

DERECHO AUTONOMICO

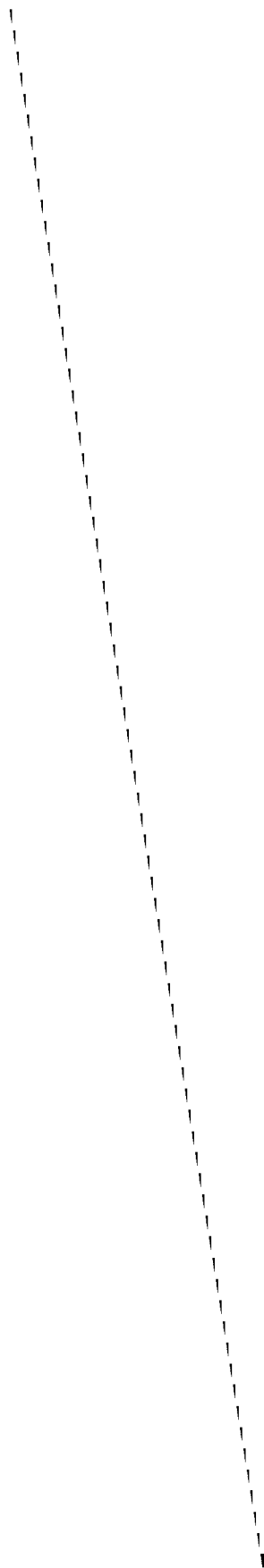
COMENTARIOS AL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

DIRIGIDOS POR
RAUL BOCANEGRA SIERRA



MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

**COMENTARIOS AL ESTATUTO
DE AUTONOMIA
DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
DEL PRINCIPADO
DE ASTURIAS**



**COMENTARIOS
AL ESTATUTO
DE AUTONOMIA
DE LA COMUNIDAD
AUTONOMA
DEL PRINCIPADO
DE ASTURIAS**

**DIRIGIDOS POR
RAUL BOCANEGRA SIERRA**

**MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL**

NIPO: 326-86-009-5

Depósito legal: M. 17.820-1987

ISBN: 84-505-5834-4

Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. 28039 Madrid

COLABORADORES DE LA OBRA

APARICIO PEREZ, Antonio.

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario.

ARRANZ PUMAR, Gregorio.

Abogado del Estado.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl.

Catedrático de Derecho Administrativo.

CABALLERO CORTINA, Ricardo.

Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Oviedo.

FERNANDEZ PEREZ, Bernardo.

Consejero de la Presidencia del Principado de Asturias.

GARCIA FERNANDEZ, Javier.

Profesor Titular de Derecho Constitucional.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos.

Profesor Titular de Hacienda Pública.

SOSA WAGNER, Francisco.

Catedrático de Derecho Administrativo.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo.

Profesor Titular de Derecho Administrativo.

ARTICULO 1 *

"1. Asturias se constituye en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.

2. La Comunidad Autónoma se denomina Principado de Asturias."

1. ESTRUCTURA DEL PRECEPTO

Si comparamos los artículos iniciales de todos los Estatutos de Autonomía —aquellos que contienen los principios básicos de cada ordenamiento autonómico—, descubriremos que los del Estatuto asturiano, y más particularmente este artículo 1.º, destacan por su extrema concisión. Casi todos los preceptos iniciáticos contienen referencias a la identidad histórica de la Comunidad que se forma y su base regional o nacional, a veces residencia la voluntad autonómica en el pueblo, y, con frecuencia, introducen un elemento finalista al señalar que el acto estatuyente se dirige a ejercer el autogobierno. Esta retórica —que en modo alguno es gratuita¹— está totalmente ausente en el artículo 1.º, inserto, además, en una norma estatutaria que tampoco contiene Preámbulo.

Resulta así que este artículo 1.º posee una inusual estructura desnuda, en la que cada frase expresa un mandato normativo preciso, que se resume en cuatro elementos: a) el acto constitutivo de la Comunidad; b) el acatamiento a la Constitución, pero no sólo como acto volitivo sino ante todo como referencia jurídico-positiva del ordenamiento en que se sitúa la Comunidad; c) la definición del carácter

* Autor del comentario: Javier García Fernández.

¹ Ver a este respecto Pablo LUCAS MURILLO: "Normas programáticas, Estatutos y autonomía comunitaria", *Revista de Derecho Político* n.º 21, 1984, págs. 7-30.

normativo-institucional del Estatuto; d) la denominación del Ente autonómico.

2. EL ACTO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD

El acto constitutivo de la Comunidad se expresa mediante la voluntad autonómica de un sujeto, Asturias, que efectúa el acto volitivo de crear un nuevo ordenamiento. Al igual que ocurre en otros Estatutos, aquí también falta el pueblo como referencia legitimadora, lo que en sí mismo no tiene importancia, si bien, como veremos a continuación, esta ausencia viene a reforzar la naturaleza exclusivamente racional —y no historicista— del principio dispositivo en que se funda la constitución de la entidad regional asturiana. Y es que, en efecto, lo más característico de este acto constitutivo es su radical ahistoricismo, junto con una voluntad no menos consciente de soslayar la presencia de los elementos configuradores de la autonomía, a excepción, claro está, de la voluntad autonómica.

Como se sabe, la formación de las Comunidades Autónomas se realiza a partir de la fijación, por el artículo 143 del texto constitucional, de determinados procedimientos de constitución sin llegar a fijarse un mapa autonómico ni determinar sujetos². Por ello, como recordó en su momento Jesús Leguina, la estructura autonómica se inspira, entre otros principios, en el principio de voluntariedad, es decir, se apoya en la libre manifestación de la iniciativa regionalizadora por parte de los territorios a los que se atribuye *ex Constitutione* la titularidad de tal iniciativa³, y así lo corroboró la Sentencia constitucional 100/1984, de 8 de noviembre, al establecer que una provincia (Segovia, en ese caso) no es titular del derecho a convertirse en Comunidad Autónoma, sino mero titular de un derecho de iniciativa que, por lo demás, según aclaró el propio Tribunal, se agota al cumplimentarse ésta (Sentencia constitucional 89/1984, de 29 de septiembre). Pero este principio de voluntariedad, por carecer precisamente de sujetos, se ha visto prolongado en los diversos Estatutos, bien complementándolo con otros principios que pretenden cumplimentar los requisitos del artículo 143.1 de la Constitución, bien, acumulativamente, sacando a la luz el sujeto de la autonomía, que a veces puede ser el pueblo.

² Véase Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: "Notas sobre la iniciativa del proceso autonómico de la provincia de Madrid", *Revista de Política Comparada* n.º 7, 1981-1982, págs. 181-194, que contiene al final una extensa nota bibliográfica sobre la materia. Posteriormente se ha ocupado del tema Manuel B. GARCÍA ALVAREZ: "Voluntariedad y autonomía en la organización territorial española", en la obra col. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)* vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 1143-1163.

³ Jesús LEGUINA: "Las Comunidades Autónomas", en su obra *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 32-37.

Este panorama se acota bastante en el caso de las autonomías uniprovinciales, donde el único requisito que se antepone al principio de voluntariedad es el de la entidad regional histórica (aparte, claro está, de los supuestos excepcionales del artículo 144). Tal requisito historicista denota, en primer lugar, como señala Bartolomé Clavero, una determinada voluntad de reconstituir las autonomías en sentido federalizante, pero con el resultado incierto de entrar en el campo de las ideologías y de los nacionalismos⁴. Y, en segundo lugar, según vio la doctrina, es un requisito de dudosa operatividad jurídica porque se fundamenta en un concepto jurídico indeterminado y, en ocasiones, indeterminable, como se ha visto en el caso de Segovia, lo que de hecho lo convierte en un elemento meramente orientativo⁵. No obstante lo cual, el Tribunal Constitucional, en la citada sentencia 100/1984, ha revalorizado, quizá innecesariamente, el requisito de la entidad regional histórica, al atribuir a las Cortes Generales la competencia para verificar la concurrencia de tal requisito como único parámetro legitimador de la utilización del procedimiento del artículo 143.1 para las autonomías uniprovinciales.

Este es el panorama en que se ha situado doctrinal y jurisprudencialmente el requisito historicista exigido por el artículo 143.2 de la Constitución para formar Comunidades uniprovinciales. Pero lo curioso del caso es que Asturias posee claramente este requisito, aún cuando no se refleje en el artículo que comentamos, y ello es tanto más curioso cuanto que el Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, que aprobó el régimen preautonómico asturiano, proclamaba en su preámbulo que "Asturias es una provincia con entidad regional histórica", en lo que se diferenciaba de la otra preautonomía provincial, la de Murcia, cuyo Real Decreto-ley no contenía expresiones de este

⁴ Bartolomé CLAVERO: "Presencia política de la historia: nacionalidades y autonomías en la Constitución", en su obra *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Siglo XXI, Madrid, 1982, págs. 164-165. En esta línea, también, Antonio EMBID IRUJO: "Algunas reflexiones sobre el hecho regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional", en Manuel RAMÍREZ (dir.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 307-319. Por su parte, Enrique ALVAREZ CONDE (*Las Comunidades Autónomas*, Ed. Nacional, Madrid, 1980, pág. 72) se refiere al "papel exclusivo y excluyente de la historia".

⁵ Critican este requisito historicista Enrique LINDE PANIAGUA: "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa* n.º 182, 1979, págs. 287-366; Alfonso PÉREZ MORENO: "El concepto de 'autonomías integradas': una clave interpretativa de la Constitución española", en el vol. col. *Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos, organización, convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, págs. 15-44; José María MARTÍN OVIEDO: "El régimen constitucional de las Comunidades Autónomas", *Revista de Estudios Políticos* n.º 18, 1981, págs. 157-170; GARCÍA FERNÁNDEZ: *op. cit.* Para una aplicación empírica de los riesgos del uso de este requisito, véase Angel GARCÍA SANZ y Juan MUÑOZ: *Manipulación y falseamiento de la historia de Segovia y de Castilla. A propósito de la cuestión autonómica segoviana*, Madrid, 1982.

tenor. Y es que, efectivamente, desde el opúsculo *Doctrina regionalista aprobada por la Junta Regionalista del Principado* elaborado en 1918 por el vizconde de Campo Grande, Ceferino Alonso y José González⁶, hasta algunas elaboraciones doctrinales aparecidas durante la Segunda República (Alvarez-Gendín, Ramón Argüelles), el regionalismo asturiano, como corriente ideológica que busca reformular la estructura política de este territorio en términos de diferenciación autonómico-institucional, es una realidad que emerge con cierta fuerza antes y después del franquismo⁷. Además, este regionalismo tiene dos notas características que contribuyen a darle solidez más allá de formulaciones románticas o místicas.

Por un lado, se trata de un movimiento que muy tempranamente se inserta en la específica problemática socio-económica de Asturias, orientando las propuestas de autogobierno hacia la articulación de competencias en el campo de la industria, de la minería, la pesca o los servicios públicos que pueden ser más deficientes⁸. Por otro lado, nos encontramos ante un regionalismo que se asienta en la previa existencia de un reino medieval con momentos de expansión notables (Ordoño I y Alfonso III, sobre todo) cuya ulterior transformación en el reino astur-leonés y en la monarquía castellana no le restó rasgos diferenciadores de los que son buena prueba tanto la reordenación de la Junta del Principado por los Reyes Católicos⁹, como la creación de la Real Audiencia de Asturias por Felipe V (1717), en un significativo momento centralizador.

Con tales antecedentes, resulta muy significativo que este artículo 1.º se desentienda de toda referencia historicista e incluso del elemento legitimador que sería el pueblo asturiano. No hay ningún juicio de valor ni tampoco se adelantan principios que puedan informar el ordenamiento autonómico.

En consecuencia, el artículo 1.º se limita a tomar conocimiento del acto constitutivo de la Comunidad que se realiza a partir del previo, aunque implícito, reconocimiento de la existencia de la entidad territorial que es Asturias. Como luego vino a corroborar la sentencia constitucional 89/1984, de 29 de septiembre, este precepto se separa tanto del titular de la iniciativa del proceso autonómico como del sujeto de tal proceso para acabar situando a una persona colectiva metajurídica

⁶ Existe una reedición de la Biblioteca Popular Asturiana, Gijón, 1977.

⁷ Véase, a este respecto, Pedro de SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS: *El regionalismo asturiano*, Ayalga Eds., Salinas, 1976.

⁸ Así lo vio Ramón ARGÜELLES, con un opúsculo de título tan expresivo como *Regionalismo económico asturiano. Carbones. Ganadería. Pesca. Régimen político regional*, La Fe, Gijón, 1934. Más recientemente, Juan de LILLO CUADRADO: *Asturias: una crisis permanente*, Ayalga, Salinas, 1978.

⁹ Enrique ORDUÑA REBOLLO: "Estudio preliminar", en *Estatuto de Autonomía de Asturias*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, págs. 8-10.

como sujeto del autogobierno que, mediante un acto volitivo, crea una organización política ¹⁰.

3. EL ACATAMIENTO A LA CONSTITUCION

La referencia a la Constitución tiene, al igual que ocurre con el acto constitutivo de la Comunidad, una estricta dimensión jurídico-positiva, ya que viene a cumplir dos finalidades, a saber: insertar al nuevo ordenamiento autonómico en el ordenamiento jurídico del Estado, explicitando el *continuum* Constitución-ordenamiento jurídico restante que establece el artículo 9.1 de la Constitución, y, en segundo lugar, traducir en términos, igualmente jurídico-positivos, el principio de unidad que establece el artículo 2.º de la Constitución.

Aún cuando pareciera obvio, la existencia de la Constitución, como clave de bóveda del ordenamiento primario del que derivan los ordenamientos secundarios, puede y debe ser resaltada a la hora de normar sobre cualquiera de los elementos que constituyen tales ordenamientos secundarios, a fin de remachar, en sede no constituyente pero jurídico-positiva, cuál es el límite de la autonomía y en qué se fundamenta éste ¹¹. En este sentido, el artículo 1.º, como los preceptos similares de algunos otros Estatutos, ha venido a sintetizar en cinco palabras la idea, desarrollada por García de Enterría, de la Constitución como supraordenamiento necesario del sistema autonómico, es decir, como obligada consecuencia de la diversidad de regímenes autonómicos que permite el principio dispositivo, y —sigue diciendo García de Enterría, de acuerdo con el Tribunal Constitucional— como parámetro de interpretación y aplicación de los Estatutos de Autonomía ¹².

Tenemos, en suma, que la referencia a la Constitución que este precepto contiene no es una mera cláusula de estilo, sino una expresión, en clave jurídico-positiva, de la posición de los Estatutos de Autonomía en “el sistema de fuentes, como reflejo, a su vez, del específico procedimiento de articulación Estado/Comunidades Autónomas fijado por la Constitución.

¹⁰ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDA: “Artículo 1.1”, en Ramón MARTÍN MATEO (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, págs. 50-51.

¹¹ Sobre estos extremos, Santiago MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas* vol. I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 200-202.

¹² Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: “La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución” y “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”, en su obra *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 99-101 y 296-298.

4. EL ESTATUTO COMO NORMA INSTITUCIONAL BASICA

Todos los Estatutos de Autonomía, excepto los de Andalucía y Madrid y la Ley navarra de mejoramiento, contienen esta expresión, tomada del artículo 147.1 de la Constitución. No parece necesario, por ello, detenerse en una cuestión muy elaborada doctrinalmente, bien complementada por diversas interpretaciones de la doctrina constitucional a partir de la Sentencia 10/1984, de 23 de marzo. Baste por ello indicar muy sumariamente sus rasgos jurídicos más destacables, que se contraen a los siguientes puntos:

- Es una norma subordinada a la Constitución: como derivación del principio, ya referido, de la Constitución como supraordenamiento de las Comunidades Autónomas, el Estatuto se configura como una norma que deriva del ordenamiento primario al que tiene que seguir hasta en su contenido específico (artículo 147.2), si bien con la peculiar característica de formar parte del ordenamiento constitucional (artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

- Es la norma institucional básica del ordenamiento autonómico; ello no quiere decir, como recuerda Muñoz Machado, que se trate de una ley territorial, pues su naturaleza es la de una ley estatal aprobada por las Cortes Generales¹³, sino que, por mandato constitucional, es la norma que llena de contenido institucional la autonomía de una Comunidad, cuyos órganos normativos se encuentran, en lo esencial, ante la indisponibilidad que supone el Estatuto.

- Es, formalmente, una ley orgánica, cuyo contenido queda congelado tanto por el principio de reserva de Estatuto como por el procedimiento especial de reforma¹⁴.

5. LA DENOMINACION DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

El artículo 147.2.a) de la Constitución establece que, entre otros contenidos, los Estatutos de Autonomía han de incorporar la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. Pero, en los casos en que este precepto se ha cumplido rigurosamente, la denominación se ha fijado siguiendo dos fórmulas: bien la de

¹³ MUÑOZ MACHADO: *op. cit.*, págs. 284-285.

¹⁴ Sobre el Estatuto como norma jurídica: MUÑOZ MACHADO: *op. cit.*, págs. 281-314; Ramón MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho autonómico*, Madrid, 1984, págs. 99-104; Enrique ALVAREZ CONDE: *Las Comunidades Autónomas*, Ed. Nacional, Madrid, 1980, págs. 105-144; Fernando PÉREZ ROYO: *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 125-147; GARCÍA DE ENTERRÍA: "El ordenamiento estatal...", *cit.*, págs. 294-300; Joaquín TOMÁS VILLARROYA: "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en el vol. col. *La Constitución española y las fuentes del Derecho* vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, págs. 142-156.

carácter exclusivamente geográfico (Cantabria, Región de Murcia, Castilla-La Mancha), bien la que incorpora un elemento institucional (Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, Comunidad de Madrid). En el caso de Asturias, la denominación incorpora también este elemento institucional, con la particularidad de respetar escrupulosísimamente el mandato constitucional, pues la denominación tiene un reconocido arraigo histórico.

La denominación de Principado de Asturias, como recordó Posada, fue creada por Juan I de Castilla en favor del sucesor de la Corona, pero no como mero título honorífico sino como mayorazgo que abarcaba la mayor parte de los territorios asturianos. Con los Reyes Católicos pasa a ser título honorífico y, salvo un intento frustrado de Felipe V, lo fue hasta el final de la Restauración, con la única particularidad de que desde el nacimiento de Isabel II hasta 1880 se extendió la denominación a las hembras a las que eventualmente correspondiera la sucesión inmediata de la Corona¹⁵. Desde esta perspectiva, el Estatuto de Autonomía cumple rigurosamente el mandato del artículo 147.2.a) de la Constitución, hasta el extremo de que posiblemente sea Asturias la Comunidad que posee la denominación más adecuada a su identidad histórica.

Ahora bien, dado que el artículo 57.2 del texto constitucional —al igual que la Constitución de 1812— establece que el Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias, conviene indagar si esta atribución expresa tiene alguna consecuencia jurídica para el ordenamiento autonómico asturiano.

Tras la restauración de la Monarquía se celebró en Covadonga, el 1 de noviembre de 1977, lo que Tomás Villarroya ha denominado acto de naturaleza jurídica difusa e imprecisa, consistente en una investidura, proclamación o exaltación de don Felipe de Borbón y Grecia como Príncipe de Asturias¹⁶. En esta ceremonia intervinieron el entonces presidente de la Diputación Provincial de Oviedo y el Jefe del Estado, quien resaltó que a partir de entonces su hijo quedaría vinculado a la región. Pero este acto, una vez promulgada la Constitución, carece de toda dimensión jurídica (lo que no excluye que en el futuro pueda volver a realizarse o una similar con contenido meramente simbólico) y ello por dos motivos de alcance jurídico-positivo.

Por una parte, como también señala Tomás Villarroya, porque los términos en que se expresa el artículo 57.2 de la Constitución no dejan ninguna duda acerca de la asunción automática del título cuando el

¹⁵ Adolfo POSADA: "Príncipe de Asturias", *Enciclopedia Jurídica Española*, Francisco Seix Ed., Barcelona, s.f. t. XXV, págs. 675-680, con extensas referencias bibliográficas.

¹⁶ Joaquín TOMÁS VILLARROYA: "Artículo 57", en Oscar ALZAGA (dir.): *Comentarios a las leyes políticas*, Edersa, Madrid, 1983, t. V, pág. 122.

heredero de la Corona nazca o acuda al llamamiento¹⁷, lo que excluye un acto de proclamación o investidura para que esta asunción tenga eficacia. En segundo lugar, porque en paralelo a esta asunción automática, el artículo 61.2 de la Constitución sí ha previsto un acto, del que derivan importantes efectos, para el día en que el heredero alcance la mayoría de edad, que consiste en un juramento ante las Cortes Generales reunidas en sesión conjunta.

De todo ello resulta que, de acuerdo con la Constitución, el Principado de Asturias y sus órganos de autogobierno no han recibido ninguna atribución específica en orden a la proclamación del heredero de la Corona como titular de esta dignidad. Pero llegados a este punto conviene preguntarse por la vigencia del Real Decreto de 22 de agosto de 1880 en lo tocante a su artículo 5.º, que, de acuerdo con otro Real Decreto de 1830, establecía que “los comisionados de Asturias serán citados a las habitaciones del Real Palacio tan luego como se presenten señales de alumbramiento de mi muy amada esposa. Pero sólo en el caso de ser varón el hijo con que me favorezca la Divina Providencia, podrán asistir con los demás testigos a la presentación del Príncipe...”.

Aunque no de forma expresa, esta norma puede entenderse derogada después de la promulgación del Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, que regula el Registro Civil de la Familia Real. Esta última norma, en efecto, vino a derogar un conjunto de Reales Decretos (de 23 de enero de 1873, 19 de agosto de 1880, 28 de enero de 1901 y 29 de mayo de 1922) que fijaban el régimen jurídico de la inscripción registral de los miembros de la Familia Real, así como el de su presentación al Cuerpo Diplomático y demás Corporaciones, ceremonia ésta que, a partir del Real Decreto de 19 de agosto de 1880, se formalizaba mediante acta distinta en tiempo y lugar de la inscripción registral. El Real Decreto de 22 de agosto de 1880 trae causa, por consiguiente, del de fecha 19 de agosto del mismo año, por lo que al haber sido expresamente derogado el primero, hay que concluir que por aplicación del artículo 2.2 del Código civil, el Real Decreto de 22 de agosto ha perdido la eficacia que le confería el del día 19 del mismo mes y año.

Resulta de todo lo visto hasta aquí, a los efectos del artículo 1.º del Estatuto, que la denominación de la Comunidad Autónoma como Principado de Asturias no crea vínculo o relación jurídica que otorgue a los órganos de esta Comunidad algún tipo de participación, más allá del metajurídico de la cortesía, en cualquiera de los actos por el que el heredero de la Corona toma su dignidad o se integra en el ordenamiento constitucional.

¹⁷ *Ibidem.*, pág. 123.

ARTICULO 2 *

“El territorio del Principado de Asturias es el de los Municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de Oviedo.”

1. INTRODUCCION

El artículo 137 de la Constitución señala que “el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, estableciendo el artículo 147.2.b) de la norma fundamental que la “delimitación de su territorio” es un contenido necesario de los Estatutos de Autonomía, una materia reservada exclusivamente a éstos, que como “norma institucional básica” de las Comunidades Autónomas deben inexcusablemente contener. Esto es justamente lo que hace el precepto que comentamos, y lo efectúa sobre los criterios establecidos en el artículo 143 de la Constitución. Este último artículo, en coherencia con el principio dispositivo de que la norma fundamental partió a la hora de regular el establecimiento de las Comunidades Autónomas (principio dispositivo, por cierto, no únicamente referido al reparto competencial, sino también, como se nota, al ámbito territorial), no exigía más condiciones para el acceso al autogobierno que se tratara de “provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes”, o de “territorios insulares”, o bien de “provincias con entidad regional histórica”, como referencias territoriales capaces de aglutinar unos rasgos suficientes de homogeneidad cultural que viabilizaran las nuevas entidades políticas cuya creación se posibilitaba.

Estos vagos criterios constitucionalmente establecidos han resultado acertados, una vez concluida la configuración del mapa autonómico con la aprobación de los diversos Estatutos de Autonomía, no habiendo suscitado mayores problemas su concreción en la práctica.

* Autor del comenario: Raúl Bocanegra Sierra.

El artículo 2.º del Estatuto asturiano, teniendo, lógicamente, en cuenta, el carácter de Asturias como "provincia con entidad regional histórica", que accede al autogobierno como Comunidad Autónoma uniprovincial, delimita su alcance territorial a "los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de Oviedo", por diferencia con otros Estatutos de Comunidades Autónomas pluriprovinciales que lo hacen directamente en relación con las provincias que las integran. Sin embargo, ello no implica en realidad ninguna diferencia sustancial, ni suscita problemas añadidos, en la medida en que, en último término, es justamente el ámbito provincial el factor último que sirve para establecer el territorio del Principado de Asturias, que abarca, así, los límites de la antigua provincia de Oviedo, los establecidos por el famoso Real Decreto de Javier de Burgos, de 30 de noviembre de 1833, que estableció la actual división provincial española (con la única modificación operada por el Decreto-ley de 21 de noviembre de 1927 que dividió en dos las provincias Canarias). Este dato de que la división provincial existente haya sido, en último término, el criterio para la demarcación territorial de las Comunidades Autónomas y que ello no haya generado mayores problemas, prueba, sin duda, tal vez mejor que ninguna otra cosa, el acierto de la división provincial efectuada por Javier de Burgos, y lo injusto de las críticas vertidas acerca de la artificiosidad de los límites establecidos. Artificiosidad, que si probablemente es predicable del modelo francés de los departamentos que utilizó Javier de Burgos, la validez actual de los límites provinciales en España, tras ciento cincuenta años de historia, desmienten rotundamente entre nosotros tal afirmación.

