Ley 20/2003, de 18 de julio.

Esta Ley, aprobada tras las elecciones de mayo de 2003, introdujo algunas modificaciones en la regulación del Vicepresidente contenida en el TR de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. También modificó el TR de la Ley de Administración en lo relativo a los Viceconsejeros.

III. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007

La tramitación parlamentaria de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón apenas aportó novedades sobre el texto que había sido aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón el 21 de junio de 2006. Puede

reseñarse la adición en el artículo 32 del término Diputación General como sinónimo de Gobierno, al referir las instituciones de la Comunidad Autónoma y la mera reordenación (sin suponer cambio) del contenido de los dos párrafos del art. 54 relativos a la sede del Gobierno.

1. Novedades principales

Las novedades en este campo fueron relativamente limitadas. Las más significativas del texto aprobado por LO 5/2007, de 20 de abril, fueron las siguientes:

- Desaparece casi por completo la denominación “Diputación General” que queda reemplazada por “Gobierno”. Únicamente subsiste el término Diputación General, como equivalente a Gobierno en el art. 32 y como título del Capítulo III “El Gobierno de Aragón o la Diputación General de Aragón”.
- Desaparece la limitación del mandato de las nuevas Cortes en el supuesto de disolución de las Cortes electas por falta de investidura de un candidato en el transcurso de dos meses desde su constitución (art. 48.3 EAAr).
- Se lleva a cabo una mejor ordenación de la regulación del Presidente. El nuevo Estatuto trata esta cuestión en el Capítulo II (arts. 46 a 52): Disposiciones generales; estatuto personal; investidura; cuestión de confianza; moción de censura; cese; disolución de las Cortes. Frente a ello, la anterior regulación era más escueta –tres artículos– y peor sistematizada.
- La moción de censura se regula dentro del capítulo II relativo Presidente (art. 50 EAAr), frente a la anterior regulación incluida en sede de Cortes (art. 17 EAAr de 1982). Por otra parte, hay una modificación en sentido diferente ya que el art. 50.3 EAAr atribuye al Reglamento de las Cortes la regulación del procedimiento de la moción de censura mientras que en el Estatuto de 1982 este cometido se había conferido a una ley de Cortes de Aragón aprobada por mayoría absoluta (art. 17 3 EAAr de 1982).
- La regulación estatutaria de la moción de censura incorpora un nuevo apartado (art. 50.4), relativo a los efectos de su aprobación, en el que se incluye el contenido del artículo 9 del TR de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón de 2001
- El cese del Presidente se regula en el artículo 51 lo que supone una solución más adecuada que la del antiguo art. 28.1 EAAr de 1982 que incluía estos supuestos al regular el cese de la Diputación General.
- En el artículo 52 EAAr se regula la facultad del Presidente de acordar la disolución de las Cortes de Aragón, desapareciendo algunas restricciones.

- Regulación del Gobierno.- Del sistema originario consistente en un Gobierno formado por Presidente y Consejeros se pasa a un nuevo diseño en el que pueden existir uno o varios Vicepresidentes, sin necesidad de que sean a la vez Consejeros. (art. 53.2 EAr).
- Sede del Gobierno.- El art. 54.1 EAr prevé que se puedan celebrar reuniones del Gobierno en otros lugares dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.
- Lenguaje no sexista.- Se aprecia en diversos preceptos (arts. 46, 50, 51, "Diputados y Diputadas"). Sin embargo, el resultado no es completo. Así se encuentran diversas menciones a "El presidente", "candidato" (art. 48), "Vicepresidentes", "Consejeros" (art. 53)...

2. Desarrollo legislativo. La Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón

Esta Ley (en adelante, LPres) establece una nueva regulación que viene a derogar a la contenida en el Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio (en adelante, TRLPGA). Sin embargo, la derogación no es completa ya que queda vigente el Capítulo III del Título V "Del principio de cooperación" en el que se desarrollan los convenios de colaboración con la Administración General del Estado, los convenios de gestión y acuerdos de cooperación con otras Administraciones autónomas, y la participación en Conferencias Sectoriales. Esta materia será incluida en una próxima Ley que regule con carácter general el régimen jurídico de los convenios, de acuerdo con lo previsto, entre otros, en los arts. 88.4 y 91.2 EAr.

Por otra parte, el Título VI del Texto refundido de 2001, relativo a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, había sido derogado por la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

La LPres consta de 50 artículos distribuidos en 8 Títulos. Tiene 6 Disposiciones Adicionales, 2 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Adicional. Su análisis se llevará a cabo en los siguientes apartados de este estudio.

V. EL PRESIDENTE DE ARAGÓN

El Presidente de Aragón ostenta la suprema representación de Aragón, la ordinaria del Estado y dirige la acción del Gobierno, coordinando las funciones de sus miembros. La LPres no aporta especial novedad en este aspecto, salvo el detalle, sin duda simbólico, de resaltar que la representación ordinaria del Estado la ejerce el Presidente "*en el territorio de esta nacionalidad histórica*", mención que enlaza con el contenido del art. 1 EAr. Estamos, por tanto, ante una doble faceta del Presidente:

- Desde un plano institucional, personifica jurídicamente a Aragón como Comunidad Autónoma y representa al Estado en una de sus partes.

Esta dualidad se corresponde con la forma territorial del Estado, convirtiéndose el Presidente en vínculo entre la Comunidad Autónoma y el Estado del que ésta forma parte.

– Desde un plano político, dirige y coordina la acción del Gobierno.

El carácter institucional del Presidente se refuerza en el Estatuto aragonés al atribuirle la suprema representación de Aragón, lo que, como señala BASTIDA viene a significar una conexión con el sustrato político del ente autonómico, el país, el pueblo aragonés. En otros Estatutos, la Presidencia lo es del ente autonómico. Tal es el caso de Cataluña cuyo Estatuto atribuye al Presidente la más alta representación de la Generalidad (art. 67 EA de Cataluña), siendo ésta el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña (art. 2 EA de Cataluña).

Las *competencias* del Presidente se regulan en el art. 4 LPres, que establece un listado de 19 atribuciones (frente a las 25 que se incluían en el TRLPGA). A diferencia de otras Leyes autonómicas¹⁰, la aragonesa no ordena las competencias agrupadas en razón de las tres funciones citadas, sino que establece una lista única. En ella se incluyen atribuciones propias del Presidente como representante supremo de Aragón –apartados 1) y 3)– (representar a Aragón en las relaciones con otras instituciones del Estado y de ámbito internacional, firmar convenios y acuerdos de cooperación en que Aragón sea parte y convocar elecciones a Cortes, así como su sesión constitutiva. En el apartado 2) se incluye una atribución propia de su condición como representante ordinario del Estado (promulgar en nombre del Rey las leyes aprobadas por las Cortes y ordenar su publicación). Finalmente, en los apartados 4) a 19) se recogen las atribuciones que le corresponden en el ejercicio de la acción de gobierno.

No existen especiales novedades frente a la anterior regulación contenida en el TRLPGA. Quizás quepa destacar la inclusión en la LPres de una mención específica a la representación que ostenta el Presidente en las relaciones de la Comunidad Autónoma con instituciones de ámbito internacional (art. 4.1), ya que el precedente art. 12.1 del TR sólo le atribuía la representación en las relaciones con otras instituciones del Estado.

La LPres parece limitarse a otorgar al Presidente la competencia para representar a la Comunidad Autónoma en relaciones de carácter institucional en ámbitos externos a la Comunidad Autónoma (instituciones del Estado o internacionales), vinculadas a mi juicio a la suprema representación de Aragón¹¹.

10. Tal es el caso de la Ley catalana 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y el Gobierno.

11. En este sentido se manifiesta CONTRERAS (1997) al estudiar las competencias del Presidente en la Ley 1/1995, afirmando que se trata de "... una *representación jurídica suprema*" que conformaría al Presidente como símbolo de la unidad de la CA en las relaciones jurídicas que ésta mantenga en su ámbito interno –actuando como representante jurídico de la CAAr en los actos en que ésta deba actuar unitariamente–, o hacia el exterior...".

Existe, sin embargo, una competencia muy específica, directamente conectada con el ejercicio de la acción de gobierno que no se recoge dentro de las atribuciones relacionadas en el art. 4 LPres. Se trata de la representación del Gobierno, competencia que encontramos atribuida al Presidente por un camino indirecto. En efecto, el artículo 7 LPres, al regular el Vicepresidente, le atribuye expresamente “*la más alta representación del Gobierno después del Presidente*”. De este precepto se puede deducir que la más alta representación del Gobierno corresponde al Presidente, pero la enfática redacción no deja claro si se le confiere con carácter simbólico o con plenitud de efectos jurídicos. Creemos que debería admitirse esta segunda posibilidad, ya que permitiría colmar la posible laguna detectada.

