

Dictamen Núm. 166/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de julio de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 31 de mayo de 2023 -registrada de entrada el día 2 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el régimen estatutario de los Ex Presidentes del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto introductorio en el que se recogen los presupuestos normativos y antecedentes de la regulación que se aborda.

Comenzando por los presupuestos normativos, se señala que “la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno”, en su artículo 20, “dispone que la regulación del régimen estatutario de los Ex Presidentes corresponde al Consejo de Gobierno, previa resolución de la Junta General del Principado en la que se fijarán los criterios al respecto. En

tales criterios se referirá la previsión de los auxilios y medios personales y materiales que al producirse el cese se les asignen a los Ex Presidentes, así como las precedencias que en los actos públicos, organizados a nivel autonómico, les correspondan”.

En lo que a los antecedentes se refiere, se indica que por “Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 9 de abril de 2021, se establecieron algunos aspectos honoríficos de los Ex Presidentes, de conformidad con los artículos 1.3 y 16 b) de la Ley del Principado de Asturias 4/1986, de 15 de mayo, reguladora de los honores y distinciones, y del artículo 25 y) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, tales como el tratamiento vitalicio de Presidente o su reconocimiento honorífico distinguiendo con sus nombres estancias destacadas del Palacio de la Presidencia”.

Se reseña a continuación que, “el 9 de marzo de 2023, el Vicepresidente y Consejero de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, trasladó al Presidente de la Junta General la voluntad de tramitar una propuesta normativa que regulase el régimen estatutario de aquéllos, para lo que interesó la fijación de criterios por parte del parlamento asturiano”, y que la “Junta General, el 27 de marzo de 2023, a través de la Comisión de Administración Autonómica, sustanció la proposición no de ley, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre fijación de los criterios para la regulación del estatuto de los Ex Presidentes del Principado de Asturias. En la misma, se fijaron las cuestiones básicas atinentes al tratamiento, precedencias en actos institucionales y protocolarios autonómicos, medios a disposición y no incremento del gasto público”.

Finalmente, se hace referencia a la adecuación del Decreto al cumplimiento de los principios de buena regulación que enuncia el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por seis artículos, una disposición adicional y una disposición final.

Los seis artículos, todos ellos titulados, se ocupan sucesivamente de regular las siguientes materias: el “Objeto” de la norma en elaboración, el “Tratamiento”, las “Precedencias”, la “No retribución”, los “Medios personales y materiales de asistencia” y el “Procedimiento de puesta en funcionamiento”.

La disposición adicional única, bajo el título de “No incremento de gasto”, establece en el apartado 1 que “Las disposiciones contenidas en el presente decreto se llevarán a puro y debido efecto sin incrementar el gasto estructural ordinario establecido en las Leyes del Principado de Asturias de Presupuestos Generales”. En el apartado 2 determina que “La adaptación de las relaciones de puestos de trabajo que fuere necesaria, en su caso, se hará sin incremento de plantilla, ni de los gastos de personal, en cumplimiento de lo previsto en las correspondientes Leyes del Principado de Asturias de Presupuestos Generales y de conformidad con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

La disposición final única establece la entrada en vigor de la norma “a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*”.

2. Contenido del expediente

A propuesta de la Directora General de la Vicepresidencia, por Resolución del Consejero de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático de 30 de marzo de 2023 se dispone “iniciar el procedimiento para la elaboración del Decreto por el que se regula el régimen estatutario de los Ex Presidentes del Principado de Asturias”, encomendando “su tramitación a la Secretaría General Técnica” de la Consejería “en colaboración con la Dirección General de la Vicepresidencia”.

Como antecedente, y a pesar de no figurar entre la documentación incorporada al expediente remitido, conviene dejar constancia de que con anterioridad a la resolución de inicio del procedimiento se tramita en la Junta General la Proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, por la que se sustancia un escrito previo del Consejo de Gobierno, fechado el 9 de marzo de 2023, en el que se solicita de la Junta General del

Principado de Asturias la fijación de los criterios normativos para la regulación por el Consejo de Gobierno del estatuto de los expresidentes del Principado de Asturias -*Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias* de 21 de marzo de 2023 (Serie B-Actividad no Legislativa)-, y ello a los efectos establecidos en el artículo 20 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. Finalmente, en el *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias* de 27 de marzo de 2023 (Serie B-Actividad no Legislativa) se publica la Resolución de la Junta General del Principado de Asturias 242/XI, de 27 de marzo de 2023, adoptada por la Comisión de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, y de Vicepresidencia, sobre fijación de los criterios para la regulación del estatuto de los expresidentes del Principado de Asturias.