La concreción de los límites del territorio del Principado de Asturias no es ciertamente problemática, aun cuando el Real Decreto citado no la establezca directamente, limitándose a recoger la existente con anterioridad (de 1822) para el Principado de Asturias (que con este Decreto se convierte en provincia de Oviedo), y que a su vez, curiosamente, se remite a límites anteriores, tradicionalmente establecidos.

El Decreto de 30 de noviembre de 1833, por lo que se refiere a la provincia de Oviedo (denominación que el artículo 2.º incorpora, como se ha notado, sustituyendo a la de Principado de Asturias), señala lo siguiente: "Provincia de Oviedo. Su capital, Oviedo. Esta provincia confina por el Norte con el océano Cantábrico, por el Este con la provincia de Santander, por el Sur con la de León y por el Oeste con la de Lugo. Sus límites son los mismos que tiene actualmente, con la agregación de Peñamellera y Rivadedeva con sus términos para el partido de Llanes, que eran de la provincia de Santander". Por su parte, el Decreto de 27 de enero de 1822 dice: el "*límite septentrional es el mar Océano*. El oriental es el actual con la provincia de Santander. El límite sur es el actual con la provincia de León, y el occidental el actual con la provincia de Lugo."

2. EL PAPEL DEL TERRITORIO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

La delimitación del territorio del Principado de Asturias así efectuada tiene una importancia decisiva en cuanto requisito inexcusable para la existencia misma de la Comunidad Autónoma, al expresar, no sólo, en términos positivos, el ámbito espacial sobre el que se proyecta la autonomía asturiana, sino también, en términos negativos, el límite general de la validez del ejercicio de las competencias autonómicas.

Desde la primera de las perspectivas apuntadas, el tema del territorio nos conduce directamente a una cuestión teórica actualmente desvalorizada, pero que no deja de tener su importancia, aun cuando, en términos generales, deba entenderse que no es metodológicamente correcta. Me refiero a la cuestión del valor del territorio para los entes públicos, que ha llevado a una doctrina verdaderamente vetusta, por transposición o extrapolación de principios de Derecho internacional (y como tales aplicables en su caso, únicamente al Estado, no a los demás entes públicos) a distinguir entre entes territoriales y no territoriales, según que el territorio sea un elemento constitutivo esencial, un presupuesto de su existencia, sin el cual no tendría vida, o sea simplemente (para los entes no territoriales) un mero ámbito, una pura demarcación para el desarrollo de sus actividades o la prestación de sus servicios.

Esta distinción entre entes territoriales y no territoriales (que se combina, para completarla, con la afirmación de que aquéllos persiguen una generalidad o universalidad de fines, mientras que éstos se concretan a alguno o algunos de los posibles)¹ ha venido a ser enormemente relativizada por lo que al valor del territorio se refiere, desde que Kelsen² pusiera de relieve que el territorio no es, en realidad, para los entes públicos otra cosa que una esfera de vigencia, un ámbito determinado en el que rige un ordenamiento o se aplica una competencia concreta, como requisito de validez.

Esta crítica no obstante, lo cierto es que la diferencia de regímenes jurídicos entre los entes territoriales y los no territoriales existe y es operativa³, y, aunque un tanto incidentalmente, ha sido recogida y aplicada a las CA por el TC cuando en la Sentencia de 14 de julio de 1981 califica a aquéllas de “corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política”. En desarrollo de esta idea, MARTÍN MATEO⁴ ha señalado que: “El territorio es, pues, para los entes de este carácter no

¹ Una crítica de esta cuestión, en NIETO, A., *Entes territoriales y no territoriales*, RAP, 64, 1971, págs. 29 y ss.

² Cfr. por ej., en Kelsen, H., *Compendio de teoría general del Estado*, Trad. de Luis Recasens Siches y Justino de Azcárate Flórez., Barcelona, 1979, págs. 157 y ss.

³ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, 4.^a ed., Madrid, 1983, págs. 364 y ss., sobre el estado actual de la cuestión.

⁴ MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho autonómico*, Madrid, 1984, pág. 107.

sólo el soporte físico de la actividad de sus órganos, dato que sería, por otra parte, común a cualquier otro ente público o privado, ni tampoco exclusivamente un factor delimitador de su influencia jurídica legítima. Es, sin duda, como quería la doctrina subjetivista, un elemento esencial de peculiares características, en cuanto conecta con la comunidad en él asentada, con la que forma un todo indivisible. De aquí que sea, por ejemplo, excepcional la disociación de lo vecinal y de lo territorial y que deba normalmente contarse con la población cuando se pretende la modificación de las bases políticas y administrativas territoriales”.

Supuestos, pues, la naturaleza territorial de las CA (incluso aunque no se admita la idea de que el territorio sea un elemento de la personalidad jurídica), hay que hacer no obstante, una precisión importante en relación con el básico carácter del territorio del Principado como límite de su autonomía, y es la de que tal territorialidad no supone en absoluto la “impenetrabilidad” jurídica de su territorio. Frente a una presunta “impenetrabilidad” del Estado, “esto es —para decirlo en palabras de Kelsen⁵—, el principio que resulta del dogma de la soberanía, y de una hipóstasis del Estado, según el cual en un espacio determinado podría únicamente existir un solo Estado” (que es una idea que el propio autor subraya que “carece de toda justificación”), el territorio de las CA es absolutamente “penetrable” a otros ordenamientos, en cuanto expresa esencialmente (y, en todo caso, este es el aspecto que ahora nos importa) el ámbito de vigencia de su propio ordenamiento, pero sin excluir por ello la aplicación de otros Ordenamientos. El territorio actúa así, como ha señalado NIETO⁶, “como un límite, pero (salvo que se trate de órganos de la misma naturaleza y nivel) como un límite para el ejercicio de las competencias propias, pero no para el ejercicio de las competencias ajenas: el que un municipio (cabría decir también, una CA) no pueda actuar, en principio, fuera de su término municipal no significa, ni mucho menos, que la provincia o el Estado tengan prohibido hacerlo dentro de él”. Hay, pues, una clara penetrabilidad vertical (en el ámbito de la CA asturiana rigen también otros Ordenamientos, concretamente el del Estado y el municipal, con arreglo a las respectivas reglas de reparto competencial), y una suerte de impenetrabilidad horizontal, que no es siempre, sin embargo, absoluta, pese a la genérica afirmación efectuada por el artículo 15 del Estatuto [y, por ejemplo, en los apartados c), d), g), ñ) del artículo 10; apartado b) del artículo 12; artículo 13, apartado k), ll), utilizado aquí por lo demás también el ámbito territorial como criterio de delimitación de competencias con el Estado] de que “todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y en los demás

⁵ Kelsen, H., *op. cit.*, pág. 159. Cfr. NIETO, A., *op. cit.*, loc. cit.

⁶ NIETO, A., *op. cit.*, pág. 43.

del presente Estatuto se entenderán referidas al territorio del Principado de Asturias”, aun cuando este precepto acierte a expresar la idea capital sobre el significado del territorio como límite para las propias competencias. Que la actuación de las CA se limite al ámbito de su propio territorio, “no puede significar, en modo alguno —como ha señalado, en efecto, el TC en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981—, que le esté vedado por ello a estos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otras partes del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las CA de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales, equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación”. La celebración de convenios entre CA o determinados preceptos relacionados con el fuero personal de los asturianos, como los artículos 7 y 8 del Estatuto y otras diversas técnicas, posibilitarían esta excepcional validez de los actos y disposiciones del Principado fuera de su territorio⁷.

3. EL ALCANCE DEL TERRITORIO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Siendo las normas más arriba apuntadas, las que vienen a delimitar el territorio del Principado, de su lectura pueden deducirse dos tipos de problemas en orden a determinar cuál es exactamente el territorio de la CA asturiana. Por un lado, si bien se observa, el Decreto de Javier de Burgos precisa que la provincia de Oviedo (cambiada nuevamente de denominación —provincia de Asturias— por la Ley de 5 de abril de 1983 en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria octava del Estatuto) “confina por el N. *con el Océano Cantábrico*” y el Decreto de 1822 que su “*límite septentrional es el mar Océano*”, lo que indudablemente parece querer decir que el ámbito de su jurisdicción termina precisamente allí donde comienza el mar, quedando excluido de su territorio el mar territorial, con lo que evidentemente habría que excluir de la cláusula de territorialidad del Principado, en cuanto su territorio se define por el de la antigua provincia de Oviedo, el mar litoral. Esta es, desde luego, la opinión de MARTÍN MATEO⁸: “la solución es clara para el mar litoral: no pertenece, desde luego, al territorio de las Comunidades por la sencilla razón de que el de las Provincias y Municipios de que trae causa no se prolongan a los mares circundan-

⁷ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, págs. 196 y ss. MARTÍN MATEO, *op. cit.*, págs. 111 y ss.

⁸ MARTÍN MATEO, R., *Manual...*, cit., pág. 109.

tes...”, “lo que no es obstáculo para que determinadas competencias estatutarias se ejerzan puntualmente sobre el litoral: pescadería, marisqueo, puertos deportivos y de refugio, vertidos, etc.”.

Por lo que se refiere al Principado de Asturias, está claro, como se verá en el precepto correspondiente, que la pesca en aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la alguicultura y cualquier otra forma de cultivo industrial [artículo 10.1.h) del Estatuto], así como los puertos de refugio, los puertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales, son competencias que el Principado puede ejercer, desde luego, sobre el mar territorial. La explicación de este fenómeno, que produce un ejercicio de competencias fuera del límite territorial propio, podría perfectamente encontrarse, como ha señalado MUÑOZ MACHADO⁹, en la relación de contigüidad del mar litoral con el territorio de las CA, lo que justifica que se reconozca a éstas algunas competencias de carácter y alcance extraterritorial, aun a pesar de que ésta resulte una explicación ciertamente alambicada (pero no por eso menos real, como puso de relieve el proceso de elaboración del Estatuto andaluz, de donde fueron suprimidas por las Cortes las referencias a las zonas marítimas adyacentes como territorio de la CA). Este autor propone, por ello, que todas las zonas marítimas a que se refiere el artículo 132.2 de la Constitución, que luego veremos, incluido el mar territorial, deban ser consideradas territorio de las CA, puesto que “ni ese territorio es impenetrable (bien al contrario, es al tiempo territorio del Estado) ni las competencias autonómicas alcanzan a la totalidad de las acciones públicas o regulaciones normativas que pueden afectar al mismo, por lo que el dato territorial sirve aquí para justificar las competencias regionales, pero no puede emplearse para excluir las decisiones estatales”¹⁰.

El tema es diferente respecto de las demás porciones marítimas, pese a que el artículo 132.2 de la Constitución señala que “son bienes de dominio público estatal... en todo caso la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales en la zona económica y la plataforma continental”. Si bien aparentemente podría deducirse de aquí la exclusión de los bienes citados del territorio de las Comunidades Autónomas, es lo cierto que tal conclusión no parece acertada. La titularidad dominical y el ejercicio de los poderes públicos no tienen por qué ir necesariamente asociados (y no lo están, de hecho, como lo prueban multitud de bienes de dominio público estatal —ríos que atraviesan más de una CA, autopistas, etc.— sobre los que no hay duda, sin embargo, respecto a su inclusión territorial en una CA y el ejercicio de competencias autonómicas sobre los mismos¹¹, sino que es

⁹ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público...*, cit., pág. 195.

¹⁰ MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, pág. 194.

¹¹ MARTÍN MATEO, R., *Manual...*, cit., pág. 109.

justamente la separación entre el *dominium* (estatal sobre las playas, la zona marítimo-terrestre, etc.) y el *imperium* (de las CA, en cuanto integrantes de su territorio aparte del local) lo que viene a explicar la posición territorial de estos bienes. El territorio comunitario es completamente “penetrable” a otros ordenamientos, y en nada perturba a la territorialidad autonómica de esos bienes, esto es, “a la competencia general territorial sobre las actividades ejercidas en estos espacios”¹², su titularidad estatal —y la aplicación del correspondiente ordenamiento con arreglo al criterio del *dominium*¹³, es decir, “las funciones resultantes de su posición dominical”.

Como señala MUÑOZ MACHADO¹⁴, “si se tiene en cuenta la naturaleza territorial de las CA... y que como consecuencia las competencias que ostenta están siempre referidas a su territorio... habría que convenir que las zonas marítimas referenciadas forman parte de su territorio a los efectos del ejercicio de las competencias que tienen reconocidas”. Esta es por lo demás, y como recuerda el mismo autor, una doctrina claramente consolidada por el TS respecto a las Corporaciones locales y las playas, puertos y zona marítimo-terrestre. Sirva como ejemplo este párrafo de la Sentencia de la Sala 4.^a del TS de 25 de septiembre de 1981 (“...la zona marítimo-terrestre se encuentra dentro de la esfera de atribuciones de los Ayuntamientos, aunque haya de distinguirse entre la competencia por razón de dominio y la jurisdicción que el Municipio ejerce a través de la competencia propia de sus Organos privativos en el ámbito espacial que enmarca el término municipal, pues, de lo contrario, se incurriría en el confusionismo de equiparar los conceptos de propiedad, por un lado, y jurisdicción, por otro...”).

No parece, a mi juicio, que este mismo orden de consideraciones pudiera ofrecer mayores obstáculos respecto a su aplicación en el mar territorial. El Tribunal Constitucional así lo ha puesto de manifiesto, por lo demás, en su Sentencia de 3 de julio de 1984:

“La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, como ya ha declarado este Tribunal (STC número 113/1983, FJ 1.^o). Esa concurrencia es posible cuando cayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así, con el presente caso, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo (son que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) tiene por objeto la actividad consistente en

¹² MARTÍN MATEO, R., *op. cit.*, págs. 109-110.

¹³ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público...*, cit., pág. 194.

¹⁴ MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, loc. cit.

la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial.

No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto, puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni la perturbe.

3. A la posible concurrencia de competencias en el recinto portuario de Bilbao no obsta el hecho sobre el que hace particular hincapié la representación del Gobierno de la Nación, de que el puerto de Bilbao, tanto en la zona de servicios como en la marítimo-terrestre, sea un bien de dominio público estatal, extremo que nadie pone en duda (artículo 132.3 de la Constitución y artículo 1.º de la Ley de Costas de 1969). Pero aparte de que la condición de dominio público no es criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el EAPV (por citar el único que aquí interesa) para delimitar competencias, es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que la ostenten. Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido en forma inequívoca, y concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos en ellos (STS 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980; dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional de Comunidades Autónomas (artículo 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total."

Pero, por otra parte, y este es el segundo tipo de problema a que me refería al principio en relación con la delimitación del territorio del Principado de Asturias, es posible observar, asimismo, que el Decreto de Javier de Burgos tiene una "concepción plana" del territorio, en la medida en que no se refiere en absoluto al subsuelo y al espacio aéreo, lo que plantea la cuestión de si el territorio de la CA se extiende o no también al *dessus* y al *dessous*¹⁵.

La cuestión puede resolverse en términos semejantes a la anterior (aun cuando no existe respecto del subsuelo y del espacio aéreo una

¹⁵ Por utilizar expresiones de MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, págs. 193 y ss., esp. pág. 195.

declaración como la del artículo 132.2 de la Constitución, el artículo 149, especialmente respecto del espacio aéreo —1.20 y 1.27— reserva al Estado las competencias más sustanciales), pues “el territorio no es como suele creerse una superficie, sino un espacio *tridimensional*. La vigencia del orden jurídico-estatal se extiende no sólo en longitud y latitud sino también en altura y profundidad, y lo propio pasa con su acción efectiva o influjo eficaz: el Estado domina también el espacio que hay por encima y por debajo de la superficie ordinariamente llamada *territorio*”¹⁶. Esta idea, formulada por KELSEN con relación al Estado resulta también aplicable al territorio de las CA, especialmente si se piensa en la fecha en que los Decretos demarcadores de las provincias, con su “concepción plana” del territorio fueron formulados. Como ha señalado MARTÍN MATEO¹⁷, esta perspectiva “cuadra perfectamente con el ejercicio autonómico de las competencias urbanísticas, pero legitima también otras futuras funciones de las Comunidades Autónomas que afecten a la atmósfera y a la zona subterránea. En cuanto a la primera, sin poner tampoco en duda la soberanía del Estado y la reserva a los órganos centrales de competencias específicas en relación con la navegación aérea, comunicaciones por ondas, defensa, etc., quedan otros tipos de utilizaciones y regulaciones vinculadas a los intereses específicos a cargo de los órganos comunitarios, como el control de la contaminación, la eventual utilización de la energía solar y eólica “...e incluso el candente tema de las comunicaciones por satélite, aunque, dadas sus complejidades transnacionales, es improbable que quede un ámbito dispositivo apreciable a estas escalas.

En cuanto al subsuelo, cabe también fundar una cláusula de territorialidad general no oponible a las titularidades concretas que se reserva el Estado y en la que encajan múltiples actuaciones que van desde el control de la contaminación de las aguas subterráneas hasta la hipotética construcción de refugios nucleares.”

¹⁶ KELSEN, H., *Compendio...*, cit., pág. 158.

¹⁷ MARTÍN MATEO, R., *Manual...*, cit., pág. 110.

ARTICULO 3 *

"1. La bandera del Principado de Asturias es la tradicional con la Cruz de la Victoria en amarillo sobre fondo azul.

2. EL Principado de Asturias tiene Escudo propio y establecerá su Himno por Ley del Principado."

1. LA BANDERA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

La bandera, como símbolo representativo de la región, se define en el número uno del artículo 3.⁹ como "la tradicional con la Cruz de la Victoria en amarillo sobre fondo azul". La redacción definitiva procede de la fase de elaboración del Proyecto de Estatuto por la Asamblea redactora prevista en el artículo 146 de la Constitución. Hasta ese momento las redacciones del borrador de anteproyecto y del anteproyecto mismo diferían exclusivamente en el uso de la partícula "de" en lugar de "con". La formulación de la bandera se efectúa considerándola como un símbolo previo a la propia redacción del Estatuto, como un símbolo preexistente. Sin embargo, la propia duda de definirla como la tradicional *con* la Cruz de la Victoria, o la tradicional *de* la Cruz de la Victoria revela, pese al pretendido carácter preexistente del símbolo, la indefinición de alguno de sus elementos. Los debates en la Asamblea redactora así lo ponen de relieve y de ellos se deduce, además, el intento de algunos miembros de precisar aún más la definición de los elementos de uno de los símbolos regionales.

La situación era descrita por el diputado provincial, señor García Linares, de forma precisa:

"Las banderas en los antiguos reinos de España provenían de los escudos respectivos y conservaban los colores de los campos de los mismos. No me voy a extender sobre las banderas que utilizaron los distintos reinos de España, pero sí es importante consignar que Asturias no tuvo una bandera tradicional como se viene diciendo aquí. Los especialistas en esta materia, entre los que se encuentra Jesús Evaristo Casariego, dicen, refiriéndose al siglo XVII, que no hay constancia de

* Autor del comentario: Bernardo Fernández Pérez.

ninguna bandera típicamente asturiana aunque sí un detalle sobre su color: los mellos azules. Este enunciado es bastante discutible; sin embargo, tenemos otra referencia también de Juan Santana que habla sobre banderas y uniformes de las tropas asturianas. Estos dos autores no señalan una bandera privativa de Asturias y del Principado de Asturias, sino que, basándose en una disposición de Decretos y Ordenanzas Militares, la bandera que se usaba entonces en la Junta General del Principado estaba basada en la Cruz de Borgoña y rematada en sus cuatro puntas por una corona. Después de estas cuatro puntas se añadieron los escudos de las respectivas entidades que representaban. Aquí aparece en repetidas ocasiones la Cruz de la Victoria y la Cruz de los Angeles.

Estamos de acuerdo en que el campo o color de la bandera asturiana, era el campo azul; sin embargo, la Junta General del Principado de Asturias no utilizaba una bandera privativa sino que, es digno de destacar, que llevaba las proclamas de los reyes en estandarte real, y este estandarte real era el que usaba el Alférez Mayor del Principado, cargo vinculado a la familia de los Queipo de Llano. El color heráldico, por tanto, de la Junta General del Principado primero, de la Diputación Provincial después es el azul, por lo menos en los últimos siglos”¹.

Ante la duda fundada sobre la existencia de una bandera enteramente definida —sólo el campo o color parece cierto— como privativa de Asturias, la redacción del Estatuto recoge la existencia de *una* bandera tradicional, pero, pese a ello, define una de sus variantes históricas, al describir como figura o motivo la Cruz de la Victoria.

2. EL ESCUDO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

El número dos del artículo 3.º declara que “el Principado de Asturias tiene escudo propio” y remite a una ley el establecimiento de su Himno. No hay, por consiguiente, remisión normativa para la determinación del Escudo, que el Estatuto no define.

La investigación heráldica —Ciríaco de Miguel Vigil, Trelles— ha convenido en que Asturias “trae en su escudo de azur, la Cruz llamada de Pelayo, y también de la Victoria, revestida de oro y de piedras preciosas, de cuyos brazos penden las letras α y Ω (alfa y omega), primera y última del abecedario griego, simbolizando a Cristo, principio y fin de todas las cosas”. Pero tampoco hay duda de que se hubiera asignado antaño al Principado otras armas, distintas de las enumeradas, y aun variantes muy diversas. No obstante, existía una definición oficial de escudo, efectuada en el siglo XIX, reinando Fernando VII, que recogía el tradicional de la Cruz de la Victoria, en oro sobre campo

¹ Consejo Regional de Asturias-Diputación Provincial de Oviedo, *El proceso autonómico asturiano*, I, s.l., 1981, pág. 277.

azul, usado por la Junta General del Principado, retomado por la Diputación Provincial y respetado a lo largo de los años.

La indefinición estatutaria del escudo, que se daba por obvio, exigió una definición legal efectuada por la Ley del Principado 2/1984, de 27 de abril, por la que se determina el Escudo del Principado y se regula su uso.

El artículo 2.º lo define como “rectangular, cuadrilongo y con los extremos del lado inferior redondeados y una punta o ángulo saliente en el centro de dicho lado, con la proporción de seis de alto por cinco de ancho.

Trae sobre campo de azur o azul la Cruz de Asturias, que llama de la Victoria, de oro, guarnecida de piedras preciosas de su natural color, y las letras alpha mayúscula y omega minúscula, también de oro, pendientes de sus brazos diestro y siniestro, respectivamente; y sendas líneas, con letras de oro, la leyenda:

HOC SIGNO TVETVR PIVS

HOC SIGNO VINCITVR INIMICVS

la primera al flanco diestro, la segunda al flanco siniestro.

Al timbre, corona real, cerrada, que es un círculo de oro, engastado de piedras preciosas, compuesto de ocho florones de hojas de acanto, visibles cinco, interpoladas de perlas, y de cuyas hojas salen sendas diademas sumadas de perlas, que convergen en un mundo de azur o azul, con el semimeridiano y el cuadro de oro, sumado de cruz de oro. La corona forrada de gules o rojo.”

La fundamentación histórico-heráldica consta en la exposición de motivos:

“El Estatuto de Autonomía para Asturias preceptúa en su artículo 3.º que ‘el Principado tiene escudo propio’, por lo que en ningún caso se trata con la presente ley de una creación *ex novo* sino de elevar al adecuado rango el reconocimiento de este símbolo de la Comunidad Autónoma, resolviendo definitivamente la duda surgida entre los estudiosos de si existe o no algún texto normativo que formule o describa las características del escudo del Principado de Asturias, existencia que parece deducirse de acta de la sesión de 21 de octubre de 1857 de la Diputación Provincial que refiere al señor rey don Fernando VII la designación o sanción de su representación formal. La presente ley, pues, ha de describir el Escudo ya existente, configuración que surge de los antecedentes históricos de nuestra Comunidad.

De las descripciones modernas conocidas, tanto en la realizada por el egregio Jovellanos en su carta al señor marqués de Camposagrado como la del insigne cronista de Asturias y heraldista eminente, don Ciríaco de Miguel Vigil se reseñan sobre fondo azul, la Cruz de la Victoria con las letras alpha y omega pendientes de sus brazos —la

alpha mayúscula y la omega minúscula en razón a que ésta es la forma en que existe todavía en las más antiguas representaciones gráficas de la Cruz de Asturias datadas en la época de los reyes Alfonso II y Alfonso III, en el siglo IX, y que pueden verse en la iglesia de Santullano de los Prados y en el Museo Arqueológico de Asturias—, y la leyenda 'HOC SIGNO TVETVR PIVS, HOC SIGNO VINCITVR INIMICVS', en mayúsculas romanas. La diferencia existente entre ambas descripciones es que mientras Jovellanos timbra el escudo con la Corona real, para don Ciríaco lleva la Corona del Príncipe.

Constituye satisfacción y orgullo de Asturias que este símbolo de su escudo —la Cruz de la Victoria— además de poseerlo en vivo, con la excelsitud de tan magna joya, cuya realización tuvo lugar en el año 908, reinando Alfonso III el Magno, último rey de Asturias, sea, sin duda una de las figuras de blasón más antiguas de Europa al serlo del reino de Asturias ya en el siglo IX, pues sus primeras representaciones conocidas, como ya se indica, aparecen en diversos monumentos prerrománicos de Asturias y posteriormente, en los distintos confines de dicho reino.