Una segunda novedad digna de mención es la atribución al Presidente de competencia para “*establecer el programa político del Gobierno y velar por su cumplimiento*” (art. 4.6) LPres), que coexiste con la de “*dirigir el desarrollo del programa legislativo del Gobierno y la elaboración de disposiciones de carácter general*” art. 4.13) LPres), que ya estaba recogida con una redacción similar en el art. 12.18 del TRLPGA (si bien se decía “*coordinar*” en lugar de “*dirigir*”). En cierta medida el programa legislativo podría considerarse una parte del programa político del Gobierno. La inclusión de esta nueva atribución, más general, parece acentuar la posición de preeminencia política del Presidente dentro del Gobierno. La expresión “*programa político del Gobierno*” que utiliza la LPres tiene conexión con el “*programa*” que el candidato a la Presidencia presenta ante las Cortes dentro del proceso de investidura (art. 48.2 EAAr) de forma similar al que menciona el art. 99.2 CE en relación con la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación. Señala MORELL (2001) que se trata de una declaración recepticia, de naturaleza política dirigida al Parlamento. Es un compromiso político cuyo incumplimiento tiene consecuencias también políticas y no jurídicas y carece de eficacia frente a terceros. Debe expresar también los objetivos y medios de la política del Gobierno en general y también en relación con la Administración.

En otros Estatutos de Autonomía se asignan a los Presidentes competencias no atribuidas al Presidente de Aragón, reforzando su faceta institucional. Tal es el caso de la convocatoria de referéndum para la aprobación de la reforma del Estatuto, que en Cataluña corresponde al Presidente de la Generalidad en cuanto supremo representante de la Comunidad (art. 10 f) Ley 13/2008) mientras que en Aragón corresponde al Gobierno (art. 115.7 EAAr).

La *delegación de funciones* se regula en el art. 5 LPres, ampliando de modo notable el marco establecido en la legislación anterior. Así, en el TRLPGA se consideraban indelegables todas las competencias atribuidas al Presidente en el art. 12 con la excepción de la firma de convenios o acuerdos con las Comunidades Autónomas¹² o el Estado y la posible delegación en el

12. CONTRERAS CASADO (1997) considera dudosa la posibilidad de delegación de esta competencia, si bien ni el EAAr lo prohíbe ni la ley presenta una regulación ordenada que permita calificar básicamente cada una de las competencias presidenciales.

Consejero que tenga atribuida la relación con las Cortes de la competencia para facilitar a las Cortes de Aragón la información que soliciten al Gobierno.

En la nueva Ley se mantiene la posibilidad de delegar en Vicepresidentes o Consejeros la firma de convenios y acuerdos, se amplía a todos ellos la posibilidad de actuar por delegación del Presidente en la relación con las Cortes facilitando a éstas la información que soliciten y se añaden varias competencias más que se consideran delegables:

- Representar a la Comunidad en las relaciones con otras instituciones del Estado y de ámbito internacional.
- Convocar y presidir las reuniones del Gobierno y de sus Comisiones Delegadas y fijar el orden del día.
- Resolver los conflictos de atribuciones entre Departamentos del Gobierno.
- Velar por el cumplimiento de los acuerdos del Gobierno.
- Someter al acuerdo del Gobierno el planteamiento de conflictos de competencia e interposición de recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Además de éstas, podrán ser delegadas las competencias de naturaleza administrativa que se encomienden al Presidente en otras normas jurídicas, en los términos previstos en estas normas o en las disposiciones de general aplicación.

Parece lógico entender que si bien no hay restricción legal para la delegación en cualquier vicepresidente o consejero de la competencia para la resolución de conflictos de atribuciones entre Departamentos del Gobierno, ésta sólo se podrá efectuar a un Vicepresidente o Consejero que no esté implicado en el conflicto concreto de que se trate.

Llama la atención que se considere delegable en los Vicepresidentes o Consejeros la competencia que ostenta el Presidente de representar a la Comunidad Autónoma (art. 5.1 LPres) dado que estamos ante una atribución que le confiere la Ley por razón de su condición de supremo representante de Aragón, función ajena a la propia del Gobierno¹³.

VI. EL GOBIERNO DE ARAGÓN

1. Denominación, naturaleza y composición

La LPres utiliza de modo exclusivo la denominación “Gobierno” para referirse al órgano superior colegiado que ejerce la función ejecutiva y la potestad

13. Puede verse en este sentido la regulación contenida en la Ley catalana 13/2008, de la Presidencia de la Generalidad y el Gobierno, que distingue en sus artículos 10, 11 y 12 entre las atribuciones en representación de la Generalidad, las atribuciones en representación del Estado y las atribuciones en ejercicio de la dirección de la acción de Gobierno, limitando la posibilidad de delegación de competencias sólo a algunas de las ejercidas en la dirección de la acción de gobierno (art. 12.2, 3 y 4).

reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se abandona con ello la tradicional denominación de “Diputación General” que sin embargo se mantiene de forma residual en el EAAr. Por otra parte, si bien el Proyecto de Ley remitido en su día a las Cortes utilizaba en diferentes ocasiones el término “Consejo de Gobierno” como sinónimo, el texto finalmente aprobado eliminó toda referencia a esta expresión (LATORRE, 2009).

El sistema aragonés posee todas las características propias de un sistema de gobierno parlamentario (EMBED, CONTRERAS, CHUECA), en cuanto la existencia del Gobierno depende de la confianza de las Cortes manifestada en la elección a través de una votación expresa y mantenida en el tiempo por el consentimiento de una mayoría parlamentaria, situación que se contrapone con la potestad otorgada al Presidente del Gobierno de disolver la Cámara.

Sin embargo, existen algunos elementos que apoyan la consideración de que el sistema es tendencialmente semipresidencialista (EMBED, 2002). En este sentido cabe citar el propio diseño inicial de las funciones presidenciales y la escasa textura política de la estructura de Gobierno que reflejaban las leyes, la falta de profesionalización de los diputados o la existencia de rasgos tendenciales a personalizar el poder en quien se ha presentado ante los electores como candidato a la Presidencia. A todo ello se han sumado otros factores nuevos como el reforzamiento de la estructura administrativa de la Presidencia a partir de la V Legislatura, la creación del cargo de Vicepresidente en 1999, el desarrollo de la estructura de apoyo del Presidente que se realiza en la LPres. y la atribución al Presidente de nuevas competencias (posibilidad de que el Gobierno se reúna sin convocatoria previa, si así lo decide el Presidente -art. 14.2 LPres-) o de competencias que antes ostentaba el Gobierno (designación de un miembro del Gobierno para la Secretaría del mismo -art. 18 LPres-).

El art. 53.2 EAAr define con claridad la composición del Gobierno. Está formado por el Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros.

Se trata de un órgano formado de modo necesario por el Presidente y un número variable de Consejeros (sin la limitación que imponía el primitivo Estatuto de 1982 en cuanto al número máximo de éstos), pudiendo existir, además uno o varios Vicepresidentes.

Se trata de un órgano complejo, ya que su estructura se articula sobre la base de otros órganos. Si bien aparece como un órgano colegiado, en él conviven el principio monocrático y el colegial (ESTELLA, 1997), dada la especial posición del Presidente, cuya primacía se manifiesta en el vínculo que le liga a las Cortes por razón de su investidura, en la plena libertad para la formación y cese del Gobierno y en la naturaleza de las funciones que asume.

Una de las críticas que se han formulado tradicionalmente a la configuración legal del Gobierno en la Comunidad Autónoma es la escasa textura política de la estructura del Gobierno que reflejan las leyes aragonesas. Con la

creación del cargo de Vicepresidente, realizada como hemos apuntado antes a través de la Ley 11/1999, se ha producido un indudable reforzamiento del carácter de órgano político del Gobierno. Este proceso se ha afianzado, sin duda, con la desvinculación de los Vicepresidentes de la condición de Consejeros, llevada a cabo por el EAAr de 2007. También ha contribuido a este proceso la creación de los cargos de Viceconsejero, si bien se trata de una medida no desarrollada de modo completo, ya que esta figura no existe en todos los Departamentos ni se han perfilado de manera nítida sus funciones y su relación con otros órganos directivos, como los Secretarios Generales Técnicos.

A. Los Vicepresidentes

La LPres dedica su Título II al “Vicepresidente o los Vicepresidentes”. Forman parte del Gobierno, siendo opcional para el Presidente su nombramiento. En efecto, el art. 7 LPres señala que éste “...podrá nombrar al Vicepresidente o los Vicepresidentes del Gobierno”. Existe una importante novedad respecto a la regulación anterior, que deriva del Estatuto de 2007. Frente a la situación previa en la que el Gobierno estaba formado exclusivamente por el Presidente y los Consejeros (uno de los cuales podía ser Vicepresidente desde la Ley 11/1999), el nuevo EAAr, en su artículo 53.2 permite la existencia de uno o varios Vicepresidentes sin necesidad de que sean a la vez Consejeros, aunque tampoco lo excluye. El art 7 LPres recoge este nuevo diseño.

El Presidente nombra al Vicepresidente o Vicepresidentes por Decreto (art. 7 en relación con art. 1.4 LPres). En caso de ser más de uno, el Decreto de nombramiento deberá establecer el orden de los mismos.