El día 11 de mayo de 2023, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora incorpora al expediente la memoria establecida en el artículo 32.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persigue y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en el que se inserta.

Con la misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora elabora la memoria económica prevista en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. En ella se indica que la norma cuya aprobación se pretende “carece de impacto presupuestario alguno, sin implicar costes o gastos, a mayores, con reflejo en los estados de gasto de programa presupuestarios de esta u otras Consejería”, añadiendo a continuación que “la puesta a disposición de un local de uso como despacho o la dotación de apoyo administrativo, ha de abordarse con los recursos ya existentes en los términos de las consignaciones presupuestarias ya existentes”.

El día 15 de mayo de 2023 la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 32.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, un estudio acreditativo del coste y beneficio que

representa el Decreto en tramitación. En este documento se señala que “el principal beneficio que se desprende de la presente propuesta es regular el régimen estatutario de los Ex Presidentes del Principado de Asturias, fijando cuestiones básicas atinentes al tratamiento, precedencia en actos institucionales y protocolarios autonómicos, y medios personales y materiales puestos a disposición de los mismos, sin que la eventual aprobación del reglamento propuesto incremente el gasto público”.

Ese mismo día la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora suscribe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género, el informe sobre impacto de la norma que se tramita en materia de género -que se califica de “nulo”-, toda vez que, según razona, la misma “afectará indistintamente a mujeres y hombres que hayan ostentado el cargo de Presidente o Presidenta del Principado de Asturias”, y añade que además, “y de conformidad con el artículo 5 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, se ha procurado el uso de un lenguaje no sexista en la redacción de la norma jurídica, haciendo referencia en su articulado a expresidentes y expresidentas del Principado”.

También se califica de “nulo” el impacto del futuro Decreto en materia de infancia y adolescencia y en la familia, y ello “en la medida que está dirigido a personas mayores de edad o bien en edad de trabajar, esto es, mayores de 16 años”, según se recoge en el informe que elabora en la misma fecha la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

En lo que al análisis del impacto normativo en la unidad de mercado se refiere, también se le otorga la calificación de “nulo”, ya que la misma “no afecta al mercado”, según se razona en la memoria que emite en la misma fecha la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora en cumplimiento de lo

dispuesto en el artículo 14, apartado 4, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Ese mismo día, la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora suscribe el cuestionario para la valoración de propuestas normativas en modelo normalizado y la tabla de vigencias. En esta última señala que de aprobarse el Decreto “no resultaría modificada ninguna disposición de carácter general, ya que es una cuestión que no estaba previamente regulada, toda vez que, si bien por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de abril de 2021, se establecieron algunos aspectos honoríficos de los Ex Presidentes, de conformidad con los artículos 1.3 y 16.b) de la Ley del Principado de Asturias 4/1986, de 15 de mayo, reguladora de los honores y distinciones, y del artículo 25.y) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, tales como el tratamiento vitalicio de Presidente o su reconocimiento honorífico distinguiendo con sus nombres estancias destacadas del Palacio de la Presidencia, lo cierto es que el citado acuerdo no colma las exigencias del artículo 20 de la precitada Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, que el presente Decreto viene a desarrollar”.

La norma en elaboración se ha remitido, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a fin de que formulen las observaciones que consideren oportunas. Únicamente plantea observaciones la Consejería de Hacienda, que se centran en la posible ubicación del local previsto para que pueda servir de despacho a los ex-Presidentes o ex-Presidentas y en la conveniencia, o no, de precisar en el Decreto en tramitación cuestiones tales como lo que se considera un “plazo razonable y proporcionado” y que la puesta a disposición de los ex-Presidentes o ex-Presidentas de un “despacho” se refiere a “un despacho de uso compartido”, como se refleja en los criterios fijados por la Resolución de la Junta General del Principado de Asturias 242/XI, de 27 de marzo de 2023, adoptada por la Comisión de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, y de Vicepresidencia.