Este signo real de Asturias que inicialmente se representaba al natural, es decir, solamente la figura de la Cruz con el alpha y el omega grabado sobre el fondo de piedra y que solía llevar inscrita la leyenda, acabó, por aplicación de la heráldica, inscrito, a partir del siglo XVIII, en una superficie limitada, con forma de escudo, cuadrilongo, redondeado en la parte inferior y con la punta en medio de la base, siendo su ornamento exterior más importante la corona.

El que el escudo del Principado vaya timbrado con la Corona real se establece —a pesar de la inducción a error que puede suponer la institución, en 1388, por Juan I, del 'Principado de Asturias', siguiendo el ejemplo de la Corona inglesa y de otros Estados—, en razón de la dignidad de Asturias y no del título honorífico del Principado; es decir, de la propia condición del territorio de Asturias, desde siempre tierra de realengo, tal como, acertadamente, se recoge en la descripción de Jovellanos."

La Ley del Principado 2/1984 prohíbe el uso del escudo como símbolo de identificación por ninguna otra institución pública o privada que no sea el Principado, y "el uso que vaya en menoscabo de su alta significación". La propia dicción del artículo permite concebir uno que no sea de identificación simbólica y que no menoscabe su alta significación. Esta regulación se efectuó por Decreto 111/1984, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el contenido de la disposición adicional de la Ley 2/1984. El Decreto regula el uso, que está sometido a autorización administrativa previa. Regula, asimismo, los colores según las especificaciones del sistema internacional CIELAB, y aprueba una reproducción simplificada para uso oficial.

La forma simplificada del Escudo, para uso exclusivo de la Admi-

nistración del Principado, fue definida como distinta de la anterior por el Decreto 59/1985, de 13 de junio, por el que se aprueba el diseño simplificado del Escudo del Principado de Asturias y se normalizan los elementos gráficos externos de identificación de la Comunidad Autónoma.

3. EL HIMNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

La remisión normativa del número 2 del artículo 3.º fue cumplida por Ley 1/1984, de 27 de abril, por la que se establece el Himno del Principado y se regula su uso. La ley establece como Himno del Principado la “popular canción *Asturias, patria querida*” y determina la melodía, la letra en versión original y la versión en asturiano. La elección de la canción *Asturias, patria querida* como Himno del Principado se justifica en la exposición de motivos como un reconocimiento de la “voluntad del pueblo asturiano, manifestada de forma ostensible y mayoritaria en favor de la melodía y el texto de la popularísima canción (...). Su profundo valor simbólico ha venido articulando una dialéctica anticipada de identidad pueblo-himno, asumida en el tiempo con emoción solidaria y respeto por todos los hijos de nuestra tierra a lo largo, al menos, de los seis últimos decenios.

Sintetiza esta asunción popular de *Asturias, patria querida*, el venir empleándose espontáneamente, desde el advenimiento de la democracia en nuestro país, incluso en los actos oficiales de mayor rango presididos por las más altas representaciones del Estado”.

El artículo 4.º de la ley dispone que el Himno habrá de ser interpretado en aquellos actos oficiales de carácter público y especial significación organizados por la Comunidad Autónoma y por los Municipios de Asturias. Asimismo, se prohíbe la utilización en actos, formas o versiones que menoscaben su alta significación.

ARTICULO 4 *

"El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje."

1. SIGNIFICADO DEL PRECEPTO

El artículo 3.º de la Constitución, tras establecer la oficialidad del castellano y la cooficialidad de las demás lenguas españolas en sus respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos, vino a ordenar un especial respeto y protección a las distintas modalidades lingüísticas de España, a las que calificaba como patrimonio cultural¹. Y en conexión con este precepto, el artículo 148.1.17 del texto constitucional incluyó la enseñanza de la lengua entre las materias asumibles por las Comunidades Autónomas.

Este artículo 4.º del Estatuto trae causa de ambos preceptos constitucionales y se conecta, a su vez, con el artículo 10.1.n) de la norma estatutaria, que atribuye al Principado, como competencia exclusiva, el fomento y protección del bable en sus diversas variantes.

A la vista de este último artículo cabe preguntarse por el sentido que posee un precepto preliminar como este que comentamos y, más específicamente, se debe indagar si estamos ante una norma programática².

Por de pronto, la comparación entre los artículos 4.º y 10.1.n) del Estatuto nos indica que el primero tiene un contenido más amplio, ya que señala ámbitos específicos en los que se promoverá (medios de

* Autor del comentario: Javier García Fernández.

¹ Sobre este artículo constitucional, Luis SÁNCHEZ AGESTA: "Artículo 3", en Oscar ALZAGA (dir.): *Comentarios a las leyes políticas* t. I, Edersa, Madrid, 1983, págs. 197-214; Rafael ENTRENA CUESTA: "Artículo 3", en el vol. col. *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, 2.ª ed. págs. 57-71.

² Sobre el sentido jurídico de las normas programáticas, Pablo LUCAS MURILLO: "Normas programáticas, Estatutos y autonomía comunitaria", *Revista de Derecho Político* n.º 21, 1984, págs. 7-30.

comunicación y enseñanza) y, además, incorpora criterios para hacer efectiva su protección y promoción (respecto a las variantes locales y voluntariedad de su aprendizaje).

Tenemos por ello que el artículo 4.º, en una perspectiva jurídico-positiva es más que una norma programática y se configura como un precepto-marco que fija —insistimos que en clave jurídico-positiva— el régimen jurídico del bable en la Comunidad asturiana, es decir, los ámbitos y los criterios para su aplicación por los poderes públicos. Sin este artículo 4.º, el artículo 10.1.n) quedaría a la libre disposición del legislador autonómico, pero ha parecido más oportuno rodear la atribución de la referida competencia de un marco más preciso. ¿En qué medida la creación de este marco ha sido jurídicamente acertada? Para responder a esta cuestión conviene aludir brevemente a la naturaleza sociolingüística del bable.

2. EL BABLE COMO MODALIDAD LINGÜÍSTICA

Sin entrar en la polémica sobre las diferencias entre el castellano y el bable, es decir, sobre si se ha configurado a partir del castellano o viene directamente del latín pasando por el dialecto leonés³, se pueden señalar tres rasgos característicos de esta modalidad lingüística que han de influir necesariamente en su posterior ordenación jurídica:

- Su diversidad —que el Estatuto de Autonomía recoge—, ya que se puede hablar de tres bables, occidental, central y oriental, en donde destaca el central.
- Su no coincidencia con los límites territoriales del Principado, ya que no se habla en una franja del Occidente asturiano y se extiende, por el contrario, por el Occidente de Cantabria.
- Su naturaleza diglósica⁴ y su vitalidad oral que no se corresponde con una presencia similar en la literatura y en los medios de comunicación social⁵.

Sobre estos tres elementos se puede valorar el acierto jurídico del artículo 4.º del Estatuto.

³ Sostiene la primera posición Jesús NEIRA (*El bable: estructura e historia*, Ayalga Eds., Salinas, 1976; "La situación lingüística de Asturias", *Revista de Occidente* núms. 10-11, 1982). Parte de la segunda teoría toda la doctrina elaborada en torno al Conceyu Bable, que ya se expresó tempranamente en la *Gramática bable* de A. M. CANO, M. V. CONDE, J. L. GARCÍA ARIAS y F. GARCÍA GONZÁLEZ (Naranco, Madrid, 1976).

⁴ Sobre la dimensión sociológica de la diglosia, Rafael Lluís NINYOLÉS: *Idioma y poder social*, Tecnos, Madrid, 1972.

⁵ X. LL. GARCÍA ARIAS: "Informe sobre la lengua asturiana", en el vol. col. *Las lenguas nacionales en la Administración*, Diputación Provincial de Valencia, Valencia, 1981, págs. 177-188.

3. LA EFICACIA DEL PRECEPTO

Como hemos visto, el artículo 4.^º trae causa del artículo 3.3 de la Constitución, de cuya eficacia jurídica se ha debatido ya en la doctrina. El mandato de protección y respeto de las distintas modalidades lingüísticas ha sido entendido, por un lado, como carente de valor jurídico⁶, y, de otro lado, como precepto pleno de consecuencias jurídicas⁷. Pero siguiendo esta última dirección puede destacarse, con MILIAN MASSANA, al menos una garantía constitucional del respeto de estas modalidades que se dirigiría a su enseñanza y a impedir la prohibición de su uso en determinados medios.

Con estos antecedentes, el artículo que comentamos ha sido valorado desde posiciones distintas. Mientras SÁNCHEZ VICENTE, tras describir su poco pacífica génesis, lo considera un texto cauteloso⁸, MILIAN MASSANA lo juzga negativamente porque proporciona una interpretación restrictiva del artículo 3.3 de la Constitución en la medida en que no conlleva la enseñanza obligatoria del bable⁹. Sin embargo, puede señalarse que este artículo 4.^º tiene el alcance que ha fijado la Constitución.

El artículo 3.^º del texto constitucional ha optado por un modelo lingüístico que no permite la cooficialidad de lenguas minoritarias dentro de una Comunidad Autónoma, como el bable, la fabla aragonesa o el aranés. Sin la cooficialidad, parece constitucionalmente inviable la obligatoriedad de tales lenguas en la enseñanza o en la Administración, por lo que su aprendizaje ha de ser voluntario e igualmente voluntario su uso en determinados ámbitos. Todo ello nos lleva a la conclusión que el artículo 4.^º del Estatuto, en relación con el artículo 3.3 de la Constitución ha venido a crear dos tipos de relación jurídico-pública, a saber:

- Un haz de derechos subjetivos que se anudan en torno a la idea de la libertad de uso del bable en las distintas situaciones de las que no deriva un paralelo deber de utilización por terceros (medios de comunicación social, Registro civil, etc.).
- Un deber de los poderes públicos de realizar una política activa de difusión de la lengua: proporcionar los elementos necesarios para su

⁶ Oscar ALZAGA: *La Constitución española de 1978* (comentario sistemático), Eds. del Foro, Madrid, 1978, pág. 111.

⁷ ENTRENA CUESTA: *Op. cit.*, pág. 69; Antonio MILIAN MASSANA: "La regulación constitucional del multilingüismo", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 10, 1984, págs. 144-145. Por su parte SÁNCHEZ AGESTA (*op. cit.*, pág. 209) destaca la ambigüedad del texto constitucional:

⁸ Xuan Xosé SÁNCHEZ VICENTE: "La lengua asturiana y el Estatuto de Autonomía", en *Las lenguas nacionales...* cit., pág. 194.

⁹ MILIAN MASSANA: "Los derechos lingüísticos en la enseñanza de acuerdo con la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 7, 1983, págs. 362-363.

enseñanza voluntaria, asegurar su presencia en los medios de comunicación social de carácter público, fomentar su extensión mediante la creación de empresas públicas de fines culturales, creación de centros de depósito cultural (bibliotecas, archivos, etc.). Esta política puede expresarse, como propone MILIAN MASSANA, en una legislación de excepción, particularmente intensa¹⁰, que no tendrá más límites que los derechos subjetivos de los no parlantes (exigencia de conocimiento por los funcionarios públicos, enseñanza obligatoria). Con todo, ¿es suficiente esta política excepcional para mantener viva una lengua minoritaria?

Enfrentándose a la situación de las lenguas minoritarias, ALESSANDRO PIZZORUSSO advierte que el artículo 6.^º de la Constitución italiana se presta a dos interpretaciones: *a)* sistema de reglas sólo aplicables a determinadas situaciones, donde la protección consiste principalmente en desarrollar la no discriminación; *b)* sistema de diferenciación del tratamiento normativo aplicable a situaciones de hechos diversos, es decir, igualdad sustancial¹¹. Pues bien, con independencia de la interpretación que pueda derivarse del ordenamiento italiano hay que señalar que la clave de bóveda de la ordenación del bilingüismo que deriva de nuestra Constitución para variedades lingüísticas minoritarias estriba en prohibir la obligatoriedad de su uso so pena de invertir las situaciones de desigualdad, esta vez contra los castellano-parlantes. No impide esta ordenación, sin embargo, la aplicación de lo que en sociolingüística se denomina modelo personal, es decir, una política basada en el libre ejercicio de derechos lingüísticos en el marco de unos servicios públicos que el Estado se compromete a proporcionar¹².

El artículo 4 del Estatuto sigue estos principios e igualmente los sigue el Decreto 73/1983, de 29 de septiembre, de creación, en el seno de la Consejería y Cultura, de una Comisión para la realización de los estudios previos a un programa de fomento y protección del bable, entre cuyos fines se encuentra no sólo la definición de los variantes locales sino, ante todo, el análisis de la conveniencia de implantar programas pilotos de su aprendizaje.

¹⁰ MILIAN MASSAN: "La regulación constitucional..." cit., pág. 145.

¹¹ Alessandro PIZZORUSSO: "Minorías y grupos étnicos y lingüísticos en Italia: perspectiva de protección", en el vol. col. *Ordenación legal del plurilingüismo en los Estados contemporáneos*, Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, Barcelona, 1983, págs. 20-23. Sigue su interpretación MILIAN MASSANA, "La regulación constitucional..." cit., pág. 145.

¹² Un buen resumen de estos modelos, en NINYOLES: "La política lingüística: modelos y ámbitos", en *Las lenguas nacionales...* cit., págs. 15-39.

ARTICULO 5 *

“La sede de las instituciones del Principado de Asturias es la ciudad de Oviedo, sin perjuicio de que por ley del Principado se establezca alguno de sus organismos, servicios o dependencias en otro lugar del territorio.”

1. LA GENESIS DEL PRECEPTO

El artículo 147.2.c) de la Constitución impone entre el contenido mínimo necesario de los Estatutos de Autonomía “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias”.

Desde las primeras fases de elaboración del Estatuto de Autonomía hubo unanimidad en la determinación de la sede de las instituciones del Principado, la ciudad de Oviedo. Ya el borrador del Anteproyecto en su artículo 4.º determinaba: “La sede de los órganos del Principado de Asturias es la ciudad de Oviedo, sin perjuicio de que por Ley de la Junta General del Principado se establezca alguno de ellos en otro lugar del territorio”. Esta redacción, que se cuida de precisar “ciudad de Oviedo” para no incurrir en confusión con la denominación de la provincia, entonces aún no sustituida por la de “Asturias”, y que distingue, asimismo, entre la persona jurídica del *Principado de Asturias* y sus órganos inmediatamente estatutarios, es decir, los creados y regulados básicamente en el propio Estatuto, prevaleció hasta la discusión del proyecto en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. En ese momento, por aceptación de una enmienda transaccional propuesta por el Grupo Socialista, que recogía básicamente el contenido de una enmienda del Grupo Centrista y lo aproximaba al de otro del Grupo de Coalición Democrática, el artículo 5.º adquirió su redacción definitiva ¹.

* Autor del comentario: Bernardo Fernández Pérez.

¹ Las enmiendas en cuestión eran la 12 del Grupo Coalición Democrática: “La sede de las instituciones de gobierno del Principado es la ciudad de Oviedo, sin perjuicio de que sus órganos administrativos puedan estar radicados en otro lugar del territorio del Principado”; y la 15 del Grupo Centrista-UCD: “La sede de los órganos institucionales del Principado de Asturias es la ciudad de Oviedo, sin perjuicio de que por ley de la Junta General se establezca alguno de sus organismos, servicios o dependencias en otro lugar del territorio”.

2. LA DETERMINACION ESTATUTARIA DE LA SEDE

Los debates y las distintas enmiendas a la primera redacción del texto estatutario ponen de relieve diversas cuestiones. La primera, ya señalada, la unanimidad en que sea la ciudad de Oviedo, capital histórica de la región —si exceptuamos los momentos en que Cangas de Onís y Pravia fueron sede de la Monarquía asturiana—, la sede de las instituciones regionales; la segunda, las dudas acerca de si lo que debe residenciarse en Oviedo son los órganos o las instituciones del Principado; la tercera, la voluntad de propiciar la descentralización, si bien en unos casos mediante la técnica de la reserva legal y en otros, mediante deslegalización.

La vacilación entre la denominación “órganos” o “instituciones” la dirimió la remisión al artículo 147.2.c) de la Constitución, que alude a la determinación de la “sede de las *instituciones* autónomas propias”. El uso del término “órganos” se revelaba, sin duda, como más preciso jurídicamente, dada la vaguedad del término “institución”, que puede tener como referente la propia persona jurídica de la Comunidad Autónoma, el propio Principado, y aun organismos dependientes de alguno de los “órganos institucionales”, por ejemplo un posible comisionado parlamentario u, organismos en absoluto dependientes, como el Tribunal Superior de Justicia, que no es órgano de la Comunidad sino del Estado en la Comunidad.

No obstante, hay que reconocer que el vocablo “órgano” conlleva igualmente una ambigüedad semántica, pues puede referirse simultáneamente a los órganos inmediatamente estatutarios, aquellos que deriven del Estatuto y tienen en él su regulación básica, y a los mediatamente estatutarios, los que enunciados en el Estatuto se regulen en otros instrumentos normativos. La ambigüedad del término órgano, utilizado en el Anteproyecto de Estatuto, quedaba eliminada al interpretarse sistemáticamente con el artículo 12, que definía los órganos del Principado: la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente. La distinción perdía claridad en el Proyecto, al calificar los citados órganos de “institucionales”.

Al referirse a “instituciones”, el artículo 5.º del Estatuto, gana en vaguedad y en respeto a la Constitución, a la dicción literal de su artículo 147. Pierde en precisión. El término instituciones debe interpretarse —y así se deduce de la voluntad del legislador— en relación con el artículo 22 del Estatuto, que determina los órganos institucionales del Principado. La no coincidencia de denominaciones pudiera en el futuro avalar la tesis de que otros órganos de la Comunidad distintos de la Junta General, del Consejo de Gobierno y del Presidente, deban tener su sede también en la ciudad de Oviedo, siempre que puedan considerarse “instituciones”, y no “organismos, servicios o dependen-

cias", en cuyo caso pueden ubicarse por ley en otro lugar del Principado. Frente a esta tesis parece más lógico reafirmar que sólo los órganos enumerados en el artículo 22 del Estatuto deben tener necesariamente —salvo reforma del propio Estatuto— su sede en la ciudad de Oviedo.

La redacción final del artículo 5.º habilita al legislador ordinario para que establezca "organismos, servicios o dependencias" del Principado en otro lugar del territorio distinto de Oviedo. La redacción de este inciso final se revela profundamente incorrecta. La pretensión inicial del legislador era, sin duda, facilitar que por ley pudiera ubicarse alguno de los órganos del Principado en algún lugar distinto de la capital. Esta posibilidad, cuya constitucionalidad pudiera parecer dudosa, fue admitida por el Tribunal Constitucional al analizar el artículo 147.2.c) en relación con el artículo 3.º del Estatuto de Castilla y León, en la Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre. La inexistencia de una reserva estatutaria absoluta sobre la sede de las instituciones autonómicas propicia que sea la ley regional —en ningún caso la estatal— la que fije la sede de las instituciones o bien el cambio de sede de alguna de ellas. Es cierto que la redacción primitiva del Proyecto de Estatuto de Autonomía —"sin perjuicio de que por ley de la Junta General del Principado se establezca alguno (de los órganos) en otro lugar del territorio"— era, asimismo, insatisfactoria, pues al no configurar la ley como rígida, posibilitaba una reforma indirecta del propio Estatuto por procedimientos flexibles, distintos de los regulados con carácter general en el artículo 56. Mas la redacción definitiva lo es aún en mayor grado: proyecta la reserva legal, so pretexto de facilitar la "descentralización" e impedir un centralismo de Oviedo sobre el resto de la región, a cualquier reubicación de servicios en lugar distinto de la capital. Una interpretación literal del precepto conduce incluso a sostener que toda la organización institucional y administrativa de la Comunidad Autónoma debe radicar en Oviedo, y que la alteración de este *a priori* estatutario sólo puede alcanzarse por ley y siempre que se trate de "organismos, servicios y dependencias". En definitiva, que la ubicación no ya de la Junta General, el Consejo de Gobierno o la Presidencia de la Comunidad en lugar distinto de Oviedo, sino la de una Consejería, o la obligada, en casos, organización de una administración periférica, con la creación de oficinas comarcales, por ejemplo, de la administración agraria o pesquera regional, precisará de autorización legal.

Es obvio que esta interpretación del artículo 3.º se ha incumplido o, diríamos, atemperado, con la práctica administrativa cotidiana.

En esta perspectiva, parecía más correcta la redacción de la enmienda propugnada por el Grupo de Coalición Democrática en el Congreso de los Diputados, que eludía la reserva legal al enunciar la posibilidad de que los "órganos administrativos (del Principado) puedan estar radicados en otro lugar del territorio del Principado".



ARTICULO 6 *

"1. El Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios, que recibirán la denominación tradicional de Concejos y en Comarcas.

2. Se reconocerá personalidad jurídica a la parroquia rural como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana.

3. Podrán crearse Areas Metropolitanas."

1. INTRODUCCION

Es este un precepto verdaderamente importante, pese a su esquematismo, en el que se vertebra la organización territorial del Principado. Partiendo del carácter de Comunidad Autónoma uniprovincial (de cuya problemática nos ocuparemos al comentar el art. 20) en que Asturias se ha constituido, lo que excluye evidentemente a la provincia como entidad local a considerar en la organización territorial, el precepto contempla la estructura territorial del Principado, que organiza sobre los municipios, a los que reconoce la denominación de Concejos, tradicional en Asturias, y sobre las comarcas (lo que es evidentemente una novedad, común por cierto, a otros Estatutos de Autonomía, en nuestro régimen local), como piezas básicas integrantes de la estructura misma del Principado. Se presta una especial atención a las parroquias rurales tradicionales, con características ya diferentes a las figuras locales anteriores, y se prevé la creación de áreas metropolitanas.

2. EL CARACTER BIFRONTE DEL MUNICIPIO

El sistema de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha podido permitir la introducción entre nosotros de alguna novedosa concepción de la autonomía local, surgida en el

* Autor del comentario: Raúl Bocanegra Sierra.

sistema federal de Alemania para explicar determinadas disfunciones en su sistema¹, que ha venido a reflejarse finalmente en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, frente a la tradicional concepción de la autonomía local, en cuanto surgida del núcleo conceptual del *pouvoir municipal* francés, con un ámbito de competencias exclusivas reservadas a los entes locales y que únicamente ellos podrían ejercitar (lo que, por cierto, la práctica ha venido desmintiendo constantemente, por medio de la previsión en la propia Ley de Régimen Local hasta ahora vigente, de que el Estado también podría desarrollar esas funciones, lo que ha dado lugar a un proceso de vaciamiento de las competencias locales. Surge en Alemania la idea de que lo que la garantía institucional de la autonomía local exige, consagrada entre nosotros en el artículo 137 de la Constitución, no es la atribución de ese círculo cerrado de competencias, sino el reconocimiento de unos poderes de actuación suficientes en todos aquellos sectores de actividad en los que los intereses locales tengan algo que decir. Ello comportaría que fuera la legislación sectorial, de cada actividad, la que recogiera los asuntos —y las modalidades concretas en cada uno de ellos, en donde inevitablemente confluirán otros intereses (territoriales o nacionales)— de interés local (criterio éste del interés —“intereses respectivos”— que es la piedra angular del reparto competencial establecido en la Constitución y recogido por el TC, no sólo entre el Estado y las Comunidades Autónomas sino también respecto de los entes locales). Esa doctrina, tal y como ha sido recogida entre nosotros por PAREJO, podría resumirse así²: 1.º El punto de partida es que el régimen local no es una “materia” en el sentido en que lo son los demás asuntos que se reflejan en los listados de reparto competencial, sino que, puesto que los entes locales son una estructura interna de los *Länder*, forman parte de los mismos, la regulación, especialmente de la organización de estos entes locales, es una pura cuestión de autoorganización que, como la primera de las manifestaciones de la autonomía política, corresponde, desde luego, a los *Länder*. 2.º Pero esta afirmación, que es únicamente válida, como se indica, para los aspectos estrictamente organizativos, plantea la cuestión de decidir a quién corresponde determinar la participación local —y en qué medida— en los sectores materiales concretos sobre los que los entes locales, una vez constituidos, actúan. Esta es una cuestión que se

¹ BURMEISTER, J.: *Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie*, München, 1977. Principalmente esta doctrina ha sido recibida entre nosotros por PAREJO, L., *Garantía institucional y autonomía local*, Madrid, 1981, esp. págs. 73 y ss., y en *Estado social y Administración pública*, Madrid, 1983, esp. págs. 150 y ss. Sobre el particular, cfr. también MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid, 1984, págs. 181 y ss.

² PAREJO, L., *Estado social y Administración pública*, cit., págs. 150 y ss. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, cit., pág. 185.

decidirá en favor del legislador del *Bund* o de los *Länder* en función del reparto competencial que resulte de las listas de materias, según cual sea la materia concreta.

De ello resulta que el “régimen local” no es una materia uniforme y monolítica, como se ha venido tradicionalmente entendiendo, sino diversificada y varia, en la que, por lo menos, dos aspectos son susceptibles de ser claramente diferenciados: la organización, por una parte (competencia de los *Länder*), y el ámbito de las funciones ejercidas por los entes locales, que será de la Federación o de los Estados, según resulte del criterio material de reparto.