Si bien el art. 7 no lo señala expresamente, a diferencia de lo que establece el art. 9 para los Consejeros, el nombramiento y separación de los Vicepresidentes será libre. Así resulta de la interpretación de estos dos artículos en relación con el art. 4.10 LPres que establece como competencia del Presidente la de “nombrar y separar a los Vicepresidentes y Consejeros”.

El Vicepresidente ostenta la más alta representación del Gobierno después del Presidente. Ya hemos señalado antes que la competencia del Presidente de representación del Gobierno parece resultar indirectamente de esta mención a la representación que se otorga al Vicepresidente. Dos cuestiones pueden suscitarse a este respecto: Si antes hemos defendido que, a pesar de la ambigüedad de la formulación legal, se atribuía al Presidente una competencia en sentido técnico de “representación del Gobierno”, cabe ahora plantearse cómo ponemos en relación con la misma la atribución al Vicepresidente de la representación del Gobierno, después del Presidente. Parece configurarse una suerte de competencia compartida, pero a la vez subordinada. Una última cuestión es la concerniente al ejercicio de esta representación en el caso de existir varios Vicepresidentes todos los cuales tendrían atribuida esta representación del Gobierno, después del Presidente y por el orden de los mismos establecido en el Decreto de nombramiento, con

lo cual habría una suerte de atribuciones representativas en cascada. Sería conveniente que el Decreto del Presidente previsto en el mismo art. 7 LPres como instrumento para determinar las funciones de los Vicepresidentes, abordara todos estos temas planteados.

La atribuciones de los Vicepresidentes quedan completamente abiertas ya que no se regulan en la LPres. Esta ley se limita a señalar que el Presidente las determinará por Decreto, si bien cuando los Vicepresidentes asuman la titularidad de un Departamento ostentarán, además, la condición de Consejero (art.8), por lo que tendrán en este caso, las atribuciones propias de éste.

Este modelo abierto deja en manos del Presidente no sólo la existencia de la Vicepresidencia, sino también la modulación de los cometidos que van a ejercer dentro del Gobierno el Vicepresidente o los Vicepresidentes. En suma, la definición de su peso político. Es indudable que en este proceso tendrá mucha importancia el resultado electoral, la posición del Presidente dentro de su organización política de referencia, su capacidad de dominio del grupo parlamentario o la textura de la mayoría parlamentaria (monocolor, gobierno de coalición, pacto de legislatura, gobierno de minoría con apoyos coyunturales...) (CHUECA, 1997).

La Ley no regula las posibles causas de cese de los Vicepresidentes, salvo la que resulta del cese del Presidente, que determina el del Gobierno completo (art. 21 LPres), o la que resulta de la facultad del Presidente de separarles del Gobierno (art. 4.10 LPres). Junto a estas causas, se suelen señalar otras como la dimisión, aceptada por el Presidente; el fallecimiento; la sentencia judicial firme que les inhabilite para el ejercicio del cargo e incompatibilidad no subsanada (LATORRE, 2009), algunas de las cuales estaban recogidas en el TRLPGA para los Consejeros (dimisión aceptada e incompatibilidad no subsanada).

La omisión de una regulación expresa de esta cuestión puede llevar a considerar que no todas las causas citadas tendrían aplicación en nuestro ordenamiento. En especial, debemos considerar el problema de la incompatibilidad no subsanada. En el TRLPGA los Consejeros cesaban “*cuando incurran en causa de incompatibilidad y no la subsanen en el plazo de quince días*”. Se ha argumentado que este automatismo violentaba la libertad conferida al respecto al Presidente por el Estatuto de Autonomía y que sólo al Presidente, bajo su exclusiva responsabilidad política corresponde resolver el problema (TUDELA, 1997). Desaparecida la incompatibilidad no subsanada como causa de cese en la LPres, habremos de concluir que un eventual problema de incompatibilidad de los Vicepresidentes quedaría sometido a la exclusiva responsabilidad política del Presidente.

B. Los Consejeros

Su regulación se contiene en el Título III LPres (arts. 9 y 10). Forman parte del Gobierno. El Presidente los nombra y separa libremente mediante Decreto y establece además su orden de prelación.

Normalmente los Consejeros son titulares de un Departamento, siendo en tal caso responsables de la definición y ejecución de la acción del Gobierno a través del mismo. Sin embargo, es posible la existencia de Consejeros sin cartera para la “*dirección política de determinadas funciones gubernamentales*”, que deberán ser precisadas en el Decreto de nombramiento (art. 9 LPres). Desaparece en la nueva Ley la limitación contenida en el art. 19.2 TRLPGA en el sentido de que el ámbito de funciones de los Consejeros sin cartera (entonces denominados Consejeros sin Departamento) en ningún caso supondría “...*la existencia de responsabilidad ejecutiva*”.

La definición de los Consejeros que realiza la LPres refuerza su caracterización política. En efecto, en la legislación anterior los Consejeros aparecían como “titulares de los distintos Departamentos” de la Administración aragonesa, lo que implicaba hacer prevalecer su caracterización “administrativa” (TUDELA, 1997). Sin embargo, la nueva Ley parte de su condición “política” de miembros del Gobierno, asignándoles la responsabilidad para la definición y ejecución de la acción del Gobierno a través de un Departamento, cuya titularidad les asigna el Presidente, o bien la dirección política de determinadas funciones gubernamentales, en el caso de los Consejeros sin cartera.

La faceta administrativa de los Consejeros, como titulares de un Departamento, mediante cuya dirección administrativa van a ejecutar las líneas políticas definidas por el Presidente, el Gobierno y el propio Consejero para uno o varios sectores de la actividad administrativa, queda fuera del ámbito de la LPres siendo objeto de desarrollo en la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma que los configura como órganos superiores de la Administración (art. 8 LAdm).

Las *atribuciones* de los Consejeros tienen por ello una doble naturaleza política y administrativa, en cuanto que algunas derivan de su condición de miembros del Gobierno y otras de su condición de máximos responsables de un Departamento de la Administración. La lista que contiene el art. 10 LPres es más escueta (11 atribuciones) que la que incluía el art. 25 del TRLPGA (15). Sin embargo, la íntima relación de los aspectos políticos y administrativos hace difícil que pueda categorizarse alguna de ellas como totalmente política o totalmente administrativa, aunque es indudable que en algunas prevalece uno de los dos aspectos.

Pueden distinguirse atribuciones de dirección política (desarrollar la política del Gobierno), de representación (representar a su Departamento), normativas (proponer al Gobierno la aprobación de los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento que deban ser aprobados por él; proponer al Gobierno la estructura orgánica de su Departamento; ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento) o de dirección administrativa (ejercer la dirección e inspección de su Departamento y velar por la ejecución de su presupuesto; resolver conflictos de atribuciones entre órganos de su Departamento; solicitar informes y dictámenes de órganos consultivos; proponer al Gobierno el nombramiento y cese de cargos).

Dentro de las atribuciones normativas de los Consejeros se observa una falta de regulación de su posición dentro del proceso de preparación y elaboración de los Decretos-Leyes regulados en el art. 40 LPres. Sin embargo, la remisión que este precepto realiza a la normativa reguladora de los proyectos de ley (contenida en el art. 37 LPres) en cuanto a la forma de elaboración de los Decretos-Leyes, puede salvar esta laguna, pudiendo entender que también ostentan competencia para proponer al Gobierno la aprobación de esta legislación de urgencia, en las materias propias de su Departamento.

Han desaparecido de la Ley las facultades antes atribuidas a los Consejeros de resolver recursos administrativos, nombrar y cesar cargos de su Departamento, autorizar gastos propios de su Departamento no reservados al Gobierno, firmar contratos o ejercer la potestad disciplinaria respecto del personal adscrito a su Departamento. Cabe entender que el legislador ha identificado estas competencias como marcadamente administrativas por lo que ha considerado inadecuada su inclusión en una Ley de Gobierno ya que todas estas atribuciones de los Consejeros deben encontrarse reguladas en normas específicas.

Si bien esto es así en prácticamente todos los casos citados (valga como ejemplo la regulación de la competencia de los Consejeros para autorizar los gastos propios de su Departamento no reservados al Gobierno contenida en el art. 12 d) LHac), se plantea sin embargo un problema en relación con la contratación pública, puesto que, ante la falta de normativa específica aragonesa en esta materia, la única referencia existente en nuestra legislación a la competencia que ostentaban los Consejeros se incluía en el art. 25.13 del TRLPGA, cuyo contenido ahora ha sido suprimido.

Cabe apuntar que la LPres no parece haber adoptado el mismo criterio aquí descrito en la regulación de las atribuciones que corresponden al Gobierno, ya que se han mantenido, entre otras, la de autorizar gastos de su competencia (art. 12.36), la de administrar y defender el patrimonio de la Comunidad (art. 12.37), la de imponer sanciones disciplinarias (art. 12.39) o la de autorizar la celebración de contratos (art. 12.40).