Obra en el expediente a continuación un informe emitido, el 16 de mayo de 2023, por el Director General de Función Pública “en aplicación del artículo 33.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias”, conforme al cual, si una disposición de carácter general implicara la necesidad de incremento o dotación de medios personales, requerirá informe de la Consejería competente en materia de personal. En él se analiza la “repercusión que conllevaría la aprobación de la presente propuesta desde el punto de vista de su incidencia sobre los gastos de personal del Principado de Asturias” y, a la vista tanto de la memoria económica como del proyecto de Decreto, se “concluye que, efectivamente, no se deduce incremento de gastos de personal, habida cuenta de que la creación del puesto de apoyo al despacho de Expresidentes/as, orgánica y retributivamente equiparable a una secretaría de órgano central, no podrá suponer incremento de plantilla. Por ello, independientemente de la configuración retributiva que se le asigne, la creación de dicho puesto deberá articularse mediante expediente de modificación de la relación de puestos de trabajo o instrumento de ordenación equivalente, el cual deberá estar presupuestariamente equilibrado y no suponer incremento de gasto en el capítulo 1 del Presupuesto vigente en el momento de su aprobación”.

Con fecha 16 de mayo de 2023, una Jefa de Servicio suscribe el informe sobre repercusión presupuestaria de la norma en tramitación previsto en el artículo 33.3 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, y en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario. En él, a la vista de la redacción que se propone para el artículo 5 del Decreto en elaboración, pone de relieve que, “si bien la memoria señala que este Decreto carece de impacto presupuestario, el citado artículo 5 evidencia un coste vinculado a la implantación del Decreto originado tanto por la habilitación de un local que pueda servir como despacho, y los consumos ordinarios asociados al uso del mismo, como de la consignación de un puesto de apoyo equiparable a secretaria de órgano central”. En relación con estos gastos, y “respecto a la habilitación de un solo despacho que pueda ser utilizado indistintamente por cualquiera de los

Ex Presidentes/as”, indica que “al objeto de garantizar que no se produce un incremento en el gasto estructural ordinario del Presupuesto General del Principado de Asturias, desde esta Dirección General se sugiere que el Decreto determine que ese despacho ha de situarse en un inmueble que ya esté integrado en el patrimonio del Principado de Asturias y dentro de los límites de la Comunidad Autónoma”. En cuanto a “la incidencia del Decreto propuesto sobre los gastos de personal”, la Jefa de Servicio se remite a lo ya informado en relación con este extremo por el Director General de Función Pública.

Con fecha 17 de mayo de 2023, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite el informe previsto en el artículo 33.4 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo. En él analiza la competencia para la aprobación de la norma en elaboración; su estructura; el procedimiento de tramitación, apartado en el que en relación con las observaciones formuladas por la Consejería de Hacienda señala que “no se estima necesaria la inclusión de tales especificaciones en el texto del Decreto, en tanto que el propio texto incluye una disposición adicional relativa al no incremento de gasto”; las conclusiones sobre aspectos adjetivos de la tramitación, apartado en el que razona haber prescindido “de los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública” previstos en el artículo 33.2 de la reiterada Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, en relación con el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “por tratarse de una regulación de mero alcance organizativo, sin incidencia directa o indirecta, en los intereses de los ciudadanos, ni en materias de impacto económico”; los aspectos materiales o de contenido de la norma proyectada y, por último, la técnica normativa seguida.

Finalmente, el proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 17 de mayo de 2023, según certifica el día 23 del mismo mes la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 31 de mayo de 2023, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula el régimen estatutario de los Ex Presidentes del Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere al proyecto de Decreto por el que se regula el régimen estatutario de los Ex Presidentes del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del titular de la Consejería de

Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático de 30 de marzo de 2023.