Esta concepción, surgida recientemente en Alemania para explicar el hecho de que con toda frecuencia el *Bund* ordena y regula directamente las competencias de las Corporaciones locales, relacionándose directamente con ellas, en una clara negación práctica del dogma de que el régimen local lo monopolizan los *Länder*, supone, como se comprende, una quiebra radical en la concepción tradicional de la autonomía local. Frente a la idea de que el régimen local era una materia única, con la consiguiente necesidad de regular la organización y las funciones de los entes locales, la afirmación precisa y completa de cuyas competencias era justamente la garantía de la autonomía, esta nueva explicación constitucional de la autonomía distingue claramente entre organización y régimen jurídico, por un lado, y las competencias por otro. La comprensión de la garantía institucional de la autonomía local es ahora diferente “en un punto esencial: de esa garantía se deduce que a las Corporaciones locales se las tienen que reconocer poderes suficientes para poder actuar (reglamentarios, financieros, etc.) y también el derecho a participar en la gestión de todos los asuntos que se desenvuelven en su demarcación o que son de interés para la colectividad local. Pero esta exigencia, que amplía en verdad el campo tradicional de actuación local, no se cumplimenta reconociendo un conjunto de competencias básicas (los contenidos competenciales tradicionales del *pouvoir municipal*), sino que impone que todas las regulaciones sectoriales sobre cualquier materia tengan en cuenta el interés local y permitan a las Corporaciones locales una participación en la gestión de todos los asuntos que les conciernen, de manera que, en fin, en la órbita local no exista más aparato público que el propio de las comunidades locales, que se bastarían para atender cuantos negocios deban desenvolverse en el territorio dominado por su propia organización”³.

Esta novedosa concepción, que lo es incluso en Alemania en donde —tal vez, por eso mismo— es todavía minoritaria, es la que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985,

³ MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, pág. 186.

incorpora entre nosotros en sus rasgos esenciales, si bien con una diferencia muy importante, impuesta por nuestros particulares presupuestos constitucionales, en relación con el ámbito de la organización y el régimen jurídico de las Corporaciones locales —más precisamente, de algunas Corporaciones locales, concretamente, el municipio y la provincia—. La diferencia estriba básicamente en que el sistema alemán (aun cuando haya alguna intervención de la Federación), los entes locales son primera y fundamentalmente estructuras organizativas de los *Länder*, sobre las que éstos disponen con una amplísima potestad, mientras que nuestro sistema constitucional impone, también en este aspecto organizativo de los entes locales (no sólo en el competencial), una colaboración simultánea del Estado y de las Comunidades Autónomas. Es decir, los entes locales no son solamente estructuras de las Comunidades Autónomas, sino que simultáneamente son también parte de la estructura del Estado, que por tanto, tiene capacidad para organizar las bases de su propia estructura, por lo que la cuestión de la naturaleza estatal o comunitaria de las Corporaciones locales debe resolverse en el sentido de afirmar, como veremos hace el TC, su carácter bifronte: son estructuras del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Ello está muy claro con carácter general en las afirmaciones respectivas del artículo 137 de la Constitución y del artículo 6.º del Estatuto de Autonomía de Asturias. El primero de estos preceptos señala que *“el Estado se organiza territorialmente en municipios (que es lo que aquí importa, dado el carácter uniprovincial del Principado)...”*, al tiempo que, del mismo modo, según el segundo *“el Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios..., en comarcas”*.

Más concretamente, la disponibilidad estatal sobre los aspectos básicos de la organización y régimen jurídico de los entes locales deriva no sólo del artículo 149.1.18 de la Constitución (competencia sobre “las bases del régimen jurídico de (todas) las Administraciones públicas”, título válido para todas las Comunidades Autónomas), sino también en el caso de Asturias, habida cuenta de su carácter de Comunidad Autónoma de autonomía diferida, del artículo 148.1.2.º de la Constitución:

“Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.”

Ello deriva asimismo de los propios términos del artículo 11 del Estatuto asturiano, que precisa el juego competencial respectivo, del Estado y del Principado: “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corres-

ponde al principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: a) Régimen local, en la forma prevista en el artículo 148.1.2.º de la Constitución y, en especial, la alteración de los términos y denominaciones de los Concejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos, en los términos en el artículo 6.º de este Estatuto”.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, establece en su disposición adicional primera el marco en el que podrán ejercitarse las competencias (legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado) asumidas en el Estatuto, que por lo que se refiere a los municipios —en el aspecto puramente orgánico, claro está—, se concretan en la posibilidad de crearlos o suprimirlos y alterar los términos municipales (art. 13), así como la posibilidad de establecer una organización complementaria de la prevista en la Ley estatal, pero para regir únicamente en todo aquello en que los Reglamentos orgánicos municipales no dispongan lo contrario (art. 20.2), Reglamentos éstos con los que, en uso de sus propias potestades de organización, podrán dotarse los municipios.

El Estado fija, pues, las reglas básicas de la organización municipal, y abre a la previsión competencial estatutaria un ámbito concurrente de intervención, que le permitirá desarrollar su propia política organizativa, especialmente de racionalización territorial, por medio de la posibilidad de alterar los términos municipales y crear y suprimir municipios (cuya supresión, por cierto, si no es general no afecta a la garantía institucional de la autonomía local, porque ello no impide reconocer los caracteres esenciales de la institución). Posibilidades éstas de conformación de la organización municipal que, concurrentes, pues, con las del Estado, configuran efectivamente una organización municipal bifronte, constituyendo una pieza organizativa del Principado de Asturias, al mismo tiempo que, por imperativo constitucional, parte integrante de la estructura total del Estado. Como ha señalado el TC en su Sentencia de 23 de diciembre de 1982:

Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE); la determinación de cuales sean éstos intereses es obra de la ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de ésta reconocerles personalidad propia. Algunas Comunidades Autónomas, y entre ellas la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (art. 9.8 del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante ley de régimen jurídico de las Corporaciones locales de su territorio (art. 5.º del EAC). Esta ley debe ajustarse,

sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas.

Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como “intracomunitario” o “extracomunitario”, no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las Comunidades, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función. Las provincias siguen siendo (art. 141.1 CE y art. 5.4 del EAC) divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (art. 140 y 141 CE), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la ley.”

3. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES. COMPETENCIAS PROPIAS Y DELEGADAS

Por lo que se refiere al ámbito competencial, la traslación que la LRBRL hace entre nosotros de este orden de ideas, se efectúa partiendo de la fijación por el legislador estatal de una serie de materias sobre las que el municipio “ejercerá en todo caso competencias”, enumerando una lista de ellas en el artículo 25, lo que plantea la cuestión de su posibilidad misma, y la de su propia conveniencia, es decir, el alcance y el sentido, de una lista como esa, en la medida en que de acuerdo con lo dicho, por un lado, el Estado no podría, sin romper el orden competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos, atribuir cometido alguno a las Corporaciones locales sobre materias que no fueran de su titularidad, que lo fueran de las Comunidades Autónomas (la atribución de las competencias sectoriales a las Corporaciones locales deberá hacerse por el Estado o las Comunidades Autónomas, según quien tenga competencias en cada materia), al tiempo que, por

ello mismo, tal vez carezca de sentido establecer una lista de esa naturaleza, que no podrá ser otra cosa que una pura indicación al legislador en cada caso competente, y que deberá ser actualizada por todas y cada una de las leyes sectoriales —del Estado o de las Comunidades Autónomas— que se proyecten sobre esas materias. Pero, además ese sistema de listas, por el juego mismo del sistema, podría resultar inoperante, no sólo porque de algún modo podría reproducirse el tan conocido fenómeno de vaciamiento de las competencias locales operado en el régimen local de la época franquista, sino, quizá, sobre todo, como tuve ocasión de señalar hace ya tiempo⁴, porque frente a la violación por la legislación sectorial del ámbito de autonomía local, las Corporaciones locales carecen de la posibilidad de acudir directamente al Tribunal Constitucional por medio de un recurso de inconstitucionalidad. El artículo 63 de la Ley de 2 de abril de 1985, en relación con el artículo 119 de la misma, pretende suplir estas carencias⁵, sin que alcance, a mi juicio, a conseguirlo, lo que es, desde luego, una carencia constitucional notable.

Ello no obstante, el sistema de lista parece una exigencia constitucional, porque, en primer lugar, pese a que conocemos el contenido del régimen local, es lo cierto que en el artículo 148.1.2.º de la Constitución, pensando sin duda en una legislación estatal de contenidos generales, se refiere a una legislación de régimen local a la que, aparentemente, asigna los contenidos tradicionales de éste, que se extienden a fijar los ámbitos competenciales de los entes locales —municipios y provincias—. En segundo término porque, aunque la interpretación que subyace en ella no es totalmente estimable, por lo ya dicho, la STC de 28 de julio de 1981 señala que corresponde al Estado “la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado”. Por último, algunos Estatutos, como el vasco, precisan que es el Estado el que fija las competencias

⁴ BOCANEGRA, R., *Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales*, DA, 182, 1979, págs. 373 y ss.

⁵ El artículo 63.3 de la ley señala: “Asimismo, las entidades locales territoriales estarán legitimadas para promover, en los términos del artículo 119 de esta ley, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada”. Este precepto, que presenta una prometedora redacción, queda prácticamente en nada (lo que no podría ser de otro modo, probablemente, habida cuenta de la necesidad de una ley orgánica —y, quizá, la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, únicamente— para ampliar los sujetos legitimados ante el Tribunal Constitucional), a la vista del artículo 119 de la misma ley: “La Comisión (se refiere a la Comisión Nacional de Administración local, ‘órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local’) podrá solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente. Esta misma solicitud podrá realizar la representación de las entidades locales en la Comisión.”

de algunas Administraciones locales, como la provincia (art. 47.1 que respecto a las provincias señala que “tendrán *las funciones consignadas en la legislación del Estado* y las delegadas por la Comunidad Autónoma”) ⁶.

Por lo demás, tal lista, que no va más allá de la pura operación de señalar las materias sobre las que los entes locales pueden asumir responsabilidades, realiza la importante operación de *fixar el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía local*, los contenidos mínimos de la autonomía, por medio de un primer señalamiento de los sectores de la actividad pública en los que concurren intereses locales. Las subsiguientes intervenciones legislativas para la delimitación concreta de las competencias locales (que corresponderán al Estado o a las Comunidades Autónomas según la materia, aunque normalmente lo será el legislador comunitario, a la vista de las materias del artículo 148 de la Constitución y 25 de la LRBRL) no se producen como concreción general del contenido de la autonomía, sino que se limitan a determinar el alcance de las competencias locales y a articularlas con otras instancias superiores con las que comparten responsabilidades sobre las mismas materias o sectores de actividades.

Con ello, además, pueden evitarse los “olvidos” ulteriores del legislador sectorial a la hora de concretar, en cada caso, en qué medida queda afectado el interés local, “olvidos” que al hilo de las regulaciones sectoriales serían mucho más fácilmente pensables, si no tuvieran un punto de referencia que expresa el contenido esencial de la autonomía local. Con todo, y aun cuando efectivamente esta técnica da mayor seguridad al sistema, está claro que es aquí donde se pone claramente de relieve la insuficiencia de la garantía procesal de la autonomía local.

La atribución o asignación de estas competencias a los municipios por las correspondientes leyes sectoriales del Estado o de las Comunidades Autónomas podrá serlo con el carácter de propias o de delegadas, lo que evidentemente tendrá importantes consecuencias de régimen jurídico en su ejercicio, respecto a la relación con otras Administraciones públicas, especialmente con relación al ejercicio de las correspondientes técnicas de control de la actividad de los entes locales.

Es ésta una distinción conocida entre nosotros desde la primera legislación de régimen local —Instrucciones de 1813 y 1823— (lo mismo que en los demás países influidos por los legisladores revolucionarios franceses), y mantenida hasta la legislación franquista ⁷, aunque con una eficacia práctica más aparente que real. En las primeras

⁶ Los argumentos consignados son de MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público...*, cit., pág. 196, a quien se sigue a continuación.

⁷ MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, pág. 222 y ss., con más detalles.

regulaciones, por el sometimiento jerárquico de los alcaldes a las autoridades estatales en todas sus situaciones, y el de todas las decisiones municipales, propias o delegadas, a la del alcalde. En la LRL de 24 de junio de 1955 ello es asimismo perfectamente claro: si bien es cierto que el artículo 7.^º de la misma sólo parece reconocer al Estado poder de dirección en el caso de competencias delegadas, esto es, no atribuidas exclusivamente a los entes locales (“En las materias que la ley no confíe expresamente a la exclusiva competencia de los municipios y provincias, actuarán unos y otros bajo la dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación”), es lo cierto, sin embargo⁸, que al no existir en realidad ninguna competencia exclusiva atribuida en favor de los entes locales, el sometimiento a la dirección estatal es completo⁹ y la inexistencia de regímenes diferentes entre un tipo y otro de competencias también. (Ello es claro: establecidas en los arts. 101 y 243 LRL las competencias municipales y provinciales, respectivamente, los arts. 156 y 285 señalan que el ejercicio de tales competencias no será obstáculo para el ejercicio por el Estado de competencias sobre las mismas materias, con lo que ciertamente la conclusión no es otra que la de que no hay competencias exclusivas. La aplicación del art. 7.^º citado cierra el sistema.)

Tras la Sentencia del TC de 2 de febrero de 1981 que declaró esos preceptos inconstitucionales y derogados, se recibe la distinción en algunos Estatutos de Autonomía —no en el de Asturias, lo que no quiere decir que no pueda utilizar esta técnica— y se recoge, ahora ya con pleno sentido, dada la concepción de la autonomía local que incorpora, en la Ley de 2 de abril de 1985, en cuanto las competencias “propias” son expresión del círculo de sus “respectivos intereses”, como señala el artículo 137 de la Constitución, vinculando así los asuntos propios a la idea del contenido esencial de la autonomía¹⁰, lo que explica también, el diferente régimen jurídico del ejercicio de unas y otras, especialmente que en los asuntos propios las técnicas de control están judicializadas. Es el artículo 7.^º de la ley el que recoge la distinción, con carácter general, estableciendo, al mismo tiempo, una reserva de ley y apuntando la diferencia de régimen jurídico: “1. Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los municipios, las provincias, las islas y demás entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por ley.

2. Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida

⁸ GARRIDO FALLA, F.: *Evolución y problemática de las relaciones entre el Estado y la Administración local*, en PPVL, VII, 1967, pág. 265. MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, pág. 223.

⁹ MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, loc. cit.

¹⁰ MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, pág. 225.

coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas.

3. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local.”

Hay que decir, no obstante, que la incorporación de esta distinción en un sistema como el nuestro, en donde la Constitución no relaciona las competencias propias de los entes locales (aunque, tal vez, no pudiera haber sido de otro modo), puede plantear un problema importante, como ha señalado MUÑOZ MACHADO¹¹, como consecuencia de que la calificación de una competencia local como propia o delegada queda remitida al legislador —estatal o autonómico—, lo que pudiera acarrear una tendencia en la legislación sectorial a configurar la participación local en los asuntos públicos como actuaciones delegadas de otras Administraciones superiores. Ello es ciertamente un riesgo para la posición autónoma de los entes locales, pero, con ello, como dice el mismo autor, “la vinculación de las Administraciones locales al sistema administrativo general quedará también más robustecida”.

El régimen jurídico de las delegaciones, en sus términos generales, puesto que es inútil y fuente de equívocos tratar de establecer un patrón homogéneo a todas las operaciones de delegación lo establece para los municipios (en lo que aquí importa) el artículo 27 de la ley:

“1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.

2. En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento: de las directrices, denegación de las información solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en

¹¹ MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, pág. 221.

sustitución del municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos entre los órganos competentes de la Administración delegante.

3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el municipio interesado y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.

4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.”

4. LAS COMARCAS Y DEMAS ENTIDADES LOCALES

No ocurre lo mismo que con los municipios, desde luego, con *las comarcas y las otras entidades locales* a que se refiere el artículo 6.º del Estatuto y el título IV de la Ley de Bases de Régimen Local. A diferencia de los municipios, que al mismo tiempo que son entidades intracomunitarias, son también estructuras organizativas básicas del Estado, cuya existencia y autonomía vienen constitucionalmente impuestas, las comarcas, sobre responder a una decisión organizativa interna del Principado (que podrá hacer uso de las mismas o no, en función de sus propias necesidades —aunque la redacción del art. 6.º del Estatuto parece que las impone—, constituyen un tipo de entidades locales totalmente intracomunitarias, internalizadas, sobre las que la capacidad de disposición de la Comunidad Autónoma es prácticamente absoluta (a salvo del “marco” procedimental fijado por la nueva Ley básica del Estado en el art. 42), en cuanto piezas organizativas integrantes de su estructura territorial.

Ello aparece como evidente en el texto transcrito del precepto aquí comentado, en armonía con el artículo 152.3 de la Constitución, cuando dice que “mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer *circunscripciones territoriales propias* que gozarán de plena personalidad jurídica”. Aunque no resulte de recibo la objeción según la cual el texto del artículo 152 de la Constitución (que prevé la organización política esencial de las Comunidades Autónomas) se aplicaría únicamente a las Comunidades Autónomas de autonomía plena —y así lo ha interpretado el Estatuto, esa configuración de las comarcas como estructuras propias de la Comunidad Autónoma encuentra plena cobertura constitucional por otros flancos. Así, claramente, en los artículos 143 (“se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”) 148.1.1.º (con arreglo al cual compete a las Comunidades Autónomas “la organización de sus instituciones de autogobierno”) y 2.º, que al remitir al legislador estatal la

fijación del marco en el que la legislación territorial sobre régimen local podrá desenvolverse, éste ha venido a autorizar (art. 42 de la Ley de 2 de abril de 1985), de acuerdo con lo dispuesto en los Estatutos (lo cual es lógico, dado el carácter de norma institucional básica de éstos), la creación de "comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, cuyas características determinan intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios con dicho ámbito", estableciendo asimismo algunas reglas procedimentales a salvar por la legislación territorial de creación de las mismas.

No obstante lo dicho más arriba, parece claro que la redacción del artículo 6.º del Estatuto quiere que el Principado se estructure necesariamente en comarcas (obsérvese la diferencia de redacción con respecto a la regulación de las áreas metropolitanas —"podrán crearse áreas metropolitanas"—, o el silencio respecto de las Mancomunidades), lo que, por lo demás, habida cuenta del carácter uniprovincial de la Comunidad Autónoma, será prácticamente una necesidad imperiosa. La previsión estatutaria asturiana se enmarca —y procede, en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, del artículo 143 de la Constitución— en la vía de una decidida comarcalización del régimen local emprendida por la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía, respondiendo a una necesidad hondamente sentida de revitalizar la languideciente vida local intraprovincial. Conecta asimismo con la imperiosa necesidad de proceder a una drástica supresión de pequeños municipios incapaces de prestar por sí mismos sus más elementales deberes, que encontrarían separadamente en una nueva dimensión comarcal la mejor fórmula de solución a esa incapacidad, aunque respetando siempre su condición de instancias de participación política. Ello exigiría una remodelación competencial entre los entes locales, perfectamente posible en nuestro sistema como ha señalado el TC en su Sentencia de 28 de julio de 1981. No parece, sin embargo, que en el conjunto del país la realidad comarcal vaya a circular precisamente por estos caminos, sino más bien por la vía asociativa o federativa, aun cuando la fusión de municipios es otra vía, aunque diferente, siempre abierta a las Comunidades Autónomas.

La comarca puede tener un doble carácter, en el sentido de constituir una entidad local, o bien constituir una demarcación del Principado para la prestación de sus servicios comunitarios, como circunscripciones territoriales periféricas del Principado, faceta esta última especialmente importante desde el punto de vista de la Administración del Principado (que es tema de otro precepto), habida cuenta del carácter uniprovincial de la Comunidad Autónoma que impide la utilización del escalón provincial como ámbito para la gestión desconcentrada de los servicios o competencias que lo requieran. La utilización de la comarca para estas finalidades parece una exigencia ele-

mental de racionalidad administrativa, utilizando, por lo demás, una técnica de desdoblamiento funcional bien conocida.

Por lo que se refiere a las comarcas como entidades locales, parece claro que la opción adoptada es la asociativa de los municipios que pasan a integrar la correspondiente entidad local, creándose así una estructura asociativa nueva, sin desaparición de los municipios que pasan a formar parte de la comarca, como entre otras cosas demuestra el artículo 42.4 de la Ley de 2 de abril de 1985, con arreglo al cual, "la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25".

La disposición sobre las comarcas por parte de la Comunidad Autónoma se pone de relieve también en el aspecto competencial, sobre el que gozan de una total disposición (con la salvedad antes apuntada), tal y como precisa el artículo 42.3 de la nueva Ley de Bases de Régimen Local, en pura coherencia con su naturaleza intracomunitaria. Es aquí especialmente destacable la aplicación a las comarcas de todo lo dicho anteriormente acerca de la distinción entre competencias propias y delegadas, en cuanto, dado el carácter de Comunidad Autónoma uniprovincial del Principado de Asturias, las comarcas se ofrecen como una alternativa prácticamente inesquivable para la gestión desconcentrada de los servicios de la Comunidad Autónoma que lo requieran, pudiendo incluso utilizarse otro tipo de técnicas diferentes de la delegación, como pudieran ser la gestión ordinaria por las comarcas, u otras diversas modalidades. Subrayar, el efecto interactivo de ambas facetas, como ente local y como circunscripción territorial para la prestación de los servicios periféricos del Principado, para el sólido establecimiento de una única división comarcal eficaz y operativa, sin desconocer que su obtención puede, desde luego, plantear dificultades de muy diversa índole, advertidas, como se notará, por la Administración del Principado.

Carácter diferente al de las comarcas tienen las Mancomunidades de municipios "para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia", dotadas también de "personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos", rigiéndose por los Estatutos que ellos mismos aprueban (art. 44 de la ley). Las Mancomunidades responden también a criterios asociativos, pero aquí la iniciativa es siempre municipal, sin que la Comunidad Autónoma tenga la posibilidad de imponer su constitución, sino únicamente fomentarlas si lo cree oportuno, lo que resulta perfectamente natural, en cuanto se trata de organizaciones puramente voluntarias y asociativas que no se integran en la estructura territorial de las Comunidades Autónomas.

5. LA POLÍTICA TERRITORIAL DEL PRINCIPADO

Todas estas cuestiones últimamente referidas han sido objeto de tratamiento sistemático en la comunicación del Consejo de Gobierno del Principado al Pleno de la Junta General, sobre política de organización territorial de Asturias, aprobada el 17 de mayo de 1984, comunicación que tras el correspondiente debate en la Junta General dio lugar a la Resolución de ésta sobre el particular, de fecha 20 de junio de 1984, en la que tras apoyar la iniciativa adoptada y destacar su importancia, insta al Consejo de Gobierno a que, entre otras cosas, remita antes de doce meses sendos Proyectos de Ley, basados en los principios que la resolución incorpora, reguladores de los procesos de fusión de municipios, de comarcalización y de reconocimiento de personalidad jurídica a la parroquia rural¹², lo que el Consejo de

¹² La resolución de la Junta General, de la que son desarrollo los proyectos a que se hace alusión en el texto, "insta al Consejo de Gobierno a que, respetando la legislación básica del Estado en la materia, de inminente promulgación:

1.º Se remita a la Cámara antes de doce meses un Proyecto de Ley marco regulador de los procesos de fusión de municipios, inspirado en los principios de:

a) Voluntariedad expresada por mayorías reforzadas de las Corporaciones implicadas.

b) Viabilidad funcional y financiera.

c) Carácter excepcional de la fusión forzosa que, en todo caso, habrá de operarse por ley de la Junta.

d) Competencia del Consejo de Gobierno para la aprobación del resto de las funciones.

2.º Remita, asimismo, antes de doce meses, un Proyecto de Ley regulador del proceso de comarcalización, ajustándose a los principios de:

a) Voluntariedad, salvo supuestos excepcionales aprobados por ley de la Junta, con posibilidad de veto de una mayoría cualificada de Ayuntamientos.

b) Aprobación de la comarca por ley de la Junta, previa elaboración del Proyecto por el Consejo de Gobierno a iniciativa de municipios limítrofes.

c) Exigencia de que la ley aprobatoria determine las competencias que delega la Comunidad Autónoma en la Comarca y recoja las que voluntariamente mancomunen los Ayuntamientos promotores.

d) Suficiencia financiera.

e) Estructura orgánica de Gobierno de carácter indirecto.

3.º Remita en plazo no superior a doce meses un Proyecto de Ley de reconocimiento de la personalidad jurídica a la parroquia rural y de tratamiento de las entidades locales menores, ajustándose a los siguientes principios:

a) Voluntariedad manifestada por los electores del núcleo o ámbito tradicional de convivencia.

b) Aprobación por Decreto del Consejo de Gobierno oído el Ayuntamiento o Ayuntamientos concernidos.

c) Nivel competencial vinculado a la gestión de propiedades en mano común o relacionado con servicios y ejecución de obras en los que predomine la aportación personal de los vecinos.

d) Sistema de gobierno de democracia directa o por órgano representativo.

e) Sustitución de la entidad local menor por parroquias.

4.º Los Proyectos de Ley de comarcas y de reconocimiento de la personalidad

Gobierno del Principado ha efectuado en el mes de mayo de 1985, en relación con los dos últimos aspectos señalados, esto es, remitiendo un Proyecto de Ley regulador del procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias, y otro de reconocimiento de la personalidad jurídica de las parroquias, en desarrollo ya de las bases fijadas por el Estado en la Ley de 2 de abril de 1985.