La Ley no regula las posibles causas de cese de los Consejeros, salvo la que resulta del cese del Presidente, que determina el del Gobierno completo (art. 21 LPres), o la que resulta de la facultad del Presidente de separarles libremente del Gobierno (arts. 4.10 y 9.1 LPres). Como antes hemos indicado al hablar de los Vicepresidentes, se suelen señalar también otras causas de cese como la dimisión, aceptada por el Presidente; el fallecimiento; la sentencia judicial firme que les inhabilite para el ejercicio del cargo e incompatibilidad no subsanada (LATORRE, 2009), algunas de las cuales estaban recogidas en el art. 20.3 del TRLPGA (dimisión aceptada e incompatibilidad no subsanada). En cuanto a las eventuales consecuencias que derivan de la omisión de una regulación expresa de esta cuestión, nos remitimos a lo ya expuesto más arriba en relación con los Vicepresidentes.

C. Las Comisiones Delegadas

La regulación actual constituye una importante novedad respecto a la contenida en las normas precedentes. En efecto, tanto la Ley 3/1984 (Comisiones Interdepartamentales –art. 18–) como la Ley 1/1995 (Comisiones Delegadas –art. 17–) regulaban estas Comisiones como órganos de trabajo de carácter interno a los que correspondía la deliberación y propuesta al Gobierno de la adopción de decisiones sobre materias específicas. El cambio de denominación introducido en la Ley 1/1995 (Comisiones Delegadas) respondía a que el Proyecto de Ley presentado a las Cortes atribuía a las mismas facultades de decisión sobre asuntos delegados por el Gobierno. Las enmiendas introducidas por los grupos parlamentarios alteraron su configuración, reconduciéndola al modelo de las anteriores Comisiones Interdepartamentales, si bien se mantuvo la nueva denominación.

La LPres cambia de modo notable el régimen jurídico de las Comisiones Delegadas (que ahora sí que podrán ser llamadas “delegadas” con propiedad) ya que junto a las funciones tradicionales como órganos de trabajo de carácter interno, pueden ejercer “*cualquier atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Gobierno*” (art. 22.2.d) LPres).

Además, las Comisiones Delegadas tienen potestad reglamentaria ya que, de acuerdo con el art. 22.2.c) LPres, pueden “*dictar disposiciones de carácter general de acuerdo con lo previsto en esta Ley*”. Esta facultad no tiene prácticamente ningún precedente en la legislación estatal o autonómica. Cabe citar únicamente el art. 36 de la Ley valenciana 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

El Decreto de creación de las Comisiones Delegadas se aprueba por el Gobierno. Corresponde al Presidente formular su propuesta, lo cual constituye una novedad frente a la anterior legislación. El Decreto puede asignar a las Comisiones un carácter permanente o temporal y deberá determinar los miembros del Gobierno que las componen, sus funciones y las normas de funcionamiento. En todo caso, la Presidencia corresponderá al Presidente, que podrá delegarla en uno de sus miembros (necesariamente en un Vicepresidente si forma parte de dicha Comisión Delegada)¹⁴.

14. En la actualidad hay cuatro Comisiones Delegadas creadas por el Gobierno de Aragón: Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, creada por Decreto 101/1999 de 3 de septiembre-modificado por los Decretos 51/2002 y 228/2007-; Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, creada por Decreto 239/2003, de 16 de septiembre; Comisión Delegada del Gobierno “Aragón 2008”, creada por Decreto 2/2005, de 11 de enero –modificado por Decreto 277/2007–, y Comisión Delegada del Gobierno para asuntos relacionados con la Sociedad de la Información, creada por Decreto 318/2007, de 18 de diciembre. Sus funciones actuales, definidas por los Decretos de creación, son las propias de su configuración por el antiguo art. 17 TRLPGA como órganos de trabajo de carácter interno, limitándose a la deliberación y propuesta al Gobierno de la adopción de decisiones sobre sus materias específicas. La asunción de nuevas funciones al amparo del art. 22 LPres requeriría, a mi parecer, la modificación de los Decretos de creación.

2. Competencias

El Gobierno ejerce sus funciones como portador originario de una facultad general de dirección política que desarrolla a iniciativa propia. Actúa conforme a fines que crea o determina libremente sin quedar atado, en este concreto aspecto, a condicionamientos jurídicos. Sin embargo las decisiones y medidas que adopta en ejercicio de esta función de gobierno se deben articular a través de cauces y procedimientos reglados (PORRAS, 1998), materializándose en el ejercicio de potestades y competencias que se formaliza en normas y actos jurídicos.

La escueta mención contenida en el art. 53.1 EAAr –“El Gobierno ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”– se ve completada por el art. 11.1 LPres añadiendo una referencia a su facultad de dirección política: “El Gobierno... establece la política general y la acción exterior, dirige la Administración... y vela por la defensa de la autonomía aragonesa. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con las leyes”.

El precepto reproducido incorpora alguna novedad respecto a la regulación contenida en el TRLPGA. Por una parte, hace referencia al cometido del Gobierno en el establecimiento de la “acción exterior” y por otra incorpora una mención a la función general de “defensa de la autonomía aragonesa” que en el TR aparecía como una competencia específica de “promover cuantas iniciativas requiera la defensa del Estatuto” (art. 16.3).

Para el desarrollo de estas funciones la LPres articula una larga lista de 42 competencias frente a las 31 que incluía el TRLPGA. Como antes hemos apuntado al tratar de los Consejeros, parece existir en la LPres un diferente criterio sobre la regulación de las competencias de carácter más administrativo ya que se han eliminado algunas de las atribuciones de contenido más administrativo de los Consejeros (autorizar gastos, firmar contratos, nombrar o cesar cargos o ejercer la potestad disciplinaria) que aparecían reguladas en el TRLPGA y, sin embargo, no se ha seguido el mismo criterio con las correspondientes atribuciones del Gobierno. Así, puede citarse a modo de ejemplo: autorizar gastos de su competencia (art. 12.36), autorizar la celebración de contratos (art. 12.40), nombrar y separar altos cargos (art. 12.32), designar a los titulares de los órganos de administración y representantes del Gobierno en empresas públicas (art. 12.33), imponer sanciones disciplinarias (art. 12.39) o administrar y defender el patrimonio de la Comunidad Autónoma (art. 12.37). Por el contrario, ha desaparecido de la LPres. la competencia de “transigir sobre los bienes y derechos de la Comunidad Autónoma” que sí recogía el art. 16.22 TRLPGA.

Para una más adecuada valoración de este conjunto de competencias resulta conveniente adoptar un criterio de clasificación que nos permita encuadrar las mismas en las funciones que desempeña el Gobierno. Podemos distinguir entre:

– **Funciones de gobierno.** Dentro de ellas pueden incluirse las competencias que tienen por objeto el *diseño y puesta en práctica del programa*

político (art. 12.1), *las de iniciativa legislativa y de relación con las Cortes de Aragón* (iniciativa para la reforma del Estatuto de Autonomía –art. 12.2–, iniciativa legislativa –art. 12.3–, solicitar que las Cortes se reúnan en sesión extraordinaria –art. 12.4–, prestar conformidad a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan un aumento de gastos o una disminución de los ingresos presupuestarios –art. 12.7–, deliberar sobre la decisión del Presidente de acordar la disolución de las Cortes –art. 12.15–; deliberar sobre la cuestión de confianza que el Presidente se proponga presentar ante las Cortes –art. 12.16–...), *las de planificación económica y política crediticia y presupuestaria* (elaborar y ejecutar el presupuesto –art. 12.5–, disponer la emisión de deuda pública o contraer crédito –art. 12.6–), *las de defensa de la autonomía* (autorizar la interposición de recursos de inconstitucionalidad, requerimientos y el planeamiento de conflictos de competencia –art.12.13–, resolver requerimientos de incompetencia que le formule el Gobierno de España –art. 12.14–, emitir el informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o transferencia de aguas que afecte al territorio de Aragón –art. 12.19–), *las de relación con el Estado, la Unión Europea, Comunidades Autónomas y otros entes mediante la política de convenios* (art. 12, apdos. 11, 12, 24, 25, 28 y 29) o *las de convocatoria de referéndum y consultas populares* (convocar consultas populares –art. 12.17–, acordar la convocatoria de referéndum sobre la propuesta de reforma del Estatuto –art. 12.18–).

– **Potestad normativa.** El Gobierno tiene atribuida la potestad de dictar legislación de urgencia (aprobar Decretos-Leyes –art. 12.8 y art. 40–) y legislación delegada (ejercer la delegación legislativa –art. 12.9 y art. 41–). Además ejerce la potestad reglamentaria (art. 12.10) en los términos que desarrollan los arts. 42 a 49 LPres.

– **Funciones de dirección administrativa.** El Gobierno, como supremo órgano colegiado de la Administración de la Comunidad Autónoma, asume una función general de dirección de la misma, velando para que en su actuación se cumplan los principios constitucionales formulados en el art. 103 CE. Se integran en ella las competencias de organización (crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos –art. 12.31–), personal (nombramientos y ceses –art. 12.32 y 33–, régimen disciplinario –art. 12.39–), contratación (autorización de celebración de contratos –art. 12.40–, aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales –art. 12.41–), hacienda (autorización de gastos –art. 12.36–, administración y defensa del patrimonio –art. 12.37–), procesales (autorizar el ejercicio de acciones judiciales –art. 12.34–) y otras de naturaleza semejante (solicitar informes y dictámenes de órganos consultivos –art. 12.35–, supervisar la gestión de los servicios públicos y de los entes y empresas dependientes de la Comunidad Autónoma –art. 12.38–, ...).