Con anterioridad al inicio del procedimiento el Consejo de Gobierno, mediante escrito de 9 de marzo de 2023, había solicitado a la Junta General del Principado de Asturias que procediese a la fijación de los criterios normativos para la regulación del estatuto de los expresidentes del Principado de Asturias, y ello a los efectos establecidos en el artículo 20 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, a cuyo tenor “El Consejo de Gobierno regulará el régimen estatutario de los Ex-Presidentes, previa resolución de la Junta General del Principado en la que se fijarán los criterios al respecto, que contendrán, en todo caso, la previsión de los auxilios y medios personales y materiales que al producirse el cese se les asignen con carácter temporal, así como las precedencias que en los actos públicos que organice la Comunidad Autónoma les corresponda”. A raíz de esta solicitud del Consejo de Gobierno, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una proposición no de ley -*Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias* de 21 de marzo de 2023 (Serie B-Actividad no Legislativa)- y, finalmente, en el *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias* de 27 de marzo de 2023 (Serie B-Actividad no Legislativa) se publicó la Resolución de la Junta General del Principado de Asturias 242/XI, de 27 de marzo de 2023, adoptada por la Comisión de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, y de Vicepresidencia, sobre fijación de los criterios para la regulación del estatuto de los expresidentes del Principado de Asturias.

Obra en el expediente toda la documentación requerida a tenor de lo establecido en el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, conforme al cual “Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la

misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

Asimismo, figura en el expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

Constan también en él la memoria económica y el pertinente informe en materia de presupuestos, establecidos en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario.

También se ha incorporado al expediente el informe de la Consejería competente en materia de personal al que se refiere el artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género); en la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas); en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil), y en la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).

Consta la remisión del proyecto de Decreto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, dando de este modo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Figura también en el expediente el informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora previsto en el artículo 33.4 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. En él se justifica haber prescindido “de los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública”, previstos tanto en el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado

de Asturias como en el artículo 133.4 de la LPAC, con el argumento de que se trata “de una regulación de mero alcance organizativo, sin incidencia directa o indirecta, en los intereses de los ciudadanos, ni en materias de impacto económico”. En la medida en que la disposición tiene un limitado alcance, pues se reduce a desarrollar unos criterios que ya son públicos y han sido aprobados por la Junta General del Principado de Asturias tras la oportuna tramitación, se estima atendible la omisión del trámite de información pública.

Finalmente, cabe destacar que la disposición sometida a consulta figura incluida en la modificación del Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para el primer cuatrimestre de 2023, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de marzo de 2023. Por tanto, el proyecto analizado se ajusta a la planificación prevista por la Administración autonómica, aun cuando esta no derive de una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica.

Visto lo anterior, debemos señalar que la tramitación de la norma cuya aprobación se pretende resulta acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, que encuentra su fundamento en el artículo 10.1 de su Estatuto de Autonomía, que le atribuye la competencia exclusiva para la “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”.

El Estatuto de Autonomía enumera en su artículo 22 los órganos institucionales del Principado de Asturias, entre los que se incluye el Presidente, a cuya regulación, a nivel estatutario, se dedica el artículo 32, remitiendo su

apartado 4 a una Ley del Principado, aprobada por mayoría absoluta, la determinación de, entre otras materias, "el estatuto personal" del Presidente.

Haciendo uso de este mandato estatutario, la Junta General del Principado de Asturias aprobó la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en cuyo título I -"Del Presidente del Principado"- se incluye un capítulo noveno -"Del Estatuto de los Ex-Presidentes"- que establece en su único artículo, el 20, que "El Consejo de Gobierno regulará el régimen estatutario de los Ex-Presidentes, previa resolución de la Junta General del Principado en la que se fijarán los criterios al respecto, que contendrán, en todo caso, la previsión de los auxilios y medios personales y materiales que al producirse el cese se les asignen con carácter temporal, así como las precedencias que en los actos públicos que organice la Comunidad Autónoma les corresponda", siendo precisamente este el objeto del proyecto de Decreto sometido a consulta.