El texto de la comunicación del Consejo de Gobierno es un documento de gran factura técnica¹³, que es de esperar desemboque en la aprobación de las correspondientes leyes, tras el debate de los Proyectos presentados, que permitan alcanzar los objetivos propuestos y solucionar los problemas certeramente detectados, y al que por su interés para la región me voy a referir seguidamente.

El documento, dirigido a la "ambiciosa tarea" de ejecutar "la estructuración territorial institucional de nuestra región", en aplicación del contenido del artículo 6.º del Estatuto, define, en primer lugar, el marco estatutario y legal de las actuaciones, concluyendo que "es inequívoca, en consecuencia, la competencia del Principado para el desarrollo del modelo territorial definido en el anterior precepto del Estatuto de Autonomía, tanto en lo que hace referencia a su diseño espacial, como a su contenido competencial (conviene añadir aquí que ello es así hechas las salvedades que han quedado apuntadas respecto a las competencias de los municipios) y a las relaciones entre los distintos niveles organizativos", recogiendo paralelamente los principios inspiradores de la legislación básica del Estado sobre el Régimen

jurídica a la parroquia rural serán sometidos, en fase de anteproyecto durante un mes, a informe de todos los Ayuntamientos asturianos, a fin de que se pronuncien sobre los mismos.

5.º Prosiga en el proceso de fomento de la mancomunación de servicios previa iniciativa de los Ayuntamientos y estudio de su viabilidad financiera e idoneidad funcional, dando preferencia a las de servicios generales, pero sin impedir las de servicios singulares.

6.º Procure conciliar la organización de la Administración periférica regional, consciente de su función conformadora y catalizadora de los procesos de comarcalización, con la iniciativa de los municipios, formulando en ocasiones propuestas de referencia con carácter indicativo.

7.º Organice, en plano no superior a cinco meses, y vistas las habilitaciones presupuestarias oportunas, cuatro Asesorías Territoriales de Asturias, en los ámbitos de Occidente sur, Occidente norte, Centro y Oriente, con la función de apoyar el proceso de organización territorial y asesorar y proporcionar asistencia técnica a los Ayuntamientos."

¹³ Cuyo texto completo puede consultarse en el *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias* número 46, de 15 de junio de 1984, págs. 1519 y ss. Por su parte, la resolución de la Junta General figura en la misma publicación, número 48, de 27 de junio de 1984, págs. 1577 y ss. En este mismo ejemplar aparecen las propuestas de resolución subsiguientes al debate formuladas por los diferentes grupos políticos. No he podido consultar, habida cuenta del momento en que se ha redactado este trabajo, los proyectos de ley a que me refiero en el texto, cuya existencia he conocido por la prensa regional.

local, como marco “en cuyo seno ha de moverse la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución del Principado”.

El propósito confesado de la política de estructuración territorial que el documento incorpora lo es el de “articular los distintos escalones de organización administrativa y de prestación de servicios bajo el *principio de suficiencia financiera y funcional* para atender sus propias competencias”, cuya aplicación en el Principado de Asturias “requerirá importantes transformaciones en la organización político-administrativa territorial”, habida cuenta de la existencia de “una gravísima crisis funcional y financiera en la mayor parte de nuestros Ayuntamientos”. Esta situación de crisis de los Ayuntamientos de la región, que no es sino la versión asturiana —mitigada— de un fenómeno prácticamente nacional, se manifiesta, según el documento, en por lo menos los siguientes y decisivos aspectos:

A) Por un lado “existen muchos Ayuntamientos que carecen de masa crítica suficiente para proporcionar el soporte financiero a la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados”, lo que se pone de relieve con el manejo de los siguientes datos: la población de los municipios de menos de 1.000 habitantes representa un 0,50 por 100 del total y no absorbe más que un 0,29 por 100 de los gastos presupuestarios; la población de los municipios entre 1.000 y 5.000 habitantes representan un 7,65 por 100 de la población total, absorbiendo únicamente el 4,71 por 100 del total de los presupuestos municipales, fenómeno éste predicable de toda la población agrupada en municipios menores de 50.000 habitantes (todos menos cinco, según el censo de 1980). En términos absolutos, la parvedad presupuestaria de los municipios asturianos, especialmente los más pequeños, lleva consigo, por ejemplo, la carencia absoluta, en buena parte de ellos, del personal técnico necesario para la prestación de servicios.

B) En segundo término, la crisis financiera y la débil estructura técnica “ha dado lugar a que se produjera una casi total desaparición de la capacidad inversora de los Ayuntamientos asturianos, excepción hecha de los más importantes o saneados de la zona central”, pero no de todos, como los de Oviedo y Mieres. Estos concejos, junto con 19 más, “no consiguen liberar ni siquiera un 10 por 100 de sus ingresos para destinarlos a gastos de inversión, situación que, salvando las excepciones, no mejora mucho para el conjunto de la región: los gastos presupuestarios destinados a operaciones significan el 84,13 por 100 de los presupuestos, mientras que los destinados a operaciones de capital suponen el 15,87 por 100”.

C) Por último, “consecuencia de todo ello es el incremento del endeudamiento municipal, que en términos agregados supone en Asturias según cálculos estimativos, una cifra superior al 25 por 100 del total de los presupuestos municipales”, cifra que puede estimarse en más de 4.000 millones de pesetas.

La situación, así breve, pero significativamente descrita, lleva consigo la necesidad de una reordenación estructural que conduzca al saneamiento financiero, funcional y organizativo de los entes locales asturianos, lo que el Gobierno del Principado pretende realizar a través de una serie de procesos de actuación, concretamente los siguientes:

1. Proceso de fusiones entre Ayuntamientos.
2. Proceso de creación de Mancomunidades de Ayuntamientos.
3. Proceso de creación de comarcas.
4. Proceso de creación como entidades dotadas de personalidad de parroquias rurales y de ordenación de las Entidades Locales Menores.

Por último, dos aspectos críticos cupiera tal vez, a primera vista, destacar respecto a la comunicación a que nos venimos refiriendo. Por una parte, la no actualización de la posibilidad prevista en el Estatuto de la creación de áreas metropolitanas¹⁴, respecto de lo cual la zona central de Asturias seguramente constituye un supuesto prototípico para su creación. Y de otro lado, llaman la atención algunos apuntes competenciales en relación con el proceso de creación y reconocimiento de personalidad jurídica de las parroquias rurales —que tenderá a hacer desaparecer las actuales entidades locales menores—, respecto de las que se señala que “podrán desarrollar actividades de gestión comunitaria en relación con propiedades en mano común”, lo que la resolución de la Junta General traduce en el principio rector que deberá inspirar el correspondiente Proyecto de Ley de vinculación de su nivel competencial “a la gestión de propiedades en mano común”. Aquí importa advertir que las propiedades en mano común —las sometidas a la Ley de Montes vecinales en mano común son en realidad propiedades privadas, respecto de las cuales las Administraciones públicas no desempeñan ningún tipo de funciones derivadas de su titularidad, de la que carecen, al tiempo que, incluso en el supuesto

¹⁴ El artículo 43 de la Ley reguladora de Bases del Régimen Local señala al respecto, definiendo incluso las propias áreas metropolitanas: “1. Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

2. Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los Organos de Gobierno y Administración, en los que estarán representados todos los municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos, así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.”

de que la titularidad de tales propiedades —no necesariamente montes en sentido forestal— coincida con las mismas personas que integran una parroquia, la atribución a ésta de personalidad jurídica no podrá llevar en ningún caso consigo el desapoderamiento de la titularidad vecinal y su traslado al ente parroquial. Creo que el tema no es banal y que la ley que se apruebe en su día debería actuar con exquisito cuidado en este terreno ¹⁵.

¹⁵ Cf. BOCANEGRA SIERRA, R., *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, 1986. Cuando corrijo las pruebas de este trabajo, han sido aprobadas ya las Leyes de 7 de noviembre de 1986, reguladora de la demarcación territorial de los concejos del Principado de Asturias, de 15 de mayo de 1986, por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias, y de 20 de noviembre de 1986, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural.

ARTICULO 7 *

"1. A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de asturianos los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los Concejos de Asturias.

2. Como asturianos, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Asturias y acrediten esta condición en el correspondiente consulado de España. Gozarán también de estos derechos, si así lo solicitan, sus descendientes inscritos como españoles en la forma que determine la ley del Estado."

1. ESTRUCTURA DEL PRECEPTO

Tres principios se establecen en este artículo 7.^º que vienen a configurar el bloque normativo que afecta a la población de la Comunidad Autónoma. En primer lugar, se establecen los requisitos necesarios para gozar de la condición política de asturiano. En segundo lugar, se regula cómo se atribuye esta condición política a los ciudadanos españoles que residen en el extranjero. En tercer lugar, en fin, se extiende también la tal condición a los descendientes de esta última categoría de ciudadanos españoles.

La práctica similitud de este artículo con la mayoría de los preceptos similares de los restantes Estatutos de Autonomía, al menos en lo que se refiere a la atribución de la condición política, revela, como se ha señalado en alguna ocasión, el deseo del legislador estatuyente de unificar situaciones que conectan, además, con determinadas competencias exclusivas del Estado como son la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad, la legislación civil (conexión ésta con reservas como se verá más adelante) y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas¹. No obstante estas competencias

* Autor del comentario: Javier García Fernández.

¹ José BERMEJO VERA y Jesús DELGADO ECHEVARRÍA: "Artículo 4", en BERMEJO VERA (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, págs. 36.

exclusivas del Estado, la noción del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, que deriva del artículo 147 de la Constitución, ha hecho aconsejable que la norma estatutaria enlace con las clásicas concepciones dogmáticas sobre la organización política de la que se predicaban tres elementos, el territorio, la población y el poder², lo que en el ordenamiento español es tanto más necesario cuanto que el principio dispositivo en que se fundamenta no permite determinar los contornos territoriales y poblacionales de cada Comunidad.

2. LA CONDICION POLITICA DE LOS ASTURIANOS

El artículo 7.º atribuye la condición política de asturianos a los ciudadanos españoles que de acuerdo con las leyes generales del Estado tengan vecindad administrativa en cualesquiera de los concejos asturianos. Tres cuestiones se plantean al respecto: los sujetos de esa condición, los elementos que la determinan y sus efectos jurídicos.

Pueden acceder a la condición política de asturianos los ciudadanos españoles, es decir, aquellas personas que de acuerdo con los artículos 17 a 26 del Código civil (en la redacción que le dio la Ley 51/1982, de 13 de junio) tienen la nacionalidad española de origen o por adquisición derivativa. Es lógico que así sea, puesto que sólo los españoles pueden ser titulares de los derechos de participación política, como determina el artículo 13.2 de la Constitución y, en principio, la condición jurídica a que se refiere este artículo 7.º conlleva una dimensión material de naturaleza política. Ciertamente el mismo artículo 13.2 prevé una excepción en favor de los extranjeros, pero ésta queda en todo caso fuera de la disponibilidad de la Comunidad Autónoma.

Con todo, la condición política de asturiano (como la que determina la vinculación a cualquier otra Comunidad Autónoma) puede tener una dimensión metapolítica, es decir, no agotarse con la titularidad de derechos políticos. La Dirección General de los Registros y del notariado dictó el 6 y el 26 de noviembre de 1980 sendas circulares de las que se deducía (a pesar de alguna rectificación de la segunda con respecto a la primera) que la condición política de perteneciente a una Comunidad Autónoma es un dato de identificación personal que puede insertarse voluntariamente en el Registro civil. De esta manera nos encontramos que esta condición política, común a los asturianos y distinta a la que poseen los que habitan en las restantes Comunidades Autónomas, podría configurarse como un acto que concierne al estado

² Así está ya en Georg JELLINEK: *Teoría general del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978, págs. 295-325. Acepta esta concepción para nuestro Derecho autonómico Ramón MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho autonómico*, Madrid, 1984, págs. 105 y ss.

civil de las personas. No es así porque su inscripción registral, como se ha dicho, tiene naturaleza voluntaria y porque una circular interpretativa no puede modificar, ampliándolo, el artículo 1.º de la Ley del Registro Civil que fija los hechos inscribibles de los que derivan determinadas consecuencias (prueba, impugnación, infracciones, etc.)³. Pero más allá de su dimensión registral cabe preguntarse si la condición política de asturiano tiene alguna dimensión jurídica específica o, como ha sostenido algún autor carece de toda virtualidad.

Para autores como Coca Payeras⁴ y Garau Juaneda⁵ la condición política no constituye un criterio determinante del sometimiento al ordenamiento público autonómico, porque las distintas dimensiones jurídico-públicas que derivarían de esa condición están reguladas por otras normas (electorales, fiscales, etc.) y porque resulta superflua con respecto al concepto de vecindad administrativa. Sin embargo, hay varias razones para defender la inclusión de este concepto.

En primer lugar, tenemos que la vecindad administrativa (a la que luego nos referiremos con mayor detalle), que es el soporte jurídico de la condición política, no alcanza a los ciudadanos residentes en el extranjero sino como referencia electoral, y menos aún a sus descendientes⁶, por lo que la decidida voluntad del Estatuto asturiano y de otros muchos por mantener un vínculo regional de carácter político con los emigrantes y su descendencia quedaría falta de una base conceptual segura que permitiera resolver eventuales problemas. En segundo lugar, es particularmente útil en Estatutos como el asturiano que, a diferencia de otros, no ha conectado el disfrute de derechos políticos con la vecindad administrativa, con lo que se abre una puerta para legitimar esa exigencia trascendiéndola de lo meramente administrativo-local. A este respecto, puede citarse la Ley 4/1983, de 4 de agosto, sobre designación de senadores en representación del Principado, cuyo artículo 2.º exige el requisito de gozar la condición política de asturiano. Sin un precepto como el artículo 7.º del Estatuto parece difícilmente defendible ese requisito que da fundamento dogmático a lo que en apariencia podía ser discriminatorio si procediera de una ley

³ Critica estas circulares Miguel COCA PAYERAS: "Condición política, vecindad administrativa y vecindad civil balear (en torno a los arts. 6.º y 7.º del Estatuto de Autonomía)", *Cuadernos de la Facultad de Derecho* n.º 10, Palma de Mallorca, 1985, págs. 27-29, tanto por su carácter de voluntariedad como porque considera que la condición política está ayuna de consecuencias.

⁴ COCA PAYERAS: *Op. cit.*, págs. 13-20.

⁵ Luis GARAU JUANEDA: "Comunidades Autónomas y Derecho interregional", en el vol. col. *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, págs. 128-130.

⁶ Así lo entiende Pedro de ELIZALDE Y AYMERICH: "El Derecho civil en los Estatutos de Autonomía", en la obra col. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)* vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 827-828.

autonómica sin apoyo estatutario como exige el artículo 69.5 de la Constitución⁷.

A ello podría añadirse otro argumento, esta vez de *lege ferenda*, que puede tener cierta trascendencia. A pesar de las reticencias doctrinales⁸ la nacionalidad puede considerarse un estado civil de la persona que influye inmediatamente en su capacidad de obrar⁹. En la medida en que la condición política de pertenencia a una Comunidad Autónoma influye en la vecindad civil (concretamente, en aquellos supuestos de descendientes que residan en el extranjero y soliciten gozar de la misma condición política de sus madres, lo que determina su sometimiento, según los casos, al Derecho común o al Derecho foral, y, eventualmente, pueden surgir conflictos de leyes interregionales) parece adecuada la modificación de la Ley del Registro Civil para incorporar a ésta, en su artículo 1.º, párrafo 7.º; la referida condición política, pero ya con el carácter preceptivo que no previeran las circulares de 1980.

En la dogmática jurídica, los conceptos fundamentales no se forman pacíficamente ni de la noche a la mañana¹⁰. En la medida que la noción de condición política puede poseer no sólo utilidad instrumental —para la identificación de la persona por medio del Registro— sino también para dar un concepto unitario del vínculo que conecta a un ciudadano con la Comunidad Autónoma, con un conjunto de efectos jurídico-públicos, ha de ser elaborado doctrinal y positivamente. Y es evidente que si no hubiera sido recogido por el Estatuto asturiano y por los restantes Estatutos de Autonomía difícilmente podría conectarse a los efectos jurídicos concretos que puedan fijar determinadas normas de la Comunidad.

3. LA VECINDAD ADMINISTRATIVA COMO SOPORTE JURIDICO DE LA CONDICIÓN POLITICA

La noción de vecindad administrativa se ha formado en el Derecho español, como ha mostrado COCA PAYERAS, en tensión dialéctica con la

⁷ Véase la sentencia constitucional 40/1981, de 18 de diciembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de la nación contra la ley vasca de designación de senadores representantes de Euskadi. Disiente de nuestra interpretación COCA PAYERAS (*op. cit.*, págs. 18-19).

⁸ Federico de CASTRO: *Derecho civil de España* t. II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, pág. 76.

⁹ Luis Díez-PICAZO y Antonio GULLÓN: *Sistema de Derecho civil* t. I, Tecnos, Madrid, 1981, 4.ª ed., págs. 321-323. También Mariano AGUILAR BENÍTEZ DE LUGO: "Artículo 9.1-10", en Manuel ALBADALEJO (dir.): *Comentarios al Código civil y Compilaciones Forales* t. I, Madrid, 1978, págs. 135-142.

¹⁰ Véase CASTRO: *Op.cit.*, págs. 58-71, sobre la evolución dogmática de la noción de estado civil.

noción de vecindad civil, a la que precede, quedando posteriormente arrumbada al campo del régimen local a través de un largo proceso que parecía definitivamente consolidado cuando la reforma del Título Preliminar de 1973 hizo de la vecindad civil el único criterio determinante del estatuto personal¹¹. Con los Estatutos de Autonomía subsiguientes a la descentralización política que trae la Constitución, este predominio de la noción civil sobre la noción administrativa vuelve a alterarse, de modo que la primera retorna a su ámbito “natural”, que es el de la aplicación del Derecho civil, sea común o foral¹².

Con relación a la condición política de los asturianos, la vecindad administrativa se convierte en el requisito cuyo cumplimiento permite adquirir la primera. La vecindad administrativa, tal como ha quedado configurada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, se fundamenta materialmente mediante la obtención del alta en el Padrón municipal, que es un documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos, que puede incluir, precisamente, los datos que soliciten las Comunidades Autónomas, si bien su formación, mantenimiento y rectificación corresponde a los Ayuntamientos (art. 17).

Ahora bien, no toda inscripción en el Padrón conlleva la condición política de asturiano. En este documento se inscriben preceptivamente los residentes y facultativamente los transeúntes, quienes carecen de tal condición. Pero dentro de los residentes, según el artículo 16.1 de la nueva ley, encontramos dos categorías, vecinos y los domiciliados, los últimos de los cuales se dividen, a su vez, en españoles menores de edad y extranjeros que residan habitualmente en el término municipal. Por otra parte, el artículo 17.3 de la Ley, en atención probablemente a lo dispuesto en todos los Estatutos de Autonomía, ordena confeccionar un Padrón especial de españoles residentes en el extranjero, que formarán los Ayuntamientos en coordinación con las Administraciones estatal y autonómica.

Es, pues, la Ley 7/1985, así como los reglamentos que la desarrollen, la norma a la que reenvía el artículo 7.º del Estatuto de Autonomía para determinar el alcance de los requisitos que determinan la condición política de asturiano. Sin embargo, como ya ha señalado la doctrina, esta regulación no deja de tener problemas interpretativos¹³.

¹¹ COCA PAYERAS: “Vecindad administrativa y vecindad civil. Génesis de un concepto legal”, *Revista Jurídica de cataluña* n.º 1, 1981, págs. 133-178. Véase también Rodrigo BERCOVITZ: “Artículo 14”, “Artículo 15” y “Artículo 16.1”, en ALBADALEJO (dir.): *Comentarios...*, cit., págs. 478-534.

¹² COCA PAYERAS: “Condición política...”, cit.; BERCOVITZ: “La vecindad civil en los Estatutos de las Comunidades Autónomas”, *Revista Jurídica de Cataluña* n.º 2, 1981, págs. 91-104, y del mismo, con algunas rectificaciones, “Vecindad civil y nacionalidad”, *Anuario de Derecho civil* t. 36, 1983, págs. 1149-1167.

¹³ BERMEJO VERA Y DELGADO ECHEVARRÍA: *Op. cit.*, pág. 36.

La vecindad administrativa, amén de ser un concepto de cuño doctrinal, emerge en el artículo 16.2 de la Ley 7/1985 con un alcance similar al que fijaba el artículo 44 de la antigua Ley de 1955, que ya definía al vecino con unos rasgos jurídicos-positivos muy precisos: mayoría de edad, residencia habitual en el municipio e inscripción con tal carácter en el Padrón municipal.

Resulta, sin embargo, que esta formulación de la ley local vigente obliga a realizar un esfuerzo hermenéutico adicional para determinar si el disfrute de la condición política de asturiano coincide exactamente con la de vecino. De la misma manera que son españoles los que reúnen los requisitos que fija el Código civil y que, de acuerdo con el artículo 29 de este cuerpo legal, es el nacimiento, y no la mayoría de edad, lo que determina la personalidad, hay que preguntarse si los domiciliados por causa de minoría de edad tienen la condición política de asturiano. Por ello hay que concluir que, con independencia de lo previsto en el párrafo segundo de este artículo 7.º, tienen la condición política de asturiano tanto los vecinos como los domiciliados menores de edad de nacionalidad española. Estos últimos tienen plenamente esta condición, y no sólo una vocación a la misma, si bien no la disfrutaban en sus efectos políticos¹⁴.

4. LA EFICACIA DE LA CONDICION POLITICA DE ASTURIANO

El Estatuto de Autonomía del Principado no contiene cláusulas que conectan la condición política de asturiano con el disfrute de determinados derechos políticos, como ocurre con alguna otra norma estatutaria (como la de Andalucía o la de Extremadura para el derecho de sufragio activo y pasivo o la de La Rioja y Navarra para la iniciativa legislativa popular). Por consiguiente, los efectos del disfrute de esta condición se pueden percibir en dos planos: por una parte, en el plano general de la conexión del ciudadano con la organización política regional; por otro lado, esta conexión de carácter general abre la puerta, como ya se señaló, a un conjunto de derechos que pueden fijarse por ley de la Junta General al amparo de esa habilitación general, y se han concretado hasta el presente en los siguientes ámbitos:

- Sufragio pasivo para la designación de senadores por el Principado de Asturias (art. 2.º de la Ley 4/1983, de 4 de agosto).
- Ejercicio de la iniciativa legislativa popular (art. 7.º de la Ley de 5 de junio de 1984).

¹⁴ Sobre el alcance de la nueva regulación, Piedad GARCÍA-ESCUADERO y Benigno PENDAS: *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local*, Praxis, Barcelona, 1985, págs. 214-218.

Además de estos dos supuestos, ya regulados, es de añadir la incorporación de la condición política de asturiano para el ejercicio de derecho de sufragio activo y, potestativamente si así lo considera oportuno el legislador, pasivo, lo que conllevaría, además, una aplicación extensiva o restrictiva de la Ley de 5 de julio de 1984, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado, cuyo artículo 3.1 exige la cualidad de miembro de la Junta General para ser elegido Presidente del Principado.

5. LOS ASTURIANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO Y SUS DESCENDIENTES

La previsión de conferir la condición política de asturiano a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que tuvieran la última vecindad administrativa en la región —debidamente acreditada— así como a sus descendientes inscritos como españoles, responde, como han visto algunos autores, a dos finalidades principales, a saber:

- Compensar la ausencia del principio de *ius sanguinis* en la regulación de la atribución de la cualidad política¹⁵.
- Favorecer el retorno de los emigrantes sin romper los vínculos jurídicos que lo podrían dificultar¹⁶.

La atribución de esta condición a los que poseyeran la última vecindad administrativa responde, además, a un principio de paralelismo de formas en cuanto que el resto de la legislación electoral, tanto para las Cortes Generales como para las Corporaciones locales, ha atribuido el derecho de sufragio activo y pasivo a esta categoría de ciudadano. Sin embargo, no se agota en el ámbito electoral, pues, incorpora otros derechos, como los arriba reseñados y puede ser, además, parámetro para aplicar el reconocimiento de la asturianía prevista en el artículo 8.º del Estatuto, y ello aun cuando el artículo 2.º de la Ley de 9 de mayo de 1984 guarde silencio sobre los requisitos subjetivos de las entidades que pueden solicitar su reconocimiento como Comunidades Asturianas, al menos para los asentados fuera de España. Por otra parte, vista la oportunidad de establecer la condición política como elemento configurador del estado civil, nada más acertado que prever su extensión a los ciudadanos españoles que residen habitualmente.

¹⁵ Pedro FERRER SANCHIS: "Artículo 4.2", en Ramón MARTÍN MATEO (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pág. 66.

¹⁶ Angel SÁNCHEZ BLANCO: "Artículo 5", en Enrique RIVERO YSERN (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pág. 69.

Otro tanto puede decirse de los descendientes de estos ciudadanos cuya condición nos reenvía necesariamente al Código civil y a la legislación de Registro civil, como competencias exclusivas del Estado y que viene a demostrar, como decimos antes, que la vecindad administrativa alcanza también a los residentes menores de edad, ya que este precepto no distingue entre mayores y menores de edad.