Del examen del conjunto de competencias regulado en el art. 12 LPres, que acabamos de sistematizar en sus rasgos generales pueden extraerse algunas **reflexiones adicionales** a las hasta ahora apuntadas.

– Adquieren un gran relieve las competencias relacionadas con el principio de cooperación. Ya hemos expuesto antes que la LPres no ha derogado de forma completa el TRLPGA ya que queda vigente el Capítulo III del Título V “Del principio de cooperación” en tanto se aprueba una nueva Ley que regule con carácter general el régimen jurídico de los convenios, de acuerdo con lo previsto, entre otros, en los arts. 88.4 y 91.2 EAAr. Cabe entender que ello responde al interés de los poderes públicos aragoneses de dar un mayor desarrollo legislativo a esta materia, considerando la cooperación como paradigma del comportamiento del Gobierno en sus relaciones con otras instituciones. Demostración de este especial interés es la notable ampliación de las competencias atribuidas al Gobierno en esta materia (solicitar del Gobierno de España la celebración de tratados o convenios internacionales –art. 12.11–, autorizar los acuerdos de colaboración en el ámbito de la Unión Europea y de acción exterior –art. 12.12–, autorizar la celebración de convenios con el Estado –art. 12.24–, autorizar el convenio o acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado –art. 12.25–, autorizar la celebración de convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas –art. 12.28–, aprobar los acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, condicionando su firma a la ratificación por las Cortes –art. 12.29– o designar representantes de la Comunidad Autónoma en las delegaciones negociadoras de tratados o convenios internacionales en asuntos que afecten a las competencias o intereses de Aragón –art. 12.23–).

– Sin embargo, se mantiene una importante laguna en relación con la competencia del Gobierno para autorizar la celebración de convenios de colaboración con instituciones o entidades públicas distintas de las señaladas en el párrafo anterior (por ejemplo, entes locales o universidades públicas) o con personas privadas, físicas o jurídicas. No existe norma jurídica que regule esta cuestión. El Decreto 151/1988, de 4 de octubre, por el que se crea el Registro General de Convenios y se regula el funcionamiento del mismo parece, en su arts. 2.2 y 4.2 y disposición final 1ª, dar por supuesta la competencia del Gobierno al tratar de la inscripción de los convenios en el referido Registro. Por otra parte, el Acuerdo de 29 de abril de 1997, del Gobierno de Aragón, sobre tramitación de los asuntos que se sometan a su consideración, también da por supuesta la competencia del Gobierno para la autorización de estos convenios al señalar en el apartado 2.2: “Siendo previa la autorización de la Diputación General para la celebración de los Convenios...” y desarrollar a continuación los diversos supuestos (convenios, convenios tipo, addenda de Convenios, convenios prorrogados...).

– Tienen un gran desarrollo las competencias del Gobierno en relación con nombramientos y designaciones que aparecen recogidas hasta en seis apartados del artículo 12 LPres (apdos. 20, 21, 22, 23, 32 y 33).

– Se incorporan atribuciones relacionadas con nuevas competencias asumidas en el EAAr de 2007. Tal es el caso de las reguladas en relación con la acción exterior, en el art. 12 LPres, apartados 11 (solicitar del Gobierno de España la celebración de tratados o convenios internacionales), 12 (autorizar

los acuerdos de colaboración en el ámbito de la Unión Europea y de acción exterior) y 23 (designar representantes de la Comunidad Autónoma en las delegaciones negociadoras de tratados o convenios internacionales en asuntos que afecten a las competencias o intereses de Aragón) y de las reguladas en relación con la celebración de consultas populares y de referéndum sobre la propuesta de reforma del Estatuto, en los apartados 17 y 18 del mismo artículo. También pueden citarse las relativas a la participación en la demarcación y planta de los órganos jurisdiccionales (art. 12.26 LPres) y en las demarcaciones notariales, de los registros de la propiedad y mercantiles y de las oficinas liquidadoras (art. 12.27 LPres). En el mismo sentido, la competencia para autorizar el convenio o acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado a que se refiere el art. 108 EAAr (art. 12.25 LPres).

– Han desaparecido, por considerarse innecesarias o ya reguladas en otros lugares, algunas competencias que aparecían recogidas en el TRLPGA. Tal es el caso de las de proveer para el cumplimiento de las resoluciones de las Cortes de Aragón (art. 16.13), transigir sobre los bienes y derechos (art. 16.22), establecer directrices de coordinación con las Diputaciones Provinciales (art. 16.27) o establecer directrices acerca de la dirección y control del funcionamiento de los servicios y medios transferidos o delegados a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos (art. 16.28).

– Otras competencias, como la de dar a un Consejero el carácter de Secretario del Gobierno, que correspondía al Gobierno en la regulación anterior (art. 16.16 TRLPGA), han sido atribuidas al Presidente (art. 18.1 LPres).

– Una interpretación literal del art. 12.26 LPres, que atribuye al Gobierno la competencia para determinar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales podría entrar en colisión con el contenido de la LOPJ cuyo artículo 35 sólo atribuye a las CCAA competencia para la propuesta de la organización de la demarcación judicial de sus territorios respectivos. Por ello, debe realizarse una interpretación integradora considerando que la competencia del Gobierno lo es sólo para la propuesta, pero no para la aprobación de los límites de las demarcaciones.

3. Capacidad normativa

El conjunto de funciones del Gobierno relacionado con la producción normativa es objeto de un tratamiento más detallado en el Título VIII LPres que, bajo la denominación de “Capacidad normativa del Gobierno de Aragón”, está dividido en tres capítulos (Iniciativa legislativa del Gobierno, Normas con rango de Ley del Gobierno y Potestad reglamentaria del Gobierno).

La regulación de la *Iniciativa legislativa del Gobierno* incorpora escasas novedades. Cabe destacar que se añade una precisión sobre los informes que necesariamente han de realizarse en el proceso de elaboración de los anteproyectos de Ley (informe de la Secretaría General Técnica de los Departamentos a los que afecte la elaboración de la norma, informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y otros informes o dictámenes que

tengan carácter preceptivo) (art. 37.4 LPres), debiendo además tenerse en cuenta los criterios de corrección técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno (art. 37.3 LPres).

Por otra parte, se da cobertura legal a la práctica hasta ahora seguida de encargar la elaboración de los anteproyectos de Ley en materia de derecho civil a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil regulada por Decreto 1071996, de 20 de febrero (art. 37.2 LPres).

En cuanto a las *normas con rango de Ley que dicta el Gobierno*, los arts. 40 y 41 LPres abordan cuestiones procedimentales acerca de la elaboración de los Decretos-Leyes y Decretos Legislativos, cuya regulación sustantiva se contiene, respectivamente, en los arts. 44 y 43 EAAr.

La *potestad reglamentaria del Gobierno* se regula en los arts. 42 a 50 LPres. Dos son las principales novedades de la Ley: la atribución de potestad reglamentaria a las Comisiones Delegadas, siempre que sean habilitadas por el Gobierno en el Decreto de creación (art. 43.3 LPres) y la ampliación de la potestad reglamentaria de los Vicepresidentes y Consejeros más allá del supuesto tradicional de habilitación expresa mediante una Ley o un reglamento aprobado por el Gobierno (art. 43.1 LPres), ya que se les reconoce potestad reglamentaria de orden interno en las materias de su competencia (art. 43.4 LPres). Si bien no está claro el alcance que debe darse a la expresión “de orden interno”, debe excluirse en todo caso cualquier cuestión que pueda afectar a la esfera de los derechos de los ciudadanos, reconduciéndose el ejercicio de esta potestad doméstica al ámbito de las relaciones de organización o “ad intra”.

La regulación de la *potestad reglamentaria del Presidente* plantea algunas dudas. El art. 43.2 LPres señala que puede dictar disposiciones reglamentarias sobre el orden interno del Gobierno. Cabe pensar que este precepto se está refiriendo a las atribuciones del Presidente en relación con la creación, modificación y supresión de las Vicepresidencias y Departamentos de que se compone el Gobierno, la asignación de competencias y la adscripción de organismos públicos (art. 4.8 LPres), ya que la competencia para ordenar el funcionamiento interno del Gobierno le corresponde al propio Gobierno (art. 13 LPres).

También debe ser considerada como una novedad la atribución de *potestad reglamentaria a los Vicepresidentes* (art. 43.4 LPres), ya que en el TRLPGA la potestad reglamentaria del Vicepresidente derivaba de su condición de Consejero, habiendo quedado ambas condiciones desvinculadas desde la aprobación del EAAr de 2007.

4. Funcionamiento

Las normas de funcionamiento interno del Gobierno que se incluyen en los arts. 13 a 18 LPres reproducen básicamente el sistema ya establecido en la Ley 3/1984, y que había sido mantenido en sus líneas fundamentales por la Ley 1/1995. Sin embargo, existen algunas novedades de interés.