A la vista de lo expuesto, consideramos que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Determinada la competencia del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para la aprobación del presente Decreto hemos de verificar, teniendo en cuenta el momento de emisión del presente dictamen y en tanto no se constituya un nuevo Consejo de Gobierno, si el ejercicio de tal atribución está condicionado por las elecciones ordinarias a la Junta General del Principado de Asturias celebradas el pasado 28 de mayo, tras la convocatoria efectuada por Decreto 11/2023, de 3 de abril, del Presidente del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía, tal y como este Consejo ha hecho en ocasiones anteriores (por todas, Dictámenes Núm. 219/2011 y 102/2015). La cuestión obliga, en suma, a ponderar cómo afecta al ejercicio de la potestad reglamentaria la situación institucional en que

se halla el Consejo de Gobierno dadas tales circunstancias; teniendo en cuenta que la celebración de las elecciones autonómicas determina que el órgano ejecutivo autonómico pasa a estar “en funciones”, como ha establecido el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, “el momento en que el Consejo de Gobierno entra en funciones es el de la celebración de las elecciones a la Junta General toda vez que así se colige de la combinación entre el art. 101.1 CE según el cual “El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales (...)” y el art. 1.1.a) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984 del Presidente y del Consejo de Gobierno que dispone: “El Presidente cesará por: a) Renovación de la Junta General a consecuencia de la celebración de elecciones a la misma” (Sentencias de 12 de marzo de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:818-, 18 de marzo de 2022 -ECLI:ES:TSJAS:2022:790- y 27 de mayo de 2022 -ECLI:ES:TSJAS:2022:1511-, todas ellas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

En el Dictamen Núm. 219/2011 tuvimos la oportunidad de pronunciarnos sobre esta cuestión, por lo que ahora nos limitaremos a remitirnos a él como marco que auxilie al Consejo de Gobierno al efectuar el imprescindible juicio de ponderación para ejercer en la situación institucional presente la potestad reglamentaria. En efecto, la regulación estatutaria y legal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias no ha experimentado variación, por lo que el análisis que realizamos en aquel dictamen mantiene su vigencia. Como concluíamos allí y ahora reiteramos, “ante el silencio de la ley, es el Consejo de Gobierno en funciones el llamado a ponderar cada caso, ateniéndose a los principios enunciados y sometiendo al control jurisdiccional. En esta labor, y en la medida en que un Consejo de Gobierno en tal situación puede condicionar con su actuación los planes y programas de sus sucesores, debe actuar guiado por la lealtad institucional, teniendo en cuenta, además, que el Gobierno cesante no es, por definición, un Gobierno en plenitud, sino un órgano limitado en sus competencias. Por ello, tal concreción ha de hacerse bajo el principio de la autorrestricción”.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia exclusiva del Principado de Asturias en materia de “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”, en los términos de lo establecido en el artículo 10.1 de su Estatuto de Autonomía.

Ahora bien, fijados por la Junta General los criterios que ordena el artículo 20 de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, este Decreto, en cumplimiento estricto del mandato de la ley que desarrolla, debería abordar la total concreción de los medios y servicios que correspondan a los expresidentes y la autoridad a la que compete ponerlos a su disposición. Tal como viene reiterando la jurisprudencia, el papel primordial que el reglamento tiene asignado es el de “continuar con propio contenido el designio ordenador de la ley” (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1992 -ECLI:ES:TS:1992:720-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), o, expresado en otros términos, servir de “complemento necesario” a la ley que desarrolla, integrando aquellos elementos esenciales para su aplicabilidad y eficacia inmediata, que no debe quedar supeditada a una ulterior disposición reglamentaria subordinada.

En definitiva, la regulación contenida en el Decreto cuya aprobación se pretende debería agotar la materia a la que atiende, ya que es designio de la ley que así sea. Al respecto, se advierte que si bien en el proyecto sometido a consulta parece asumirse así -en tanto no se incluye una habilitación de desarrollo-, al mismo tiempo no quedan adecuadamente precisados ciertos extremos sustantivos -como el plazo de puesta a disposición de los medios personales y materiales-, por lo que de no concretarse en la norma habría de ser el propio Consejo de Gobierno el que los determinase. Ello no obsta tampoco la inclusión de una cláusula de atribución competencial o habilitación de desarrollo

siempre que se reduzca a una función subordinada de ordenar la forma y los medios para materializar o ejecutar las medidas previstas en aplicación de los criterios que pueda fijar la Junta General del Principado de Asturias, a quien el artículo 20 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, atribuye primariamente dicha facultad.