Por lo demás, hay que reiterar que la competencia del Estado no se agota en la normación, ya que la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local ha previsto, en su artículo 17.3, la confección de un Padrón especial para residentes en el extranjero que se realizará coordinadamente con la Administración del Estado y la autonómica, por lo que ésta última podrá incorporar los datos necesarios para articular la condición política de los residentes en el extranjero¹⁷.

¹⁷ GARCÍA-ESCUDERO y PENDAS: *Op. cit.*, pág. 218.

ARTICULO 8 *

“Las comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su asturianía, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias. Una ley del Principado de Asturias regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

El Principado de Asturias podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo dispuesto anteriormente, celebre los oportunos Tratados o Convenios Internacionales con los Estados donde existan dichas comunidades”.

1. GENESIS, ALCANCE Y CONTENIDO DEL PRECEPTO

De forma similar a otras Comunidades Autónomas de fuerte tradición migratoria, cuyos Estatutos precedieron al de Asturias —Galicia, artículo 7.º; Andalucía, artículo 8.3—, el Estatuto asturiano recoge en su artículo 8.º una especial consideración de las comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias. Otros Estatutos de Autonomía posteriores —Cantabria, artículo 6.º; Murcia, artículo 7.º; Aragón, artículo 8.º; Castilla-La Mancha, artículo 7.º; Extremadura, artículo 3.3; Baleares, artículo 8.º; Castilla-León, artículo 6.º— siguieron estos precedentes.

El actual artículo 8.º del Estatuto no figuraba en el borrador de Anteproyecto ni en el Anteproyecto mismo; su inclusión se opera en la elaboración del Proyecto en la Asamblea de Diputados Provinciales y Parlamentarios, al apoyar todas las fuerzas políticas unas enmiendas formuladas por Unión de Centro Democrático y por Alianza Popular, y su redacción definitiva —al matizar la denominación de la ley como ley del Principado y no ley de la Junta, y al incluir junto a los tratados la figura de los convenios— se alcanzó en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

* Autor del comentario: Bernardo Fernández Pérez.

El tratamiento dispensado a las Comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias se articula mediante el denominado “reconocimiento de la asturianía”, derecho de entidades de base asociativa y no de individuos. Esta distinción en los sujetos —a las personas individuales residentes en el extranjero, así como a sus descendientes, el artículo 7.2 les concede derechos políticos siempre que hubieran tenido la última vecindad administrativa en Asturias, estén inscritos en el correspondiente consulado y obviamente conserven la nacionalidad española— permite inducir la finalidad de este artículo 8.º, que no es otra que la de mantener una relación estrecha y permanente con los Centros o Comunidades en que se asocian los emigrantes asturianos.

El reconocimiento de la asturianía se conforma estatutariamente como el “derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias”, y su alcance y contenido se remite a una ley del Principado, que en ningún caso podrá atribuir a las colectividades asentadas fuera de Asturias derechos políticos, cuya adquisición se efectúe exclusivamente de forma individual y en los términos del artículo 7.º

La implantación geográfica de las Comunidades asturianas que están facultadas para solicitar el reconocimiento de su asturianía puede ser tanto interior como exterior, de forma que se contempla ambos fenómenos, la migración interna y la externa. En el supuesto de esta última, la Comunidad Autónoma está habilitada para solicitar del Estado la celebración de Tratados y Convenios Internacionales con los Estados donde existen Comunidades históricas con el objeto de facilitar la acción regional.

2. EL DESARROLLO NORMATIVO DE RECONOCIMIENTO DE LA ASTURIANIA

La remisión normativa del artículo 8.º del Estatuto se efectuó con la promulgación de la Ley del Principado 3/1984, de 9 de mayo, de reconocimiento de la asturianía (*Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*, de 17 de mayo), norma que contaba con el precedente de la ley correlativa gallega.

En el artículo 2.º de la Ley 3/1984 se consideran Comunidades Asturianas “a las entidades de base asociativa sin ánimo de lucro, cuya estructura interna y funcionamiento sean democráticos, válidamente constituidas en el territorio en que se encuentren asentadas, que tengan por objeto principal en sus Estatutos el mantenimiento de lazos culturales y sociales con Asturias y a los que fuere reconocida su asturianía”. La ley excluye, por imperativo estatutario, a las comunidades asturianas asentadas en Asturias, fenómeno aparentemente paradójico, pero no inexistente —tal es el caso de algunas comunidades o centros asociativos radicados en la región y que mantienen vínculos

estrechos con emigrantes asturianos en Cuba—; y exige a las comunidades una base asociativa, la exclusión del ánimo de lucro, la estructura interna y funcionamiento democráticos, el estar válidamente constituidas según la legislación española para las internas, o según la legislación nacional del país donde tengan su sede para las externas, así como el objeto social principal de mantener lazos culturales y sociales en Asturias, aunque no impide otros fines complementarios, como los recreativos, culturales o de asistencia mutua.

El reconocimiento de la asturianía se realiza por acuerdo del Consejo de Gobierno, previa solicitud de la comunidad interesada, y previo informe o dictamen de la Comisión de Educación y Cultura (artículo 4.º de la ley), en la actualidad Comisión de Política Cultural, a tenor del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 26 de abril de 1985, artículo 66. El reconocimiento se configura como un acto reglado, que no puede negarse siempre que la comunidad solicitante reúna los requisitos enunciados en el artículo 2.º de la ley, e implica la inscripción, con efectos declarativos, en un registro, gestionado por una oficina de relaciones con las Comunidades Asturianas de dependencia orgánica de la Presidencia del Principado y funcional del Consejo de Comunidades Asturianas. En el registro se anotará necesariamente el nombre, estatutos y órganos rectores de las comunidades, así como las modificaciones que se produzcan en las mismas. El plazo para la solicitud de reconocimientos e inscripción es permanente.

Como derecho a compartir la vida social y cultural de Asturias, el reconocimiento de la asturianía implica en el orden social (art. 5.º):

a) El derecho a la información de cuantas disposiciones y resoluciones se adopten por los Organos de Gobierno de la Comunidad Autónoma asturiana.

b) El derecho a compartir la vida social asturiana y a colaborar y participar activamente en las distintas formas de su manifestación, tanto dentro del territorio del Principado como en el ámbito de la propia comunidad que obtuviere el reconocimiento.

c) El derecho a informar en las actuaciones de los Organos de Gobierno del Principado en temas relacionados con los emigrantes.

En el orden cultural, el reconocimiento de la asturianía implica (art. 6.º) el derecho a:

a) Disfrutar de los museos y bibliotecas, recursos bibliográficos y pictóricos, así como de los archivos dependientes de la Comunidad Autónoma.

b) Colaborar, en el marco de las competencias atribuidas al Principado de Asturias, en los medios de comunicación social y emisiones de televisión dirigidas a los asturianos dentro y fuera de Asturias.

c) Colaborar en el impulso y difusión de las actividades culturales y espectáculos orientadas a preservar y fomentar el goce de la cultura y tradiciones asturianas.

La Comunidad Autónoma, para el mejor desarrollo de estas acciones, deberá fomentar (artículos 7.º a 10.º):

a) La organización de servicios didácticos y audiovisuales dirigidos al conocimiento del bable, la cultura, la historia y las tradiciones asturianas, facilitando a las comunidades asturianas la organización de cursos y actividades con la expresada finalidad.

b) La creación de prensa y revistas para uso escolar, con especial atención a los hijos de los asturianos residentes fuera de Asturias.

c) La producción, distribución e intercambio de programas de radio y televisión.

d) La adquisición, con destino a las comunidades asturianas, de un fondo editorial que facilite el conocimiento de la historia, el arte, la cultura y las tradiciones y realidad social de Asturias.

e) La organización de cursos y ciclos especiales sobre el bable, la historia y la cultura asturiana, tanto en la universidad e instituciones docentes y culturales de Asturias como en los países de asentamiento de las comunidades asturianas.

El derecho a colaborar en la vida social y cultural de Asturias que implica, como contenido mínimo derivado del artículo 8.º del Estatuto de Autonomía, el reconocimiento de la asturianía, se plasma en la Ley 3/1984 en una doble vertiente:

1) Como garantía de la presencia de representantes de las Comunidades Autónomas reconocidas en "los Consejos o Institutos de la Comunidad Autónoma relacionados con su actividad" (art. 11).

2) Mediante la elección de un órgano *ad hoc*, de carácter deliberante, consultivo y de asesoramiento, el Consejo de comunidades asturianas.

3. EL ORGANO DE PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES ASTURIANAS

El Consejo de Comunidades Asturianas, órgano de participación de las comunidades, y con funciones deliberantes, consultivas y de asesoramiento, está integrado por vocales natos —los ex presidentes del Principado de Asturias y los consejeros de la Presidencia; Educación, Cultura y Deportes; Industria y Comercio, y de Trabajo y Acción Social en ejercicio de sus cargos, así como por el presidente de la

Federación Internacional de Centros Asturianos— y por vocales designados. De estos últimos corresponden siete a la Junta General del Principado, que habrá de elegirlos mediante procedimientos que aseguren la adecuada representación proporcional; uno, respectivamente, a la Universidad de Oviedo, al Instituto de Estudios Asturianos y a la Academia de la Llingua; uno a cada una de las Centrales Sindicales más representativas de la región y cada una de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación existentes en el Principado; y nueve, a las comunidades asturianas reconocidas, de los que tres corresponden a las comunidades de América; tres, a las de Europa, excepto España; dos, a las comunidades de España, y uno, a las del resto del mundo.

El derecho electoral activo y pasivo para las comunidades asturianas se adquiere con el acto de reconocimiento de asturianía y consiguiente inscripción en el registro. Como se indicó, la solicitud puede realizarse en cualquier momento, si bien había un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley del Principado 3/1984, para aquellas comunidades que aspiraran a concurrir al proceso electoral del primer Consejo de Comunidades Asturianas.

El Consejo elige de entre sus miembros un presidente, con mandato de cuatro años, y cuenta con un órgano colegiado permanente, la Comisión Delegada, elegida y renovada por el Consejo cada cuatro años, cuya composición y funciones habrán de regularse en el Reglamento interno del propio Consejo de Comunidades Asturianas.

4. EL RECONOCIMIENTO DE LA ASTURIANIA Y LAS RELACIONES EXTERIORES

El artículo 149.1.39 atribuye al Estado con carácter exclusivo el *ius ad tractatum*. Los Estatutos de Autonomías articulan sólo un derecho de información y un derecho de iniciativa en materias específicas, en supuestos *ratione materiae* que varían según las Comunidades Autónomas. Es común a todas, con la excepción de Extremadura, la relacionada con las comunidades establecidas fuera de España; pero hay casos de alusiones genéricas a los intereses de la región —artículo 40.1 de Aragón—, o a problemáticas derivadas de situaciones fronterizas —caso asimismo del Estatuto aragonés—, o a materias genéricamente vinculadas con la cultura y la tradición histórica —artículo 72.5 de Andalucía o artículo 35.5 de Galicia—, o a problemas asistenciales y laborales de los emigrantes —artículo 23.3 de Andalucía—.

El artículo 8.º, *in fine*, del Estatuto asturiano atribuye al Principado la facultad de solicitar del Estado la celebración de Tratados o Convenios Internacionales con la finalidad de facilitar el reconocimiento de

la asturianía y, en consecuencia, el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias, de las comunidades asturianas asentadas en el extranjero.

El Derecho autonómico comparado muestra dos tipos de regulación de esta facultad: unos Estatutos —Andalucía, artículo 23.3; Castilla-La Mancha, artículo 40.3— utilizan el término *dirigirse* al Gobierno de la nación para instar; otros —País Vasco, artículo 6.5; Galicia, artículo 7.2; Aragón, artículo 40.1— hablan de *solicitar*. La cláusula del Estatuto asturiano pertenece a esta segunda estirpe.

El destinatario de la petición es el Estado, a diferencia de otros Estatutos, la mayoría, que lo identifican como el Gobierno de la nación y, en un caso, como el Gobierno español. La referencia del Estatuto asturiano se justifica en la remisión al titular de la competencia sobre la materia —relaciones exteriores, artículo 149.1.39 de la Constitución—, y no al órgano constitucional superior que la dirige y que, por tanto, adopta las iniciativas pertinentes —el Gobierno, a tenor del artículo 97 de la Constitución—. Simétricamente, el Estatuto no precisa qué órgano del Principado es el competente para formular la solicitud, limitándose a imputar la facultad a la Comunidad Autónoma. En principio, no hay inconveniente para afirmar que cualquiera de los órganos previstos en el artículo 22 del Estatuto pueda adoptar la iniciativa, si bien se trasladaría a través del presidente en su condición de supremo representante del Principado.

De la literalidad del inciso segundo de este artículo se deduce que las fórmulas de obligarse internacionalmente susceptibles de solicitud son los Tratados y los Convenios Internacionales, sinónimos técnicamente y cuyo alcance y concepto debe interpretarse a la luz del Convenio de Viena sobre Derecho de los tratados, de 1969, artículo 2.^o, y del Decreto 801/1972, de 24 de marzo¹.

Del Estatuto no se deriva jurídicamente la obligación del Estado de acceder a lo solicitado por la Comunidad Autónoma. Ahora bien, si no se quiere vaciar de contenido lo dispuesto en este apartado, habrá de convenirse que solicitada la celebración de un acuerdo internacional por una Comunidad, el Estado asume al menos la obligación política de *iniciar* su negociación o de pronunciarse motivadamente sobre la inconveniencia de adoptar la iniciativa que constitucionalmente corresponde al Gobierno de la Nación. Algún autor atribuye a la solicitud de la Comunidad Autónoma una obligación política similar a la que se deriva para el Gobierno de una proposición no de ley aprobada por el

¹ Sobre la ambigüedad y el equívoco terminológico de la cuestión en la Constitución, y por extensión en los Estatutos de Autonomía, véase L. Ignacio SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *El proceso de celebración de los Tratados Internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (Teoría y práctica)*, Madrid, 1984, págs. 20-22.

Congreso². Otros sostienen que de la petición no se deriva obligación alguna: “la facultad del órgano autonómico se limita a una petición, sin que ello implique obligación ulterior del poder central, que decidirá con plenitud de competencia constitucional si se inicia o no esta primera fase de celebración de los tratados”³.

² Alejandro J. RODRÍGUEZ CARRIÓN: “Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución”, en *Revista de Derecho Político* n.º 15, otoño 1982, pág. 103.

³ J. D. GONZÁLEZ CAMPOS; L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ; M. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA: *Curso de Derecho Internacional Público*, vol. I, Oviedo, 1983, pág. 136.

ARTICULO 9 *

"1. Los derechos y deberes fundamentales de los asturianos son los establecidos en la Constitución.

2. Las instituciones de la Comunidad Autónoma de Asturias, dentro del marco de sus competencias, velarán especialmente por:

a) Garantizar el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de cuantos residen en el territorio del Principado.

b) Impulsar una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

c) Adoptar aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.

d) Procurar la adopción de medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos, para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean efectivas y reales.

e) Facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de Asturias."

1. INTRODUCCION

No parece, desde luego, que sea este el lugar adecuado para referirse a cuáles son los contenidos posibles de los Estatutos de Autonomía aprobados, como el de Asturias, por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución, pero sí que, en mi opinión, aparece muy claro que la materia del precepto que comentamos no alcanza a obtener cobertura constitucional, en el sentido de que la regulación que incorpora no se encuentra entre las que la Constitución obliga al Estatuto a regular (art. 147.2 de la Constitución) o le permite hacerlo (art. 148.1 de la Constitución), no en el sentido de que el Estatuto sea inconstitucional en ese punto, que es otra cuestión.

Se trata, en definitiva, de poner de relieve que nos encontramos ante un precepto cuyo contenido normativo excede del ámbito compe-

* Autor del comentario: Raúl Bocanegra Sierra.

tencial propio del Estatuto de Autonomía, es decir, de una materia no estatutaria en sentido estricto, extraestatutaria, lo que, desde luego, suscita algunos problemas, que veremos después, tras un examen analítico mínimo de lo que el artículo comentado señala.

2. EL CONTENIDO DEL PRECEPTO

La problemática que el presente precepto plantea es bien diferente de lo que anuncia su contenido sustantivo. Por lo que a este último se refiere, el artículo transcrito no hace sino, por una parte, remitirse, en una declaración absolutamente obvia, a la regulación constitucional de los derechos fundamentales, que es justamente, para los asturianos, como para el resto de los españoles, la establecida en la norma fundamental, sin que los Estatutos de Autonomía tengan la más mínima posibilidad de añadir o restar absolutamente nada al respecto. Por otro lado, del mismo modo se reproducen preceptos de la Constitución (así, el apartado 1,*d*) "procurar la adopción de medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos, para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean efectivas y reales", reproduce el art. 9.2 de la Constitución), o se especifican (así el apartado 9.2 "garantizar el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de cuantos residen en el territorio del Principado", siendo así que el art. 53.1 de la Constitución señala que vinculan a todos los poderes públicos, entre los cuales, evidentemente, están las Comunidades Autónomas y sus órganos de Gobierno).

Por último, y en términos extraordinariamente vagos, los apartados *b*), *c*) y *e*) del número 2 del artículo 9.^º, formulan una serie de objetivos que deben ser cubiertos especialmente por la Comunidad Autónoma, incorporando declaraciones diferentes de las recogidas en la Constitución, aunque, dada la generalidad con la que están expuestos tales objetivos, podrían perfectamente conectarse directa o indirectamente con algún precepto constitucional.

Por lo que se refiere a los contenidos del precepto comentado que se remiten a la Constitución, que reproducen sus propios términos, o los especifican, ninguna cuestión plantean en cuanto a su posible inconstitucionalidad, aun tratándose de materia no estatutaria, en la medida en que su valor normativo procede directamente de la Constitución misma, no de su recepción en el Estatuto de Autonomía, y aparte de la deficiente técnica jurídica que incorporan, y los inconvenientes que de ello se derivan, como, por lo demás, ha tenido ocasión de decir expresamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 18 de diciembre de 1981.

Las demás son normas de principio o programáticas, reducidas a la fijación de objetivos, pero en la medida en que puedan contener

declaraciones distintas de las recogidas en la Constitución, ofrecen, desde luego, diversos problemas: en primer término el de su propia constitucionalidad, en cuanto, como hemos notado, se trata de contenidos que no son propios del Estatuto de Autonomía. Después, suponiendo que tales normas programáticas puedan entenderse acomodadas a la Constitución, se plantea la cuestión de si pueden provocar algún tipo de interferencia con las normas estatales que puedan incidir sobre las mismas cuestiones, para, por último, obligar a preguntarse acerca de si tales normas de principio o programáticas vinculan o no al legislador regional.

3. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS PROGRAMATICAS

Por lo que se refiere a la posible inconstitucionalidad de estas normas programáticas, está claro, a mi juicio, que únicamente podrían considerarse de tal modo si se acepta que atribuyen a la Comunidad Autónoma competencias que en la Constitución están reservadas al Estado¹. Esta interpretación no resulta, sin embargo, de recibo, no sólo porque tratándose de materia extraestatutaria su regulación no puede interferir el ámbito de competencias que la Constitución reserva directamente al Estado, ni la regulación material que éste pueda hacer con posterioridad, que debe quedar a salvo (sin perjuicio de que en la práctica se haya intentado, con todo, una acomodación entre ambas, como, por ejemplo, ocurre con la Ley Orgánica del Poder Judicial. Cfr. comentarios a los arts. 36 y ss.), sino también porque el Estatuto no puede operar, pese a su condición de Ley Orgánica estatal, como norma ampliadora de las competencias autonómicas constitucionalmente posibles, es decir, y pese a que la polémica existió en su momento, los Estatutos de Autonomía no sirven a los efectos que la Constitución atribuye a las leyes orgánicas del artículo 150.2 de la misma.

Por ello, la consecución de los objetivos estatutarios que estas normas programáticas que comentamos fijan, únicamente podrá conseguirse poniendo en juego las competencias que son propias del Principado, dentro del marco constitucional y estatutario, pero sin que en ningún caso alcancen a desapoderar al Estado de las que le pertenecen. Como ha señalado MUÑOZ MACHADO², "para la consecución de los objetivos que señalan (las normas programáticas) se pondrán a contribución las competencias que, dentro del marco de lo establecido en la Constitución y en el Estatuto, pertenezcan a la Comunidad Autónoma.

¹ MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, pág. 304.

² MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, loc. cit.

Así, pues, el señalamiento de objetivos que, por ejemplo, implican acciones de orden económico, no desapodera, ni lo puede pretender, al Estado, de sus competencias sobre las 'bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica' (art. 149.1.13). No hay, pues, ninguna redefinición de competencias, sino el señalamiento de unos objetivos para la actuación económica". Señalamiento de fines u objetivos que, sobre el ejemplo a que se acaba de hacer alusión respecto a las actividades económicas es perfectamente extensible a los demás aspectos sustantivos que contempla el artículo del Estatuto asturiano que comentamos.

Con lo que ha quedado dicho, queda resuelta positivamente, a mi juicio, la constitucionalidad de los enunciados programáticos que contiene el artículo 9.º del Estatuto de Autonomía de Asturias y su relación con la legislación estatal sucesiva a las previsiones estatutarias, que podrá contener válidamente (y en cuanto se trata del ejercicio de competencias atribuidas directamente por la Constitución al Estado) prescripciones diversas de las contenidas en los Estatutos, desplazando la aplicación de éstas.

4. EL PRECEPTO NO VINCULA AL LEGISLADOR REGIONAL

Por lo que se refiere a la posible vinculatoriedad para el legislador regional de las normas programáticas contenidas en el artículo 9.º del Estatuto de Autonomía, hay que poner relieve, por de pronto, una radical diferencia de estas prescripciones programáticas estatutarias con las normas de parecida estructura contenidas en la Constitución (como pueden ser los "Principios rectores de la política económica y social") que, sin perjuicio de la necesidad de su desarrollo por leyes posteriores, vinculan a todos los ciudadanos y poderes públicos, incluido el legislador, aun cuando haya que respetar en éste un amplio margen de "libertad de configuración normativa" (*Gestaltungsfreiheit*). Por el contrario, con las normas programáticas contenidas en los Estatutos de Autonomía, nos encontramos, por un lado, con que vienen recogidas no por la norma constitucional, sino por una norma (aunque ley orgánica) dictada, en definitiva por el legislador ordinario (sin perjuicio del especial procedimiento de aprobación y las singularidades incluso jerárquicas que los Estatutos de Autonomía tienen respecto de las demás leyes orgánicas); al tiempo que, por otro lado, estamos ante un precepto que incorpora contenidos no estatutarios, no exigidos constitucionalmente, y que no son sino una anticipación de una actividad política encomendada por la propia Constitución (y los Estatutos) a los órganos políticos rectores de la Comunidad Autónoma. Por ambas razones, porque la congelación de opciones políticas y organiza-

tivas sólo puede producirse desde el texto constitucional, y porque tales objetivos integran un contenido extraestatutario, puede afirmarse que la pretensión de que los objetivos que fija el artículo 9.º del Estatuto vinculen al legislador regional, es una pretensión que carece en absoluto de cobertura constitucional y que debe, en consecuencia, ser negada. Por el contrario, esas opciones están entregadas por la Constitución al legislador regional ordinario, que podrá, en función de las mayorías políticas existentes en cada momento, abrirse constantemente a la definición de políticas nuevas, sin que los Estatutos alcancen a congelar definitivamente esas u otras opciones que pudieran haberse fijado. Tales normas programáticas integran lo que algún sector de la doctrina italiana ha denominado la parte más *velleitaria e improduttiva* de la disciplina estatutaria ³.

³ Cfr. la cita en MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, pág. 306, con una panorámica de los problemas que plantean estas normas programáticas.

TITULO PRIMERO

De las competencias del Principado de Asturias

ARTICULO 10 *

"1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

- a) Organización de sus instituciones de autogobierno.**
- b) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.**
- c) Obras públicas de interés del Principado de Asturias dentro de su propio territorio y que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma.**
- d) Los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.**
- e) Los puertos de refugio, así como los puertos, helipuertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.**
- f) Agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía.**
- g) Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, incluidos los hidroeléctricos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, cuando el cauce integral de las aguas se halle dentro del territorio del Principado. Las aguas minerales y termales.**
- h) Pesca en aguas interiores, fluviales y lacustres, marisqueo, acuicultura, alguicultura, así como el desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial. Caza, protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades.**
- i) Ferias y mercados interiores.**
- j) El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autó-**

* Autor del comentario: Francisco Sosa Wagner (con la colaboración de Ricardo Caballero).

noma dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público regional propio del Principado.

k) Artesanía.

l) Museos, archivos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para el Principado de Asturias, que no sean de titularidad estatal.

ll) Patrimonio cultural, histórico, arqueológico monumental y artístico de interés para el Principado.

m) Fomento de la investigación y de la cultura, con especial referencia a sus manifestaciones regionales y a la enseñanza de la cultura autóctona.

n) Fomento y protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias.

ñ) Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

o) Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

p) Asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil.

q) Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.

2. En el ejercicio de estas competencias corresponderá al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución."

1. INTRODUCCION

Se contienen en el precepto que se comenta a continuación las competencias *exclusivas* que estatutariamente corresponden al Principado.

En cuanto a la sistemática seguida hemos optado por comentar separadamente cada uno de los apartados, salvo cuando la afinidad de materias posibilita un tratamiento conjunto, como en el caso de las que podemos denominar, genéricamente, competencias culturales [apartados 11.m) y o)].