La anterior normativa sólo permitía la reunión del Gobierno mediante convocatoria del Presidente acompañada de orden del día, si bien se autorizaba la deliberación y adopción de acuerdos sobre asuntos no incluidos en dicho orden del día, por razones de urgencia apreciada por el Presidente (art. 42 del TRLPGA)

La LPres aumenta notablemente la flexibilidad en este punto, facilitando una mayor agilidad en el funcionamiento colegiado del Gobierno. Por una parte, el art. 14.2 prevé la posibilidad de que el Gobierno se pueda reunir, sin convocatoria previa, cuando así lo decida el Presidente. La Ley no exige motivación alguna si bien cabe entender que normalmente existirán implícitas razones de urgencia.

Por otra parte, el art. 15.3 LPres señala que el Gobierno podrá constituirse y adoptar acuerdos mediante el uso de medios telemáticos. Debemos entender que estas reuniones “a distancia” pueden celebrarse tanto en el caso en que exista convocatoria con orden del día como en el caso de que se trate de reuniones sin convocatoria previa, ya que el art. 15 no establece ninguna restricción.

La utilización de medios telemáticos constituye una importante mejora. Sin embargo, será preciso desarrollar el procedimiento ya que la LPres se ha limitado a establecer una previsión general en el art. 15.3 y no contiene ninguna otra referencia a esta cuestión más que en el art. 18.3 al regular la Secretaría del Gobierno¹⁵.

También es novedoso el amplio tratamiento que se realiza de la Secretaría del Gobierno en el art. 18 LPres. En la anterior regulación, sólo había una referencia incidental al Secretario en el art. 42.1.f) del TRLPGA al establecer que los acuerdos del Gobierno deberían constar en las actas de las sesiones levantadas por el miembro que haga las veces de Secretario y que sólo el Secretario podría expedir certificaciones sobre el contenido de estas actas. La LPres regula la Secretaría del Gobierno de una manera formal señalando que la ostentará el miembro del Gobierno que designe el Presidente. Asume las funciones de remitir las convocatorias, levantar acta de las sesiones, dar fe de los acuerdos que se adopten y librar certificaciones de los mismos. También le corresponde ordenar la inserción en el BOA de los Decretos que se aprueben por el Gobierno.

El art. 15.1 LPres ha introducido alguna confusión en la cuestión relativa al quórum exigido para la válida constitución de las reuniones del Gobierno. La legislación anterior exigía la asistencia del Presidente, o de quien le sustituyera, y de la mitad, al menos, de los Consejeros (art. 42.1.b) TRLPGA). El

15. La Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, constituye un buen ejemplo de regulación de normas de funcionamiento de órganos colegiados por medios electrónicos (arts. 37 a 39).

Estatuto de 2007 ha incorporado complejidad al Gobierno al prever la existencia de Vicepresidentes que no sean Consejeros. Por ello, la LPres ha utilizado la expresión “miembros” en lugar de la anterior de “Consejeros”. Además ha añadido la necesaria presencia adicional del Secretario o persona que le sustituya. La redacción ha quedado formulada en los siguientes términos:

“Para la validez de la constitución del Gobierno y sus acuerdos es necesaria la presencia del Presidente y el secretario, o quienes les sustituyan, y la mitad de sus miembros”.

La comprensión de este precepto es difícil. Dado que el Gobierno está formado por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros (art. 11.2 LPres) y que el Secretario es miembro del Gobierno (art. 18.1 LPres) no resulta sencillo determinar si el quórum exigido para la válida constitución de la reunión implica la presencia del Presidente, el Secretario y la mitad de los restantes miembros del Gobierno o si basta con la presencia de la mitad de los miembros del Gobierno, siempre que entre ellos estén el Presidente y el Secretario o las personas que les sustituyan.

Una última cuestión es la relativa a la sustitución del Secretario a que hace referencia el art. 15.1 LPres. La Ley no la prevé. Entiendo que deberán aplicarse las reglas generales de sustitución de miembros del Gobierno contenidas en el art. 29 LPres., de manera que habrá de determinarse por el Presidente, mediante Decreto.

5. Forma y publicidad de las decisiones

Las *decisiones del Presidente*, bien sean disposiciones generales o resoluciones, adoptan la forma de decreto (art. 1.4 LPres).

Las *decisiones del Gobierno* pueden adoptar la forma de decreto y la de acuerdo. La forma de decreto se utiliza para las decisiones que aprueban disposiciones de carácter general y las resoluciones que deben adoptar dicha forma conforme al ordenamiento. Adoptan la forma de acuerdo las decisiones que no deban adoptar la de decreto (art. 19 LPres).

Las *decisiones de los Vicepresidentes*, bien sean disposiciones generales o resoluciones, adoptan la forma de orden (art. 7.5 LPres).

Las *decisiones de los Consejeros*, bien sean disposiciones generales o resoluciones, adoptan la forma de orden (art. 9.5 LPres).

En cuanto a las *decisiones de las Comisiones Delegadas*, nada se dice en el art. 22 LPres. Sin embargo, del art. 43 LPres se desprende que las disposiciones generales que aprueban las Comisiones Delegadas adoptan la forma de orden. Nada dice la Ley sobre la forma que han de adoptar las resoluciones administrativas de estos órganos, si bien parece razonable defender que también adoptan la forma de orden. En todo caso, sería conveniente una regulación expresa de la cuestión.

La publicidad de las decisiones sólo se regula de forma detallada en relación con las del Gobierno. Superando las carencias detectadas en la legislación anterior, el artículo 20 LPres obliga a publicar en todo caso en el BOA las decisiones del Gobierno que adopten la forma de decreto. En cuanto a los acuerdos, solo se publicarán en los casos en que lo exija el ordenamiento jurídico o así lo decida el propio Gobierno, por lo que la cuestión se reconduce a las reglas generales sobre notificación y publicación de los actos administrativos. A igual solución se ha de llegar con relación a la publicidad de las decisiones del Presidente, Vicepresidentes, Consejeros y Comisiones Delegadas.

6. El Gobierno en funciones

El Estatuto de Autonomía se refiere a esta cuestión en su art. 56 al afirmar que el Gobierno de Aragón cesa cuando lo hace su Presidente y que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo.

La relevancia de la regulación del Gobierno en funciones viene dada por sus especiales características desde el punto de vista de la legitimidad democrática que parecen obligar a la imposición de algunas limitaciones al ejercicio del poder por parte del Gobierno cesante (LATORRE, 2009).

El Gobierno en funciones tiene una regulación muy escasa en el art. 21 LPres. Además se precisan algunas cuestiones sobre la actuación del Presidente en funciones en los apartados 3 y 4 del art. 6. Por último hay que tener en cuenta ciertas limitaciones que resultan directamente del EAr.

Los aspectos fundamentales de esta regulación son los siguientes:

- El Gobierno en funciones tiene la obligación de facilitar “... *el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno, así como el traspaso de poderes*” (art. 21.2 LPres). Es una exigencia adecuada al deber de comportamiento leal, concreción del más amplio deber de fidelidad al Estatuto.
- El Gobierno continuará ejerciendo sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno (art. 21.2 LPres). La LPres no establece restricciones acerca de la manera de ejercer esta actividad, fuera de las que resultan de la obligación general indicada en el anterior párrafo.
- Si el Gobierno se encuentra en funciones por disolución de las Cortes, no podrá hacer uso de la delegación legislativa (art. 44.3 EAr).
- Además, existen algunas limitaciones que afectan al Presidente en funciones (art. 6.4 LPres):
 - No podrá ser sometido a una moción de censura.
 - No podrá disolver las Cortes.
 - No podrá plantear la cuestión de confianza.
 - No podrá designar y separar a los miembros del Gobierno.
 - No podrá crear, modificar o suprimir los Departamentos.

Las tres primeras limitaciones ya estaban reguladas en el art. 4.8 TRLPGA, siendo novedad las dos últimas.

A diferencia de lo que establece para el Gobierno de la Nación el art. 21.3 de la Ley estatal 50/1997, del Gobierno (*“limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas”*), no se impone al Gobierno aragonés en funciones una limitación en su gestión.

Ante la falta de inclusión de una cautela similar a la que se acaba de citar, podrían plantearse dudas acerca de las facultades del Gobierno cesante en relación con cuestiones tan relevantes como la presentación de Proyectos de Ley a las Cortes, la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, la aprobación de Decretos-Leyes, la aprobación de Decretos Legislativos en ejercicio de una delegación legislativa otorgada por las Cortes (en supuestos de gobierno en funciones distintos de los derivados de la disolución de las Cortes), la autorización de acuerdos y convenios de cooperación o colaboración en el ámbito de la Unión Europea y de acción exterior, o con el Estado o las Comunidades Autónomas o el nombramiento y separación de altos cargos.

En otras CCAA que han aprobado recientemente Leyes de Presidente y de Gobierno, se observa una regulación más completa de esta cuestión. Tal es el caso de la Ley catalana 13/2008, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno (art. 27) o la Ley andaluza 6/2006, del Gobierno (art. 37).