Al lado de esta consideración, merece también subrayarse que se echa en falta un tratamiento de otros gastos de representación de los expresidentes en actos protocolarios cuya cobertura no violentaría los criterios fijados por la Junta General. Siendo ya estos austeros, a la vista del estatus del que gozan los expresidentes de otras Comunidades Autónomas, no parece adecuado que el reglamento minore su reconocimiento.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, consideramos correcta la técnica normativa empleada, si bien se observa que en el texto de la disposición no se citan correctamente la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y la Ley 4/1986, de 15 de mayo, reguladora de los honores y distinciones del Principado de Asturias.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre el título de la norma.

En concordancia con el criterio acogido en el articulado y las pautas sobre lenguaje de género, se estima que el título debe señalar que se regula el estatuto de “los expresidentes/as del Principado de Asturias” o de “los ex-Presidentes/as del Principado de Asturias”. De conformidad con las reglas de la Real Academia Española, el prefijo *ex* debe someterse a las normas generales que rigen para la escritura de todos los prefijos y, por tanto, se escribe unido a la base si esta es un verbal, si bien se excepciona el supuesto en que esa locución se escriba con inicial mayúscula, en cuyo caso el prefijo ha de ir seguido

de un guion para evitar la irrupción de una mayúscula en posición intermedia. Esta consideración es extensiva al resto de las referencias recogidas en el preámbulo y el articulado, de modo que si se acude al masculino genérico habrá de consignarse “expresidentes”, y si se desdobra el giro “expresidentas o expresidentes” o la locución “ex-Presidentes/as”.

Por otra parte, se considera preferible la indicación de que se regula “el estatuto” y no el “régimen estatutario” en tanto la primera expresión se ha generalizado en distintas disposiciones estatales y autonómicas que abordan el estatuto de los expresidentes y responde a una mejor técnica. El mandato legal se dirige al establecimiento de un “régimen estatutario”, lo que se implementa a través de la aprobación de un “estatuto”.

II. Sobre la parte expositiva.

El texto de carácter expositivo que antecede al articulado del proyecto debería estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de “Preámbulo”. Tal consideración deriva de lo previsto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

En cuanto a su contenido observamos, conforme a lo razonado y lo que se reseña al abordar el artículo 6 del proyecto, que se alude a los criterios fijados por la Junta General omitiéndose su específica referencia, cuando al menos los numerados como “Tercero” y “Cuarto” deberían recogerse en el texto expositivo. Procedería así su inclusión en lugar de la genérica alusión a “medios a disposición y no incremento del gasto público”. Esta última referencia resulta además imprecisa, pues el criterio de contención del gasto se impone en la Resolución de la Junta General respecto a la “remuneración económica” y al “despacho y (...) persona que (...) preste apoyo administrativo”, lo que no impide que pueda extenderse a otros conceptos no remuneratorios, como el resarcimiento de los gastos en que los expresidentes incurran en actos protocolarios.

Con la plasmación en el preámbulo del criterio “Cuarto” se deja además adecuada constancia del carácter temporal, “por un plazo razonable y proporcionado”, de los medios materiales y personales a disposición de los expresidentes.

En este mismo párrafo ha de corregirse la errata que se observa en su encabezamiento (donde dice “a través de las” debe decir “a través de la Comisión de Administración Autonómica”).

III. Sobre la parte dispositiva.

En el artículo 4, al lado de la regla que excluye la retribución (en rigor, no imprescindible ya que aquella sólo surgiría de la específica habilitación) puede abordarse la cobertura de los gastos protocolarios pues, tal como observamos al ocuparnos del ámbito material de la norma, se echa en falta un tratamiento de los gastos de los expresidentes en actos protocolarios cuya previsión no violentaría los criterios fijados por la Junta General en tanto no se trata de conceptos remuneratorios. El título de la disposición habría de referirse entonces a la “retribución y resarcimiento de gastos”.