2. LA POTESTAD ORGANIZATORIA

"1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

a) Organización de sus instituciones de autogobierno."

La calificación de un ente como autónomo supone el reconocimiento de su potestad organizatoria. Es ésta una potestad primaria, inherente al propio concepto de autonomía; sin ella, ésta carecería de sentido.

La competencia contenida en el apartado que nos ocupa se fundamenta en el artículo 148.1.1.^º de la Constitución, precepto que, en sus diferentes apartados, relaciona las competencias asumibles por todas las Comunidades Autónomas, sea cual fuere el procedimiento seguido para su constitución.

Pero ¿cuál es el alcance exacto de esta potestad de autoorganización y qué límites han de respetar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la misma? Ambas cuestiones están íntimamente relacionadas. En efecto, para determinar el alcance de la potestad organizatoria resulta imprescindible esclarecer el sentido atribuible a la expresión “instituciones de autogobierno”. En este punto existe un pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional que, en su Sentencia de 5 de agosto de 1983, sobre la LOAPA, ha mantenido la siguiente interpretación:

“Los recurrentes sostienen que tal competencia corresponde a las Comunidades Autónomas al haber asumido éstas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno. Pero la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión “instituciones de autogobierno” un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos —Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente—, sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, corresponde fijar al Estado” (STC 5 de agosto de 1983).

De acuerdo con lo dicho hasta este momento, podemos formular ya dos conclusiones:

1. Que la potestad organizatoria a que se refiere el Estatuto, en este apartado, alcanza a las instituciones políticas. En el ejercicio de esta potestad, las Comunidades Autónomas actuarán sin otros límites que los derivados de la Constitución y de sus propios Estatutos. Curiosamente, en este punto, las Comunidades Autónomas de primer grado ven su potestad limitada en mayor medida que las restantes, ya que el artículo 152 CE determina expresamente cuál ha de ser su organización (Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidencia). De hecho, sin embargo, este modelo organizativo ha sido adoptado por todas las Comunidades.

2. En relación a la Administración de la Comunidad Autónoma, su potestad organizatoria ha de entenderse implícita en el concepto de autonomía y su ejercicio estará sujeto, además de a la Constitución y

los Estatutos, a la legislación que, de acuerdo con el artículo 149.1.18 CE, dicte el Estado en materia de "régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios". Sin embargo, y tal como señala MUÑOZ MACHADO¹, este título no puede utilizarse, en contra de lo mantenido por la sentencia citada, para imponer medidas organizativas concretas a las Comunidades Autónomas, sino principios generales, *bases* en el sentido reiterado en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional.

En el ámbito de la legislación autonómica cabe destacar la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias (LOFAPA), convalidada y modificada parcialmente por la Ley 9/1983, de 12 de diciembre.

De acuerdo con la LOFAPA, la Administración del Principado se organiza en 10 Consejerías que enumera el artículo 4.1. La creación, modificación y supresión de las mismas deberá realizarse por ley de la Junta General (art. 4.2). La estructura de cada Consejería se integra por órganos centrales, órganos desconcentrados y órganos de asesoramiento y apoyo. Los órganos centrales se integran en cada Consejería en los niveles orgánicos de Servicios, Secciones y Negociados (arts. 13 y 14).

La ley prevé la figura de las Direcciones Regionales que, agrupando los órganos de cada Consejería, permitan la coordinación y dirección de grandes áreas de acción administrativa (art. 15).

La aprobación de la estructura de las Consejerías y la creación, modificación y supresión de órganos superiores a Negociados compete al Consejo de gobierno (art. 13). En ejercicio de esta competencia se dictó el Decreto 6/1982, de 25 de mayo (*BOPA* de 11 de junio), por el que se regula la estructura orgánica de la Administración del Principado.

En este mismo ámbito de ejercicio de la potestad organizatoria se incluyen otras normas como el Decreto 7/1982, de 25 de mayo (*BOPA* de 11 de junio), por el que se adscribe con carácter provisional el personal de la Diputación Provincial de Oviedo y del Consejo Regional de Asturias a la Administración del Principado; la Ley 2/1982, de 5 de agosto (*BOPA* de 10 de agosto), que estableció el régimen de dedicación e incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Gestión Artística de la Orquesta Sinfónica de Asturias, de 6 de abril de 1983 (*BOPA* de 9 de junio).

Aunque de naturaleza distinta a las disposiciones citadas hasta el momento, debe incluirse en este apartado, como norma que organiza una de las *Instituciones de autogobierno*, el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 13 de diciembre de 1982 (*BOPA* de 10 de enero de 1983).

¹ *Derecho público de las Comunidades Autónomas II*, Civitas, Madrid, 1984, pág. 71.

3. URBANISMO, ORDENACION DEL TERRITORIO Y VIVIENDA

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

b) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.3.^º de la Constitución. Aunque la competencia aparece inicialmente como exclusiva, tal calificación conviene matizarla de la siguiente forma:

A) Urbanismo

Efectivamente y, de acuerdo con el tenor del artículo 148 CE, el Estatuto atribuye al Principado de Asturias, con carácter exclusivo, la totalidad de las competencias urbanísticas. Pero la realidad es que, en este como en otros casos, la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas se articula mediante la técnica de las competencias compartidas o concurrentes. En esta línea que, aceptada pacíficamente por la doctrina² tiene un claro apoyo en el texto constitucional, pueden destacarse como datos más relevantes los siguientes:

— Que la ordenación urbanística, y concretamente los instrumentos superiores del planeamiento, se encuentra estrechamente ligada a la “planificación general de la actividad económica”, cuyas bases y coordinación corresponden al Estado como competencia exclusiva (art. 149.1.13 CE).

— Que el Estado ostenta competencias de distinto grado, según los casos, sobre determinados sectores directamente implicados en la ordenación urbanística (aguas, montes, industria, carreteras, etc.) que condicionan, en mayor o menor medida, el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

— Que el artículo 149.1.23 de la Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, “la legislación básica sobre protección del medio ambiente”.

— Por último, y quizá como más importante, que la ordenación urbanística supone una ordenación del derecho de propiedad, debiendo respetarse, por tanto, las normas que en el ejercicio de su compe-

² Por todos, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor, Madrid, 1984, págs. 35 y ss.

tencia exclusiva (art. 149.1.1.º CE) dicte el Estado, garantizando un contenido básico igual para todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional.

En el mismo sentido, Santiago MUÑOZ MACHADO³ ha planteado la necesidad de una reforma de la Ley del Suelo, al menos en dos puntos fundamentales:

— De un lado, replanteando el problema de la articulación del ejercicio de competencias estatales y autonómicas que tienen incidencia territorial.

— De otro, modificando “la omnipotencia del plan urbanístico para determinar el contenido del derecho de propiedad”, complementada por la determinación por ley del Estado de los contenidos mínimos del derecho de propiedad.

Todo lo dicho nos lleva a concluir que, como en tantas otras ocasiones, lo que inicialmente se configura como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, resulta en realidad una competencia compartida si se hace una interpretación racional y sistemática del conjunto de los preceptos constitucionales.

En este sentido debe ser interpretado el Real Decreto 1419/1984, de 25 de abril, que transfiere al Principado todas las funciones que venía desempeñando la Administración del Estado en materia de urbanismo, completando así las transferencias, bastante amplias, realizadas en la etapa preautonómica (RD 2874/1979, de 17 de diciembre).

La primera de las normas citadas atribuye al Estado, además de las competencias que le reserva la Constitución, las que al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo atribuye el artículo 180.2 y 3 LS (tramitación de proyectos de edificación y uso del suelo de la Administración del Estado en los que concurren razones de urgencia o excepcional interés público).

Por lo que afecta a la organización administrativa del urbanismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma, ya el artículo 6.2 del Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, estableció que la Comisión Provincial de Urbanismo pasaría a depender del *Consejo Regional de Asturias*; por el Real Decreto 187/1981, de 23 de enero, la Comisión modificó su composición y estructura y pasó a denominarse Comisión de Urbanismo de Asturias (CUA), entendiéndose hechas a ella todas las referencias a las Comisiones Provinciales de Urbanismo contenidas en la legislación vigente (disposición final segunda).

³ *Op. cit.*, I, 1982, págs. 535 y ss.

B) Ordenación del territorio

El Real Decreto 3392/1983, de 16 de noviembre, transfirió al Principado de Asturias la competencia para formular, tramitar y aprobar los planes de ordenación de las zonas costeras.

Pero como la propia Constitución (art. 132) incluye las playas y la zona marítimo-terrestre dentro del dominio público estatal, esta titularidad dominical sirve de fundamento a tres limitaciones que la norma de transferencia impone a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de esta competencia:

- En primer lugar, la existencia de un informe vinculante de la Administración del Estado, previo a la aprobación del plan.

- En segundo lugar, la ordenación habrá de reproducir la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre.

- Por último, se reserva al Estado la tramitación y resolución de las concesiones y autorizaciones relativas al dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la Ley y el Reglamento de Costas. En este punto, las facultades de la Administración del Estado no se ven limitadas por el hecho de que haya informado favorablemente el plan de ordenación, aunque su otorgamiento deberá ajustarse a las determinaciones contenidas en él.

C) Vivienda

En esta materia, a las transferencias operadas en virtud del Real Decreto 2502/1983, de 28 de julio (vivienda rural), se han unido las realizadas por el Real Decreto 1361/1984, de 20 de junio, que transfiere al Principado de Asturias diversas competencias referidas a promoción de viviendas de protección oficial y control de la edificación, que hasta la fecha eran ejercidas por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV) y el Instituto para la Calidad de la Edificación, respectivamente.

Para asegurar la coordinación de actuaciones en el ámbito de la gestión pública inmobiliaria, se crea la Comisión Informativa Mixta de Vivienda.

Por último y en relación a los tres apartados que hemos estudiado, el Real Decreto 3511/1983, de 16 de noviembre, transfiere al Principado la competencia para la realización de estudios e investigaciones de ámbito local o autonómico en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Más recientemente, la Ley de la Junta General de 13 de julio de 1984 (*BOPA* de 23 de julio), autorizó al Consejo de Gobierno para constituir una sociedad regional de gestión y promoción del suelo cuyo fin social será la gestión y ejecución del planea-

miento urbanístico para promocionar y obtener suelo edificable. Su capital social no podrá superar los trescientos millones de pesetas y la participación pública deberá ser mayoritaria (Principado y Ayuntamientos).

En ejercicio de la autorización concedida por la Ley, el Decreto 133/1984, de 15 de noviembre (*BOPA* de 3 de diciembre) prevé la constitución de la Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, S. A.

4. OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

c) Obras públicas de interés del Principado de Asturias dentro de su propio territorio y que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en los artículos 148.1.4.^º y 149.1.24 de la Constitución. El primero incluye entre las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas “las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio”; el segundo atribuye el Estado la competencia exclusiva sobre “las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”.

Ambos preceptos resultan ser las dos caras de una misma moneda, y el artículo del Estatuto que comentamos no es, sino una yuxtaposición de aquéllos.

Los criterios de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Asturias en materia de obras públicas son, de acuerdo con los preceptos constitucionales y estatutarios que conocemos, los siguientes:

a) La titularidad del *interés* de la obra: Las obras públicas de interés de la Comunidad Asturiana se enmarcan dentro de las competencias exclusivas de ésta. Por el contrario, las obras públicas de interés general son competencia exclusiva del Estado.

La declaración de una obra como de interés general corresponde al Estado y no requiere una norma con rango de ley, sino que cabe que aquélla se realice en una disposición de menor rango. En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 11 de junio de 1984. El Tribunal declara constitucional el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre “calificación de aeropuertos civiles”, señalando que ese Decreto fija *criterios*, lo que puede hacerse en una norma de rango inferior a la ley (en contra de la opinión de la

Generalidad de Cataluña que mantenía que la fijación de los criterios era materia de norma básica postconstitucional y por tanto debía tener rango de ley). El Tribunal no sólo admite el rango de Decreto para esta declaración, sino que además acepta su disposición transitoria, en virtud de la cual determinados aeropuertos ya son declarados de interés general.

b) El criterio del *territorio* y de *afectación* a una o varias Comunidades Autónomas.

De acuerdo con este segundo criterio tan sólo serán competencia del Principado de Asturias aquellas obras públicas situadas dentro de su territorio y siempre que no afecten a otra Comunidad Autónoma. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, “la ubicación (...) dentro de la comunidad es condición necesaria, pero no suficiente, para determinar su competencia, porque siempre habrá de examinar si además el aprovechamiento de tales instalaciones afecta o no a otra Comunidad” (STC 2 de febrero de 1984).

Problemas específicos presenta la distribución de competencias y la aplicación del criterio del *territorio* en materia de caminos, carreteras y ferrocarriles. A ellos nos referimos al comentar el apartado siguiente.

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

d) Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.5.º de la Constitución, salvo en la referencia que el Estatuto hace a los caminos, que no figura en el Texto Constitucional. Por otro lado, el artículo 149.1.21 reserva a la competencia exclusiva del Estado los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

A) Caminos, ferrocarriles y carreteras

Merece algún comentario la referencia de este apartado a los caminos. De acuerdo con la legislación vigente (IRL y disposiciones complementarias) la competencia sobre los caminos *municipales* y *rurales* corresponde a los municipios y entidades locales menores, y los caminos vecinales competen a las provincias. Sabido es, además, que la

distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no puede afectar a las competencias locales. Pues bien, de acuerdo con lo dicho las competencias actuales sobre la construcción y conservación de caminos deben considerarse subsistentes y las facultades asumidas por el Principado de Asturias en esta materia procederán, más que del nuevo régimen de distribución de competencias con el Estado, de la subrogación de la Administración Autónoma en la posición jurídica de la extinta Diputación Provincial.

Sí serán en cambio de la titularidad de la Comunidad Autónoma, en sentido estricto, los *caminos de servicio* construidos por ella como elementos auxiliares o complementarios de sus actividades específicas, de acuerdo con la definición contenida en el artículo 3.º de la Ley de Carreteras de 19 de diciembre de 1974.

Las vías pecuarias no deben incluirse en el ámbito de aplicación del precepto que comentamos, pues a ellas se refiere expresamente el artículo 11.b) del Estatuto.

La utilización del criterio del territorio en orden a la distribución de competencias en materia de *ferrocarriles* y *carreteras* no está exenta de problemas prácticos. Si las carreteras, autopistas y toda la infraestructura viaria se consideran como una red, como un sistema que debe quedar entrelazado, la segregación de alguna de sus partes en favor de alguna Comunidad Autónoma, de modo automático, en aplicación del sólo criterio del territorio, sin tener en cuenta su conexión con otras vías de comunicación dependientes del Estado, puede resultar, cuando menos, poco conveniente.

De hecho, los Reales Decretos de transferencia a las Comunidades no han interpretado el requisito de que "el itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma" en un sentido literal y restrictivo, habiéndose transferido los tramos situados en el territorio de las mismas, sin perjuicio de que el Estado se reserve la proyección y construcción de nuevas carreteras de *interés nacional* y la competencia para dictar las normas sobre construcción, conservación y explotación que habrán de respetar las Comunidades Autónomas. Las transferencias al Principado de Asturias en materia de carreteras se han producido por el Real Decreto 2168/1984, de 1 de agosto (BOE de 7 de diciembre). De acuerdo con esta disposición, son carreteras de titularidad autonómica aquéllas cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad y no formen parte de los itinerarios de interés general del Estado, considerándose como tales: los de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes convenios; los de acceso a los principales pasos fronterizos; los de acceso a los puertos de interés general del Estado y a los aeropuertos de interés general servidos por líneas regulares de tráfico; y los de enlace de las Comunidades Autónomas a través de los principales núcleos de población del territorio del Estado, formando una red continua.

Las funciones que se traspasan a la Comunidad Autónoma son:

- La administración y gestión de las carreteras de titularidad autonómica y cuya relación nominal acompaña a la norma de transferencia.

- Las funciones que la Ley de Carreteras atribuye al Estado, en relación con las carreteras de titularidad autonómica, provincial y municipal.

- La facultad de proyectar, construir, conservar y explotar nuevas carreteras de interés autonómico.

El Estado se reserva:

- La titularidad, administración y gestión de las carreteras que no son objeto de traspaso.

- La facultad de proyectar, construir, conservar y explotar nuevas carreteras de interés general.

- La determinación de la normativa técnica básica de interés general y, en particular, la referida a la señalización y balizamiento de las carreteras.

B) Transporte

La aplicación del criterio del territorio para la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas presenta, si cabe, mayor dificultad en el ámbito del transporte. La utilización del criterio simplista de que serían competencia de la Comunidad Autónoma aquellos transportes realizados únicamente sobre vías (carreteras, ferrocarriles, etc.) cuyo trazado esté comprendido íntegramente en el territorio de una Comunidad, tal como dijimos al hablar de las carreteras, no es de recibo.

Pero se nos vuelve a plantear aquí la interpretación del criterio del territorio, no ya en relación con la vía sobre la que discurre, sino con el propio ámbito de la línea de transporte. En este punto conviene hacer algunas precisiones al hilo de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional:

- De acuerdo con la Constitución, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de transporte “sólo cabe en la medida en que no transcurran, además de sobre el territorio de la Comunidad Autónoma, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado” (STC 16 de noviembre de 1981).

- Sentado ese principio general debe aclararse que ello no significa que les esté vedado, en uso de sus competencias, “adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del

territorio nacional". La aceptación, sin más, de ese principio, señala el Tribunal, "equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación" (STC citada).

— La competencia asumida por las Comunidades Autónomas en relación a los distintos medios de transporte transferidos se extiende a la aprobación de las tarifas correspondientes, todo ello de acuerdo con la política general de precios (STC de 15 de noviembre de 1983).

Las transferencias a la Comunidad Asturiana en relación a los transportes datan ya de la etapa preautonómica y se reducen a los transportes por carretera, por cable y trolebús.

Los Reales Decretos 2874/1979, de 17 de diciembre, y 2965/1981, de 13 de noviembre, transfirieron a Asturias competencias en materia de concesión, autorización, explotación e inspección de determinados servicios de transporte mecánico por carretera, trolebuses y transporte por cable siempre que el radio de acción de todos ellos no excediese del territorio de la Comunidad. También se transfirieron las competencias sobre el establecimiento y explotación de estaciones de vehículos de servicio público de viajeros o mercancías, de acuerdo con la programación que al respecto realice el Estado.

La segunda de las normas citadas, haciendo uso de una interpretación más flexible del criterio del territorio, amplió, por vía de delegación, las competencias transferidas inicialmente a la autorización de servicios discrecionales con vehículos *residenciados* en su territorio, así como a la inspección, incoación, tramitación y resolución de expedientes sancionadores, por infracciones *que se cometan* en su territorio. El ejercicio de estas competencias delegadas habrá de ajustarse a las prescripciones contenidas en la propia norma de delegación.

En el ámbito de la legislación autonómica, cabe citar el Decreto 17/1983, de 4 de marzo (BOPA de 15 de marzo), de aplicación de las tarifas mínimas y máximas para los servicios públicos discrecionales de mercancías en recorridos no superiores a 170 kilómetros y el Decreto 85/1983, de 7 de diciembre (BOPA de 20 de diciembre), de creación de una tarjeta de transporte de servicio público discrecional de carga fraccionada de bombonas de gas butano y de ámbito autonómico. Esta última disposición se dictó en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 del Real Decreto 2873/1979, ya citado, que autorizaba al entonces ente preautonómico a crear otras tarjetas de transporte distintas de las existentes.

C) Puertos

"1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

e) Los puertos de refugio, así como los puertos, helipuertos y

aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.6.^º de la Constitución. La propia Constitución, en su artículo 149.1.20, incluye dentro de las competencias exclusivas del Estado la “marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; *puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control de espacio aéreo; tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves*”.

En cuanto a las reglas de distribución de competencias, la Constitución utiliza distintos criterios para las Comunidades de primero y segundo grado. Mientras que para las primeras aplica el criterio del *interés general* (ya comentado al referirnos a las obras públicas), es mucho más restrictiva respecto a las segundas, cuya competencia se reduce a los puertos y aeropuertos que no desarrollen actividades comerciales.

Sin embargo, y pese a la aparente simplicidad de este precepto, resulta obligado hacer dos puntualizaciones importantes: a) La primera se refiere a la incidencia que en esta materia tiene la inclusión de determinadas áreas y elementos del territorio dentro de la categoría del dominio público estatal. Efectivamente y, de acuerdo con el artículo 132.2 de la Constitución, “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. Aunque la calificación de demanio estatal de estos bienes no puede considerarse como un título que permita reservarse al Estado la titularidad de todas las competencias que, más o menos directamente los afecten, si se ha venido entendiendo, como “un título de intervención del Estado en relación con el ejercicio de las competencias autonómicas que puedan afectarlo”⁴.

b) En segundo lugar, si se trata de Comunidades de primero o segundo grado, y tal como recuerda la STC de 11 de junio de 1984, debe tenerse en cuenta que el artículo 149.1.20 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “control del espacio aéreo” y “tránsito y transporte aéreo”, otorgando a estos conceptos un claro carácter expansivo. En el fundamento jurídico 7.^º se dice: “cualquier aeropuerto, sea cual sea su calificación, genera algún tráfico que incide sobre la estructuración y ordenación del espacio aéreo. La competencia sobre el control de éste conlleva la necesidad de controlar el número, ubicación y características de todo tipo de aeropuertos, sean quienes sean los titulares de las diversas

⁴ MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, I, pág. 540.

competencias sobre los mismos"; y concluye señalando que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma "no obsta el que el Estado pueda impedir que se establezcan (aeropuertos) en lugares no conformes con las exigencias de éste (control del espacio aéreo)".

El Real Decreto 2082/1982, de 24 de julio, transfirió al Principado de Asturias la titularidad de todos los puertos e instalaciones portuarias de refugio y en general los que no desarrollen actividades comerciales, sujetos o no a concesión, existentes en su territorio. La misma norma transfirió, además, la aprobación de obras para ganar terreno al mar, el otorgamiento de concesiones y autorizaciones administrativas y el derecho de reversión que sobre las vigentes en el momento de realizarse la transferencia ostentase la Administración del Estado.

Más concretamente, el propio Real Decreto traspasa al Principado de Asturias la titularidad de los siguientes puertos: San Esteban de Pravia; Llanes con sus instalaciones de Niembro; Ribadesella; Lastres; Villaviciosa; Tazones; Candás; Luanco, con sus instalaciones de Llumeres, Cudillero, con sus instalaciones de Oviñana; Luarca; Navia, con sus instalaciones de Ortigueira; Puerto de Vega; Viavélez; Tapia; Castropol, con sus instalaciones de Figueras; Vegadeo y Bustio.

Respecto a los puertos de Avilés y Gijón, cuya titularidad conserva el Estado, el Principado recibirá de aquél, anualmente, los datos estadísticos que integran el contenido de las Memorias que anualmente confeccionan los puertos del Estado. Recíprocamente la misma información deberá ser facilitada por la Administración Autonómica respecto a los puertos transferidos.

Con el fin de coordinar la acción de la Comunidad Autónoma con la del Estado en materia de puertos, se creó, por Decreto 72/1983, de 29 de septiembre (*BOPA* de 5 de octubre), el Comité de Coordinación de la acción político-administrativa de la Comunidad Autónoma en relación con los puertos de interés general. Tal como señala el preámbulo del Decreto, las funciones de este Comité son propiciar la coordinación de la acción político-administrativa de la Comunidad Autónoma en materia de medio físico, transportes y comunicaciones en relación con los puertos de interés general (competencia del Estado) y poner a disposición de los órganos rectores de éstos la información necesaria que evite la adopción unilateral de decisiones que produzcan desajustes, y consiguientemente, perjuicios para el interés público, y en particular para el Principado de Asturias.

A requerimiento del Gobierno Central y por Decreto 88/1983, de 15 de diciembre (*BOPA* de 28 de diciembre), se modificó la composición de la citada Comisión, dejando de pertenecer a la misma los presidentes de las Juntas de los Puertos de Avilés y Gijón que, sin embargo, podrán asistir a las reuniones, a cuyo efecto se les dará conocimiento de la convocatoria y orden del día de las que se celebren.

5. COMPETENCIAS EN MATERIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

f) Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.7.º de la Constitución. La competencia del Principado de Asturias en materia de denominaciones de origen no se incluye en este apartado, ya que el Estatuto se refiere a ellas expresamente en el artículo 12.d), donde se enumeran las competencias ejecutivas.

El precepto que comentamos atribuye la competencia sobre la agricultura y ganadería, de modo exclusivo, al Principado de Asturias. Un único límite se establece en el ejercicio de estas competencias: el derivado de la actuación del Estado en el ámbito de la ordenación general del sistema económico.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, en nuestra Constitución, al igual que en las Constituciones europeas más modernas, existe un conjunto de *“normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica”*. El conjunto de todas ellas integra lo que suele denominarse *“Constitución económica”* o *“Constitución económica formal”* (STC de 28 de enero de 1982). Ello implica *“la existencia de unos principios básicos de orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario”,* en todo el Estado. Este conjunto de principios, este marco jurídico unitario (arts. 131.1, 139.2 y 138.2, entre otros) no es sino la proyección en el ámbito económico del principio de unidad consagrado en el artículo 2.º de la Constitución.