7. Órganos de colaboración y apoyo

Dentro de los órganos de colaboración y apoyo del Gobierno, la LPres incluye los siguientes (arts. 23 a 27):

- Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos.
- Delegados Territoriales del Gobierno de Aragón.
- Gabinetes.
- Delegación del Gobierno en Madrid.
- Delegación del Gobierno ante la Unión Europea.

La regulación de todos estos órganos en la LPres no está exenta de problemas. Algunos de ellos como los Delegados Territoriales están desarrollados en la LAdm (arts. 9 y 21) ya que forman parte de la Administración de la Comunidad Autónoma, siendo órganos de ésta con categoría de Director General. También ha sido discutida la inclusión en la LPres de las Delegaciones del Gobierno en Madrid y ante la Unión Europea ya que ambas pueden ser consideradas órganos de la Administración por su vocación de permanencia y por las funciones asignadas (LATORRE, 2009).

La Ley catalana 13/2008, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno adopta una solución distinta. Bajo la denominación “Organización del

Gobierno” dedica un capítulo del Título II “Del Gobierno” a los aspectos de relación política del Gobierno con la Administración. Dentro de esta Capítulo incluye una escueta regulación de los Departamentos en que se organiza el Gobierno (art. 23), así como de los Comisionados (que también pueden recibir la denominación de Viceconsejeros) que puede nombrar el Gobierno para un ámbito de actuación específico (art. 24) y de los Delegados Territoriales en su condición de representantes del Gobierno en el territorio correspondiente (art. 25).

En cuanto a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos a la que se hace referencia en el art. 23 LPres, hay que señalar que la falta de una definición homogénea de las funciones de los Viceconsejeros y de su posición respecto de los Secretarios Generales Técnicos puede afectar al funcionamiento de este importante órgano de preparación de las sesiones del Gobierno.

Por último, la regulación de los Gabinetes en el art. 25 LPres parece implicar la derogación tácita del art. 20 LAdm, dada la coincidencia de la materia tratada.

8. Estatuto personal. Conflictos de intereses

Los requisitos de acceso al cargo de miembro del Gobierno se regulan de forma novedosa en el art. 26 LPres: tener la condición política de aragonés, ser mayor de edad, gozar de los derechos de sufragio activo y pasivo y no estar inhabilitado para ejercer cargo y ocupación públicos por sentencia judicial firme. Estos requisitos son similares a los exigidos en el art. 11 de la Ley estatal 50/1997, para ser miembro del Gobierno de la Nación.

Además, el Presidente debe ostentar la condición de Diputado de las Cortes de Aragón, tal y como exige el art. 46.1 EAAr y reitera el art. 28 in fine LPres.

La sustitución viene regulada en el art. 29 LPres habiendo planteado LATORRE, a mi parecer con acierto, la conveniencia de distinguir el tratamiento de los casos de “sustitución”, término que debería reservarse para los supuestos en que el titular del cargo ha cesado, de los casos de “suplencia”, término que contempla los supuestos en que el titular del cargo está ausente, enfermo o afectado por otro impedimento temporal para el desempeño del puesto.

La regulación de las incompatibilidades de los miembros del Gobierno mantiene en sus líneas generales el diseño de la legislación anterior, si bien introduce algunas novedades dignas de mención.

Formula con carácter general el art. 31 LPres el régimen de dedicación exclusiva con el que deben ejercer sus funciones los miembros del Gobierno, sin que puedan realizar ninguna actividad pública o privada, remunerada o no, salvo la propia del mandato parlamentario en las Cortes de Aragón y las que autorice la ley. La única retribución que podrán percibir será la que corresponda con cargo a los presupuestos de la CAAr.

Los miembros del Gobierno deben formular declaración patrimonial ante la Mesa de las Cortes referida al momento en que tomen posesión del cargo y al momento del cese. La declaración se debe realizar en el plazo improrrogable de dos meses a contar de la fechas de toma de posesión y cese. Si bien el art. 32 LPres es ambiguo en este punto, parece que el Registro deberá custodiarse en las Cortes, suponiendo una novedad frente a la anterior regulación que lo adscribía a la Presidencia del Gobierno (art. 34.2 TRLPGA). La declaración deberá comprender bienes, derechos y obligaciones y cualquier actividad que produzca ingresos (art. 32.1 LPres). Quizá en este punto la Ley debiera haber tenido una redacción más abierta ya que el art. 31 LPres incompatibiliza a los miembros del Gobierno con cualquier otra actividad, sea remunerada o no, por lo que la declaración debería extenderse también a las actividades no remuneradas, por coherencia.

Por otra parte la LPres proclama el carácter reservado de la declaración, lo que contrasta con lo dispuesto en el art. 14 de la Ley estatal 5/2006, de regulación de los conflictos de intereses la cual distingue entre el Registro de Actividades, que tiene carácter público y el Registro de Bienes y Derechos, que sí tiene carácter reservado.

En la administración del patrimonio personal o familiar, la LPres introduce más limitaciones que las previstas en la anterior legislación. Así el art. 33 LPres prohíbe a los miembros del Gobierno que tengan, por sí o junto con su cónyuge o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos económicamente dependientes o personas tuteladas, la titularidad directa o indirecta de participaciones superiores al diez por ciento en empresas con contratos o conciertos de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local, o sean subcontratistas de las anteriores, o reciban subvenciones de la CAAR, tanto sea en régimen de concurrencia competitiva como de forma directa. En el supuesto de sociedades mercantiles con capital social superior a 600.000.- euros bastará la titularidad de un porcentaje inferior si tiene entidad para condicionar de forma relevante la actuación de la empresa.

El art. 39 TRLPGA tenía un alcance más reducido ya que no contemplaba el caso de los descendientes mayores de edad pero económicamente dependientes ni el de las personas tuteladas. Por otra parte, la limitación de participación sólo consideraba a las empresas que tuvieran conciertos o contratos con la Administración aragonesa y sus entes dependientes mientras que la nueva Ley se extiende al sector público estatal, a todo el sector público autonómico y al local. El TR tampoco tenía en cuenta el caso de los subcontratistas de las anteriores, ni el de empresas subvencionadas, ni el caso especial de sociedades mercantiles con capital social elevado, que sí se incluyen en la LPres.

Debe resaltarse la amplitud con la que se ha formulado en la LPres la limitación patrimonial respecto a la participación en empresas que reciban subvenciones provenientes de la Administración aragonesa.

La nueva Ley supone un cambio de orientación en lo relativo a la regulación de las actividades prohibidas o permitidas a los miembros del Gobierno. Frente al TRLPGA que analizaba la cuestión desde el plano negativo de la incompatibilidad (incompatibilidades con otros puestos de la Administración y con el régimen de jubilación y derechos pasivos; incompatibilidades con actividades privadas), la LPres lo regula desde el plano positivo de la compatibilidad. En consecuencia, todo lo no autorizado expresamente queda incompatibilizado.

El art. 34 desarrolla la *compatibilidad con actividades públicas* ampliando los supuestos que se autorizan respecto de los previstos en el art. 37 TRLPGA. Alguno de los nuevos supuestos plantean problemas de interpretación que han sido puestos de manifiesto por LATORRE (2009). Es el caso del artículo 34.1.c) LPres que establece la compatibilidad con la representación de la Administración de la CAAR “... en los consejos de dirección y administración de organismos públicos y empresas integrantes del sector público de Aragón”. Parecen quedar fuera las entidades mencionadas en el art. 8 de la Ley de Hacienda (consorcios, asociaciones, fundaciones privadas de iniciativa pública y demás entidades con personalidad jurídica propia en las que sea mayoritaria la representación de la Administración de la CAAR). Y también quedarían fuera las entidades de cualquier naturaleza en las que la Administración de la CAAR tuviera una participación paritaria o minoritaria.

Por otra parte, la LPres autoriza la compatibilidad para la colaboración con fundaciones públicas (art. 34.1.e). El término “colaboración” parece poco preciso, permitiendo su amplia formulación un contenido muy abierto. Llama la atención la utilización del término “fundaciones públicas” en lugar del propio del ordenamiento aragonés, “fundaciones privadas de iniciativa pública”. Quizás este hecho se deba a la intención del legislador de trazar un marco abierto a fundaciones de esta naturaleza ajenas al sector público de la CAAR.

La misma amplitud parece observarse en la compatibilidad regulada en el art. 34.1.f) LPres relativa al “desarrollo de misiones temporales de representación ante otros Estados o ante organizaciones o conferencias internacionales”.

La *compatibilidad para el desempeño de actividades privadas* se regula en el art. 35 LPres. Se autoriza expresamente, además de la gestión del patrimonio personal y familiar, el ejercicio de actividades y cargos en partidos políticos (pero no en sindicatos), la participación no retribuida en entidades culturales o benéficas y las actividades de producción y creación literaria, artística, científica o técnica, publicaciones o colaboraciones como ponente en seminarios, congresos, jornadas o cursos, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios y no supongan menoscabo de sus deberes.