El artículo 6, dedicado según su título al “Procedimiento de puesta en funcionamiento” del régimen estatutario de los expresidentes/as del Principado de Asturias, dispone que, “Al principio de cada legislatura, la Consejería competente en materia de patrimonio, notificará a los Ex Presidentes o Ex Presidentas la puesta a disposición del despacho, su ubicación y medios disponibles, así como el plazo de la puesta a disposición y el horario de uso administrativo”.

El análisis de la redacción que se propone para este artículo ha de realizarse a la vista tanto del contenido de la Resolución de la Junta General del Principado de Asturias 242/XI, de 27 de marzo de 2023, adoptada por la Comisión de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, y de Vicepresidencia, sobre fijación de los criterios para la regulación del estatuto de los expresidentes del Principado de Asturias, publicada en el *Boletín Oficial de*

la Junta General del Principado de Asturias de 27 de marzo de 2023 (Serie B-Actividad no Legislativa), como del artículo 20 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, cuyo desarrollo a nivel reglamentario constituye el objeto del proyecto de Decreto sometido a dictamen.

Sobre este extremo, la Resolución de la Junta General del Principado de Asturias 242/XI, de 27 de marzo de 2023, señala que, “Por un plazo razonable y proporcionado, y sin que suponga incremento del gasto, los expresidentes o expresidentas del Principado de Asturias podrán disponer de un despacho y de una persona que, de manera compartida, les preste apoyo administrativo”. En línea con lo que reseñamos al ocuparnos del ámbito material de la norma, este Decreto, en cumplimiento estricto del mandato de la ley que desarrolla, debería abordar la total concreción de los medios y servicios que correspondan a los expresidentes y la autoridad a la que compete ponerlos a su disposición. La Junta General, al fijar unos criterios abiertos, encomienda de nuevo al Consejo de Gobierno la tarea de concretar, a través de la conveniente regulación, el “plazo razonable y proporcionado” durante el cual las expresidentas o expresidentes “podrán disponer de un despacho y de una persona que, de manera compartida, les preste apoyo administrativo”. En el proyecto sometido a consulta no se precisa ni se delimita ese plazo, y la redacción del artículo 6 (“Al principio de cada legislatura, la Consejería competente en materia de patrimonio, notificará a los Ex Presidentes o Ex Presidentas la puesta a disposición”) sugiere que puede ser indefinido pero revisable “Al principio de cada legislatura”, y que queda un fondo de decisión material que pende de “la Consejería competente en materia de patrimonio”, a la que se encomienda “notificar” la puesta a disposición del despacho y el plazo.

En suma, el reiterado plazo ha de ser delimitado o fijado en la presente disposición reglamentaria, bien tasándolo por referencia a la duración del mandato o al transcurso de cierto tiempo desde el cese del cargo, o bien introduciendo al menos algún parámetro en plasmación de su carácter “razonable y proporcionado” y entregando su concreción a la decisión del

Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que se mantenga la notificación por la Consejería.

El artículo 20 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, ordena que los criterios que ha de fijar la Junta General contengan, “en todo caso, la previsión de los auxilios y medios personales y materiales que al producirse el cese se les asignen con carácter temporal”. Se observa que la Junta General ha especificado que sea, además de temporal, por un plazo “proporcionado”, lo que evoca su ajuste a otro referente temporal que parece ser el de la duración de la presidencia ejercida (así, entre otras disposiciones de nuestro entorno, el artículo 9.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, limita la disposición de medios a “un periodo equivalente al tiempo de desempeño del cargo de Presidente”).

Dado que por parte de la Junta General del Principado de Asturias se ha de proceder, en uno u otro momento, al control del cumplimiento por parte del Consejo de Gobierno de la Resolución 242/XI, de 27 de marzo de 2023, en los términos de lo establecido en los artículos 219 y 205 del vigente Reglamento, es preciso que la disposición reglamentaria no rehuya la concreción de los criterios fijados por la Junta General.

Por último, en la parte final del proyecto procede introducir una disposición transitoria que aclare que la puesta a disposición de los medios materiales y personales que se contemplan es aplicable a todos los expresidentes que ostenten tal condición a la entrada en vigor del Decreto, cualquiera que fuere el momento de su cese. Tratándose de extremos honoríficos y protocolarios se estima que ya es patente que corresponden a todos ellos, por lo que no es precisa la aclaración.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la

norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.