No existe limitación alguna al ejercicio de actividades privadas después del cese, a diferencia de lo que establece para los miembros del Gobierno de la Nación y altos cargos de la Administración del Estado el artículo 8 de la Ley

estatal 5/2006 (dos años para una serie de actividades relacionadas con su actividad pública previa al cese).

Existe un *deber general de inhibición y abstención* en cuya virtud los miembros del Gobierno han de inhibirse del conocimiento de asuntos en cuyo despacho hubieren intervenido o que interesen a empresas o sociedades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieran tenido alguna parte ellos, cónyuge o persona con análoga relación de afectividad o familiar dentro del segundo grado y en los dos años anteriores a su toma de posesión como miembros del Gobierno (art. 36 LPres). El establecimiento de un tope de dos años antes de la toma de posesión, supone una cierta restricción frente a lo antes regulado en el art. 40 TRLPGA, que no fijaba límite.

Se plantea un problema. La declaración de actividades regulada en el art. 32 LPres refiere la declaración al momento en que se produzca la toma de posesión. No es posible contrastar la actividad de los dos años anteriores a la misma. Para solucionarlo, el art. 7.1 de la Ley estatal 5/2006 establece expresamente *“A tal efecto, los altos cargos formularán una declaración de sus actividades profesionales, mercantiles o laborales que hubieran desempeñado durante los dos años anteriores a su toma de posesión como alto cargo. Esta declaración comprenderá una relación pormenorizada de sus intereses referida al citado periodo de dos años”*. Esta previsión no se contempla en la Ley aragonesa.

La Disposición Adicional 5ª LPres extiende este régimen de incompatibilidades a los altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma (Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y asimilados, y Delegados Territoriales del Gobierno) con dos especialidades:

– La condición de alto cargo es incompatible con cualquier mandato representativo popular (si bien la Disposición Transitoria dilata los efectos de esta incompatibilidad hasta las elecciones municipales de 2011, salvando la situación de los altos cargos cuyo mandato representativo surgió de las elecciones municipales de 2007).

– La declaración patrimonial y de actividades económicas se inscribirá en un registro específico que se custodiará en la Presidencia del Gobierno.

VII. REFLEXIONES PARA EL FUTURO

El diseño estatutario del Presidente y del Gobierno de Aragón aparece bien definido tras la última reforma de 2007. Su desarrollo legislativo realizado a través de la Ley 2/2009 deja no obstante algunas cuestiones en el aire sobre las que conviene reflexionar.

El proceso de regulación separada de Gobierno y Administración, iniciado con la Ley 1/1995 ha ido acompañado de un paulatino reforzamiento del carácter de órgano político del Gobierno, puesto de manifiesto con la creación del cargo de Vicepresidente y su posterior desvinculación de la condición

de Consejero, la priorización de la definición legal de los Consejeros como miembros del Gobierno, antes que como titulares de un Departamento de la Administración o la creación de los cargos de Viceconsejeros, que parece reforzar también la proyección política de los Consejeros.

Sin embargo, existen algunos desajustes que deberían ser objeto de corrección. Sería conveniente establecer un criterio claro acerca de las atribuciones y facultades de los miembros del Gobierno que por su naturaleza deben ser incluidas en una Ley de Gobierno y de las que, por su carácter más administrativo y vinculado a la acción pública en sectores específicos, deben ser objeto de tratamiento en la legislación sectorial. En igual sentido, debería evaluarse la conveniencia de trasladar la regulación de algunas materias a la LAdm, como es el caso de los Delegados Territoriales o las Delegaciones del Gobierno en Madrid y la Unión Europea dado que, por su naturaleza y funciones, forman parte de la Administración.

También parece conveniente mejorar la regulación del Gobierno en funciones resolviendo las dudas que pueden suscitarse acerca del alcance de las atribuciones que le corresponden para facilitar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes.

Podría plantearse un cambio de enfoque desde la visión negativa de las incompatibilidades del Gobierno a una concepción distinta más abierta, general y positiva que inserta esta cuestión dentro de la más general del buen gobierno. En este sentido, cabe recordar que la proclamación en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del derecho a una buena administración dio lugar al Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de 2001. En esta línea se situó el legislador estatal al regular por Ley 5/2006 los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno de la Nación y altos cargos, medida que debe ser puesta en relación con la aprobación por acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 de un Código de Buen Gobierno (BOE nº 56, de 7 de marzo) y la suscripción por España del Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

Además, dado el diferente ámbito subjetivo de aplicación del régimen de incompatibilidades respecto del ámbito propio de una Ley de Gobierno, ya que alcanza a un conjunto de Altos cargos cuya regulación corresponde a la Ley de Administración, puede reflexionarse sobre la conveniencia de elaborar una Ley específica que regule los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno de Aragón y altos cargos de la Administración de la CAAR.

Finalmente, una reflexión desde la perspectiva de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. El art. 24.c) EAAr obliga a los poderes públicos aragoneses a adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos, garantizando el art. 15.1 EAAr el derecho de los aragoneses a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos. Estos preceptos deben ser puestos en relación con el art. 12 EAAr que proscribire toda discriminación por razón de sexo y con la Disposición Adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 12 de marzo,

para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que define qué se entiende por “composición equilibrada”. A la luz de las normas citadas cabe sugerir la introducción en la LPres de un precepto específico que garantice la composición equilibrada del Gobierno, haciendo efectivo en este concreto ámbito el mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses por el art. 24.c) EAr.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BASTIDA FREIJEDO, Francisco: “El Presidente del Principado”, en *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Estudio sistemático*, (coord. Alberto Arce), Junta General del Principado, Oviedo, 2003, pp. 552-585.
- “El Consejo de Gobierno”, en *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Estudio sistemático*, (coord. Alberto Arce), Junta General del Principado, Oviedo, 2003, pp. 585-609.
- BERMEJO VERA, José (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, IEAL, Madrid, 1985.
- CONTRERAS CASADO, Manuel: “El estatuto jurídico-político del Presidente”, en *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, F. López Ramón (dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 1997, pp. 47-84.
- *La forja de la autonomía (bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón)*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo: “Los mecanismos de gobierno parlamentario en la Comunidad Autónoma de Aragón”, en *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, F. López Ramón (dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 1997, pp. 85-128
- “El sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón. ¿Cambio y continuidad?”, en *De la reforma estatutaria*. Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública VIII, F. López Ramón (ed.), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005. pp. 281-306.
- EMBED IRUJO, Antonio: “El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón”, en *Derecho Público Aragonés*, A. Embid Irujo (dir.), El Justicia de Aragón, Zaragoza, 3ª edición, 2005, 4ª edición, 2008, pp. 161-222.
- “El renacimiento de las instituciones aragonesas”, en *Aragón, veinte años de Estatuto de Autonomía, 1982-2002*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2002, pp. 105-159.
- ESTELLA IZQUIERDO, Vega: “El Gobierno de Aragón”, en *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, F. López Ramón (dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 1997, pp. 129-156
- GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol I, Tecnos, 14ª edición, 2005.
- GIMÉNEZ ABAD, Manuel: “El Presidente y el Gobierno de Aragón”, en *Derecho de las Instituciones públicas aragonesas*, El Justicia de Aragón, 2001, Zaragoza, pp. 269-320.

- “La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”, en *Derecho de las Instituciones públicas aragonesas*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2001, pp. 321-361.
- GÓMEZ DE LAS ROCES, Hipólito: “Análisis histórico-jurídico de la elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón así como de sus sucesivas reformas”, en *Aragón, veinte años de Estatuto de Autonomía, 1982-2002*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2002, pp. 15-100.
- LATORRE VILA, Luis: “Análisis jurídico de la nueva Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública nº 34*, IAAP, Zaragoza, 2009, pp. 343-398.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: “Reflexiones sobre la trayectoria política de la Comunidad Autónoma de Aragón”, en *Derecho de las Instituciones públicas aragonesas*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2001, pp. 15-31.
- “Origen y caracteres de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón”, en *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, F. López Ramón (dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 1997, pp. 17-46.
- MERINO Y HERNÁNDEZ, José Luis: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara Editorial, Zaragoza, 1983.
- MORELL OCAÑA, Luis: “Dirección de la Administración Pública por el Gobierno y garantías de imparcialidad administrativa”, en *Revista de Administración Pública nº 156*, septiembre-diciembre 2001, pp. 23-58.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 2007, 2ª edición.
- POMED SÁNCHEZ, Luis: “Los mecanismos de gobierno parlamentario en la Comunidad Autónoma de Aragón”, en *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, F. López Ramón (dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 1997, pp. 199-262.
- PORRAS RAMÍREZ, José María: “Función de dirección política y potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno de acuerdo con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre”, en *Revista de Administración Pública nº 146*, Mayo-Agosto 1998, pp. 337-356.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.
- TUDELA ARANDA, José: “Los consejeros del Gobierno de Aragón”, en *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, F. López Ramón (dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 1997, pp. 157-197.
- VV.AA.: *De la reforma estatutaria*. Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública VIII. F. López Ramón (Ed.), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005.