Pero, además, ese marco jurídico al que nos hemos referido y la consiguiente reserva al Estado de determinadas competencias en este ámbito, a las que inmediatamente nos referiremos, resulta inexcusable a la vista de que *“la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional”* (arts. 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1) (STC citada.)

No es éste el momento ni el lugar oportuno para realizar un estudio en profundidad sobre el sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito económico. Pero resultarán útiles al lector unas breves consideraciones al respecto, que nos permitan conocer los límites que nuestra Constitución impone a las competencias económicas que los respectivos Estatutos atribuyen a las distintas Comunidades.

— Tal como ha señalado el propio Tribunal Constitucional, la exigencia de que exista un único orden económico para todo el Estado se hace más imperiosa en aquellos que no tienen una estructura interna uniforme, sino plural o compuesta, desde el punto de vista de su organización territorial. “La unicidad del orden económico nacional es un precepto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores” (STC citada).

— En ese marco general a que nos hemos referido, la Constitución reserva al Estado tres tipos de competencias de modo exclusivo:

a) *Competencias exclusivas y plenas*. Comprenden la totalidad de las funciones ejercitables sobre una materia. Este es el caso, por ejemplo del régimen aduanero y arancelario y del comercio exterior, de acuerdo con el artículo 149.1.10 CE.

b) *Competencias exclusivas para dictar las bases*. En este caso, el Estado se reserva, de modo exclusivo, la competencia para regular los aspectos básicos de una determinada materia. Dicho esto, debe aclararse que, en interpretación del propio Tribunal Constitucional, “cuando la Constitución utiliza el término básico está comprendiendo funciones normativas que aseguran, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia sí pueden ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclama el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable” (STC de 28 de junio de 1983).

En este sentido, por ejemplo, el artículo 149.1.11 CE reserva al Estado las *bases* de la ordenación del crédito, banca y seguros.

c) *Competencia para dictar las bases de la planificación general de la actividad económica* (art. 149.1.13).

El término *bases* ha de ser entendido aquí en un sentido distinto al utilizado por la Constitución en diversos apartados.

La regulación de las bases del sistema económico supone el establecimiento de una serie de objetivos de política económica, cuya consecución exigirá diversas actuaciones sectoriales entre las que se incluyen la aprobación de la normativa básica reguladora de determinados sectores de la actividad económica.

Este marco jurídico, que esquemáticamente hemos reseñado, ha de tenerse siempre presente al enfrentarnos con el resto de las competencias de contenido económico a que el Estatuto de Autonomía se refiere en otros apartados.

d) *Otros títulos de intervención estatal en el sector agrario*. Centrándonos ya, específicamente, en el sector económico que nos ocupa,

deben tenerse en cuenta posibles actuaciones del Estado que, aunque fundamentándose, en última instancia, en la "ordenación general de la economía", responden a títulos jurídicos más específicos. Piénsese, por ejemplo, en las competencias del Estado en materia de propiedad y expropiación y en su directa repercusión en el ámbito de la reforma y desarrollo agrario.

El proceso de transferencias a la Comunidad Autónoma de Asturias ha sido extenso y complejo, a través de varias disposiciones que han supuesto sucesivas ampliaciones y derogaciones de normas anteriores. El carácter esencialmente técnico de estas transferencias hace difícil sintetizar en pocas líneas el alcance de las mismas. Remitimos por tanto al lector a los distintos Reales Decretos de transferencias cuya estructura resulta ya conocida, pudiendo resumirse en la distinción entre competencias transferidas a la Comunidad Autónoma, competencias que se reserva el Estado y competencias en cuyo ejercicio han de concurrir la Administración del Estado y la Autonómica.

En síntesis, el sistema de normas de transferencias vigente en la actualidad es el siguiente: (No se citan algunas materias cuando los preceptos que a ellas se refieren han sido derogados por otros posteriores). Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre (arts. 14 y 15): transfiere competencias en materia de investigación agraria y sanidad vegetal. Las primeras se desarrollaron posteriormente por la Orden de 28 de mayo de 1980, que estableció mecanismos de colaboración entre el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA) y el entonces Concejo Regional. Las segundas se ampliaron por Real Decreto 829/1984, de 8 de febrero. Merece la pena resaltar que aunque el Real Decreto de 29 de diciembre de 1981 derogó el artículo 15, antes citado, relativo a la sanidad vegetal, sin duda tal hecho debe imputarse a un simple error, ya que no existe, salvo ese artículo, norma alguna de traspaso relativa a esa materia y, sin embargo, en una norma posterior se habla, como vimos, de *ampliación* de funciones.

— Real Decreto 2453/1982, de 12 de agosto: transfiere competencias de reforma y desarrollo agrario, hasta ese momento ejercidas, fundamentalmente, por el IRYDA. Es, quizá, la norma más larga y compleja relativa a una sola materia.

— Real Decreto 2630/1982, de 12 de agosto, que transfiere competencias en las siguientes materias: producción vegetal, producción animal, sanidad animal, ordenación de la oferta, desarrollo ganadero e industrias agrarias.

— Real Decreto 3403/1983, de 7 de diciembre: transfiere competencias en materia de viticultura y enología, hasta entonces atribuidas al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO). También transfiere competencias del INDO en el ámbito específico de las deno-

minaciones de origen a las que nos referiremos al comentar el artículo 12.d) de este Estatuto.

— Los Reales Decretos 3462/1983, de 28 de diciembre; 1357/1984, de 8 de febrero; 1896/1984, de 26 de septiembre, y 248/1985, de 6 de febrero, que transfieren competencias en materia de Investigación Agraria (INIA), Conservación de la Naturaleza (ICONA), Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal (CENSYRAS), y Semillas y Plantas de Vivero, respectivamente.

El Real Decreto 2630/1982, de 12 de agosto, antes citado, transfirió al Principado de Asturias competencias en materia de ejecución de los programas y actuaciones de interés general en relación con la ordenación y fomento de las producciones agrarias y con la ordenación y fomento de los medios de producción; en ejercicio de esta competencia y en desarrollo de los programas generales contenidos en tres Ordenes Ministeriales de 26 de julio de 1983, se dictaron tres Resoluciones relativas, respectivamente, a fomento de explotaciones ganaderas en determinadas zonas desfavorecidas y en las de montaña; ayudas para mejorar los aprovechamientos ganaderos en montes públicos, comunales y vecinales en mano común y medidas de estímulo y apoyo para la adquisición y utilización, en régimen cooperativo, de maquinaria y otros medios de producción (publicadas en el *BOPA* de 13 de octubre).

Por Resolución de 15 de junio de 1984 (*BOPA* de 25 de junio) se creó la Comisión de Seguimiento del desarrollo y aplicación del Reglamento Estructural de la Producción Lechera, aprobado por Real Decreto 2166/1981, de 3 de julio.

Por el Decreto 94/1984, de 28 de junio (*BOPA* de 30 de julio), se creó el Consejo Agrario del Principado de Asturias que, integrando en su seno a los representantes de las organizaciones agrarias de carácter general, actuará como órgano de estudio, consulta y asesoramiento del Consejero de Agricultura y Pesca en materia agropecuaria.

Diremos por último que se encuentran pendientes de aprobación por el Consejo de Ministros otras normas de transferencia relativas a laboratorios agrarios, sanidad y producción animal y reforma y desarrollo agrario (ampliación de funciones).

6. AGUAS Y APROVECHAMIENTOS HIDRAULICOS

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

g) Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, incluidos los hidroeléctricos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, cuando el cauce inte-

gral de las aguas se halle dentro del territorio del Principado. Las aguas minerales y termales.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.10 de la Constitución. De otra parte, el artículo 149.1.22 CE reserva a la competencia exclusiva del Estado la “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”.

A) Aprovechamientos hidráulicos

Al primero de los preceptos constitucionales mencionados, únicamente aporta el Estatuto asturiano la referencia explícita a los aprovechamientos hidroeléctricos. Ello no debe considerarse, sino como una especificación del concepto general de aprovechamientos hidráulicos.

El criterio de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas lo constituye el hecho de que las aguas objeto del aprovechamiento discurran por una o varias Comunidades. En el primer caso la competencia es autonómica; en el segundo, estatal.

Pero la cuestión que más dificultades ha planteado ha sido, precisamente, la de determinar exactamente qué facultades, qué ámbitos de intervención pública en materia de aprovechamientos de aguas son susceptibles de reparto, y cuáles se reserva el Estado de modo exclusivo. Más claramente: como ha de interpretarse la divergencia terminológica que existe, en este punto, entre los preceptos constitucionales citados inicialmente. Recordemos que mientras que el artículo 148 habla, únicamente, de los *aprovechamientos*, el 149 se refiere, además, a la *ordenación y concesión* de recursos.

Prescindiendo de interpretaciones puramente gramaticales, ha de entenderse que no existen diferencias irreducibles entre ambos preceptos y que, si no queremos privar al término “aprovechamiento” del sentido que tradicionalmente ha tenido en nuestra legislación de aguas, debe entenderse indisolublemente vinculado al concepto de “concesión de recursos”, que comprende el más amplio sector de las intervenciones administrativas en materia de aprovechamientos de aguas⁵.

En todo caso, la imposibilidad de deslindar absolutamente áreas de intereses estatales y autonómicos, y la extraordinaria importancia económica de los recursos hidráulicos, han de conducir necesariamente a la búsqueda y utilización de fórmulas de colaboración adecuadas en esta materia. Sin descartar otras posibles fórmulas alternativas e incluso complementarias se ha recordado recientemente el importante

⁵ MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, I, pág. 529.

papel que en este esquema de colaboración pueden jugar las tradicionales Confederaciones hidrográficas.

B) Aguas minerales y termales

En este apartado recordaremos solamente la definición legal de ambos conceptos.

De acuerdo con la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 se entienden por aguas minerales “las que contienen en disolución sustancias útiles para la industria en general, cualesquiera que sea su naturaleza” (art. 15.2). La Ley de Minas de 21 de julio de 1973, en su artículo 25, distingue dentro de aquéllas dos categorías: las minero-medicinales y las minero-industriales. Las primeras se definen como “las alumbradas natural o artificialmente que por sus características y cualidades sean declaradas de utilidad pública”, las segundas, como “las que permiten el aprovechamiento racional de las sustancias que contengan”.

El número 2 del mismo artículo de la Ley de Minas define a las aguas termales como “aquellas cuya temperatura sea superior en cuatro grados centígrados a la media anual del lugar donde alumbrén”.

Pese a que el Estatuto atribuye la competencia exclusiva sobre estas dos materias, no deben olvidarse las competencias que al Estado se reservan en materias tales como la sanidad o los productos farmacéuticos.

La Ley de Aguas introduce algunas novedades importantes en orden a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas:

- La calificación del dominio hidráulico como dominio público estatal.

- El establecimiento de los siguientes principios de actuación: unidad de gestión, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.

- El respeto al principio de *unidad de cuenca* lleva al proyecto a declarar ésta, como unidad de gestión, indivisible.

- La Comunidad Autónoma que ejerza competencias estatutarias sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, ajustará el régimen jurídico de su administración hidráulica a las *bases* establecidas en la ley.

- Las Comunidades Autónomas cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una cuenca hidrográfica se incorporará al Consejo del Agua de la cuenca para participar en la elaboración de la planificación hidrológica y demás funciones del mismo.

— Los Organismos de Cuenca y las Comunidades Autónomas podrán establecer una mutua colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias, mediante la incorporación de aquéllas a la Junta de Gobierno de dichos Organismos.

C) Las transferencias a Asturias

Por el Real Decreto 485/1985, de 6 de marzo, se transfirió al Principado de Asturias la competencia para programar, aprobar y tramitar, hasta el abono de las certificaciones, las inversiones en las obras de su interés en materia de abastecimientos de aguas y saneamiento, todo ello en relación con la función estatal de ayuda a las Corporaciones Locales y de acuerdo con la normativa específica que la regula. La realización de los estudios, redacción de proyectos y ejecución de las obras podrá encomendarse a la Confederación Hidrográfica del Norte de España.

7. PESCA Y CAZA

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

h) Pesca en aguas interiores, fluviales y lacustres, marisqueo, acuicultura, alguicultura, así como el desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial. Caza. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.11 de la Constitución que incluye, entre las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas, las relativas a “la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial”. La fórmula estatutaria, con ser más amplia que el texto constitucional, resulta perfectamente compatible con él.

A) Pesca, marisqueo y acuicultura

Se incluyen en este apartado la pesca en aguas interiores, fluviales y lacustres, el marisqueo y la acuicultura. Pero conviene precisar qué se entiende por “aguas interiores”. De acuerdo con la definición contenida en la norma de transferencia (RD 12 de agosto de 1982) se considerarán como tales “las situadas en el interior de las líneas de base recta del mar territorial, establecidas en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de

agosto", que desarrolla en este punto la Ley 20/1967, de 8 de abril, reguladora del ejercicio de la pesca en aguas jurisdiccionales.

Aunque, como hemos dicho, la competencia del Principado se reduce a la pesca en aguas interiores y dado que el artículo 13.1.a) del Estatuto prevé la eventual asunción de funciones en materia de "ordenación de la pesca marítima", adelantaremos algunos criterios interpretativos que, en este ámbito, ha mantenido el Tribunal Constitucional y que, en muchos casos, resultan aplicables a todas las competencias autonómicas en materia de pesca.

— La competencia de las Comunidades en materia de ordenación del sector pesquero se ejercen siempre a reserva de la normativa básica que dicte el Estado (art. 149.1.19 CE). Esta normativa básica, en cuanto concepto material y no formal, puede incluir normas de rango infralegal, justificándose esta inclusión en el ámbito que nos ocupa porque "la idea misma de ordenación conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse mediante ley, tales como son la determinación del número de unidades, de su tonelaje, de su tipo, o la orientación de la actividad pesquera nacional hacia uno u otro de los subsectores posibles" (STC de 9 de marzo de 1984).

— Debe tenerse en cuenta que a la competencia autonómica sobre pesca se superpone la competencia estatal de vigilancia de costas a los fines de la defensa nacional (art. 149.1.4.º), que puede abarcar "el control del tráfico marítimo y, por tanto, también el de los barcos de pesca", pero no "*la inspección y sanción de las actividades de pesca (...)*", pues en buena lógica se comprende que el control de los barcos de pesca con fines de defensa y seguridad nacional no implica la inspección técnica de la actividad económica de extracción de recursos pesqueros que en dichos barcos se realice" (STC de 6 de diciembre de 1983).

Las transferencias en las materias que nos ocupan se operaron en virtud del Real Decreto 2630/1982, de 12 de agosto, ya citado, que transfiere a la Comunidad Autónoma diversas competencias relativas a pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, y pesca recreativa. En ejercicio de esta última dentro de la legislación autonómica, se aprobó por Decreto 24/1984, de 2 de marzo, el Reglamento de Pesca Marítima de Recreo, que fue modificado a requerimiento del Gobierno central, reconociéndose en esta modificación tanto la validez de los permisos de pesca recreativa emitidos por la Administración del Estado, como las competencias que, con respecto a la vigilancia de aguas interiores, corresponden a la Armada.

En este mismo ámbito de la normativa autonómica citaremos también los Decretos de 28 de junio de 1984 (números 91 y 92) que aprueban los Reglamentos de Pesca Deportiva del Calamar y de Pesca

de la Angula en aguas interiores del Principado de Asturias, respectivamente (*BOPA* de 13 de julio).

En materia de acuicultura, alguicultura y otros cultivos industriales se superponen aquí las competencias específicas recogidas en este apartado, como exclusivas, con otras competencias económicas; sobre la distribución de las competencias económicas puede verse el comentario del apartado *f)* de este mismo artículo.

B) Caza

La normativa básica estatal sobre caza está contenida en la Ley de Caza de 4 de abril de 1970 y su Reglamento de 25 de marzo de 1971.

Aunque la distribución de competencias en materia de caza no plantea problemas especiales, hemos de precisar que pese a que la Constitución y los Estatutos reconocen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva, ello no quiere decir que el Estado deba verse privado de todos los medios de intervención. El asentamiento de las especies en ámbitos territoriales que en muchos casos superan al de una sola Comunidad, así como la problemática de la conservación de las especies, entre otras muchas razones, ponen de manifiesto la necesidad de mantener una adecuada coordinación entre las distintas instancias territoriales en el ejercicio de estas competencias.

C) Protección de los ecosistemas

Nos referiremos a esta materia más ampliamente al tratar de las competencias autonómicas en relación con el medio ambiente y los espacios naturales protegidos. Tan sólo diremos aquí que la competencia *exclusiva* del Principado en esta materia debe interpretarse con algunas reservas, ya que el artículo 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente.

Por último diremos que el Real Decreto 1357/1984, de 8 de febrero, ha ultimado el proceso de transferencias a Asturias en materia de caza y *pesca continental* al transferir al Principado, entre otras muchas, competencias relacionadas con la conservación de la naturaleza, las siguientes:

a) La expedición de licencias para el ejercicio de la caza y de la pesca.

b) La administración y gestión de las reservas, cotos y refugios nacionales de caza, cotos de caza controlada y cotos sociales, así como la vigilancia y control de la riqueza piscícola de las aguas continentales.

A la Comunidad Autónoma compete también la concesión de permisos para cazar en aquellas áreas.

c) La protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética.

8. FERIAS Y MERCADOS

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

i) Ferias y mercados interiores.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.12 de la Constitución, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de *ferias interiores*. Por otra parte, el artículo 149.1.10 reserva a la competencia exclusiva del Estado el *comercio exterior*.

La referencia del Estatuto a los mercados interiores debe interpretarse como una especificación del concepto de ferias; en ningún caso puede considerarse equivalente este concepto al de *comercio interior* al que el Estatuto alude en el artículo 12.e) al numerar las competencias ejecutivas.

Las transferencias a Asturias datan ya de la etapa preautonómica —Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre— que transfiere al Principado de Asturias las competencias atribuidas a la Administración del Estado por el Decreto de 26 de mayo de 1943, sobre celebración de exposiciones y ferias de muestras y normas complementarias.

La articulación concreta de la distribución de competencias, siguiendo el modelo utilizado para todas las Comunidades de segundo grado es la siguiente:

a) Los certámenes de carácter *internacional* y *nacional*, tanto generales como monográficos, que se celebren en Asturias, seguirán rigiéndose por las disposiciones vigentes; en todo caso, la Administración del Estado es la competente para llevar a cabo la *política ferial a nivel nacional*, así como para *repartir las ayudas y subvenciones* consignadas, a este fin, en los Presupuestos Generales del Estado.

b) Corresponde al Principado de Asturias la *promoción* de todos los certámenes feriales que se celebren en Asturias de acuerdo con el ámbito de los mismos.

c) Corresponde asimismo al Principado de Asturias la *autorización, gestión y coordinación* de los certámenes feriales, de ámbito regional y local, que se celebren en Asturias de conformidad con la política ferial general española.

d) Las funciones de *inspección, examen de resultados y rendición de cuentas* de aquellos certámenes celebrados en Asturias serán ejercidas por el Principado en el ámbito de sus competencias.

La norma de transferencia prevé, además, la representación del Principado de Asturias en los órganos de gobierno de los certámenes que se celebren en Asturias.

La razón de que la competencia autonómica respecto a las ferias internacionales se restrinja, únicamente, a la promoción estriba en su indudable conexión con el ámbito del comercio exterior, materia ésta de la exclusiva competencia del Estado.

No debe olvidarse, por último, que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local [art. 25.2.g)], al enumerar las competencias que, en todo caso, ejercerán los municipios en los términos de la legislación estatal y autonómica incluye abastos, maderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.

9. FOMENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

j) Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público regional propio del Principado.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.13 de la Constitución que permite a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias en esta materia. El precepto constitucional referido no contiene, sin embargo, referencia alguna al sector público regional. En todo caso, esta aportación del Estatuto, que se explica por el enorme peso que en la economía del Principado han tenido tradicionalmente y tienen hoy en día las empresas públicas, no era estrictamente necesaria, ya que las posibilidades de intervención en la actividad económica que, en el marco de la Constitución, reconoce el Estatuto a la Administración Autonómica, cubrían ampliamente esta posibilidad. En todo caso deberán respetarse los objetivos de política económica general establecidos por el Estado.

A) La actividad administrativa de estimulación: las subvenciones

No es este el momento de formular una teoría general de las técnicas de fomento de la actividad económica ni tampoco un estudio detallado del régimen jurídico de las subvenciones; trataremos, simple-

mente, de aclarar el alcance exacto del término “fomento” y aludiremos a las normas más importantes que rigen las subvenciones en el ámbito autonómico.

Ya hace algunos años expusimos (en libro conjunto con MARTÍN MATEO) la conveniencia de abandonar, por insuficiente, la terminología clásica de “actividad administrativa de fomento”, sustituyéndola por la, a nuestro juicio más rigurosa, de “actividad administrativa de estimulación”, entendiendo como tal aquella que por razones de interés público tiene como misión la canalización de recursos hacia ciertas actividades que se colocan en situación más favorecida de la que resultaría de una libre dinámica de las relaciones económicas ⁶.

Es, en este sentido amplio que hemos expuesto, cómo debe interpretarse la referencia constitucional y estatutaria al fomento del desarrollo económico. En el mismo contexto cabe situar la obligación que el Estatuto impone al Principado [art. 9.2.c)], de “adoptar aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica”.

Es conocida la gran amplitud de técnicas jurídicas empleadas para estimular la actividad económica (subvenciones, créditos públicos, estímulos fiscales, etc.), pero la más clásica ha sido la de la subvención. A ella nos referiremos expresamente, no porque el resto de las medidas posean menos importancia económica, sino porque las innovaciones normativas, desde la óptica autonómica sobre todo, han sido más destacables en este ámbito.

Sin perjuicio de otras disposiciones y normas de transferencia que incluyen normas específicas sobre subvenciones en sectores determinados y concretos de la actividad económica (industria, agricultura, ganadería, etc.), por Decreto 78/1983, de 27 de octubre (BOPA de 11 de noviembre), se reguló el régimen general de concesión de subvenciones. Los aspectos más destacables de esta regulación son los siguientes:

— Se considera subvención “todo auxilio económico que se conceda a personas o entidades, con cargo a los Presupuestos generales del Principado”.

— Salvo en las normativas, que se harán efectivas por los órganos a quienes corresponda la ejecución del Presupuesto, la concesión de subvenciones se realizará de acuerdo con los principios de publicidad, igualdad y objetividad.

— El procedimiento general para la concesión será el de convocatoria pública. Cuando, excepcionalmente, no sea posible promover la concurrencia pública, se otorgarán mediante resolución motivada en la

⁶ Para un estudio más detallado véase la obra de MARTÍN MATEO y SOSA WAGNER: *Derecho administrativo económico*, Pirámide, Madrid, 1974, págs. 172 y ss., que en este punto, y salvando las referencias normativas, sigue siendo válida; FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención, concepto y régimen jurídico*, Madrid, 1983.

que constarán las razones que justifiquen la excepción y la forma en que habrá de justificarse la inversión.

— Las subvenciones tendrán siempre carácter voluntario, no podrán invocarse como precedente ni será exigible aumento o revisión.

— Los adjudicatarios deberán justificar documentalmente la inversión. El incumplimiento de los fines para los que la subvención fue concedida dará lugar a la revocación automática de la misma.

B) Las transferencias y subvenciones corrientes y de capital

Las referencias a las transferencias de los capítulos IV y VII de los Presupuestos del Estado, y en concreto a todo tipo de subvenciones, son muy escasas en la normativa existente sobre la financiación autonómica. De hecho en la práctica, este tema se ha venido resolviendo por el expeditivo sistema de dar por supuesto que el conjunto de estas dotaciones presupuestarias son recursos de la Administración Central y no de la Autonómica.

La LOFCA, al establecer y delimitar los recursos de las Comunidades Autónomas, no señala de ninguna manera este tipo de dotaciones presupuestarias, que aparecen por primera vez marginalmente citadas en el punto 16 de los Acuerdos Políticos en materias económico-financieras de 1981: "Cuando las Comunidades Autónomas asuman la gestión de competencias del Estado, en particular las vinculadas a subvenciones, éste las dotará de los recursos necesarios para afrontar dicha gestión. Sin embargo, *no se computará*, en ningún caso, el importe de la misma subvención como coste efectivo de la gestión asumida".

De esta forma, el tema de las subvenciones fue recogido en la Metodología del Cálculo del Coste Efectivo, con la siguiente redacción:

Las transferencias del capítulo IV del Presupuesto de Gastos del Estado responden a consideraciones distintas a la de la financiación básica de la prestación del servicio transferido, tales como política social, etc., y únicamente podrían formar parte del coste efectivo en el caso de que la competencia para efectuar dicha política social hubiese sido objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas.

Para ello será decisivo precisar si la transferencia de competencias en la materia de que se trate incluye la facultad de tomar decisiones sobre la distribución de los fondos o bien se limita a considerar funciones de mero pagador. Cuando la competencia asumida incluya la potestad o facultad de distribución de los fondos, su financiación seguirá el mecanismo normal de garantía de cobertura del coste efectivo a través de tributos cedidos y porcentaje. Cuando la competencia asumida tan sólo comprenda

funciones de caja pagadora, la Comunidad Autónoma percibirá el coste de gestión del referido servicio.

En tal caso será el estricto coste derivado de la gestión, nuevamente capítulos I y II y, en su caso, VI del Presupuesto de Costes del Estado el que deberá computarse, pero nunca podrá considerarse como coste el importe de las propias transferencias.

En lo que se refiere a las transferencias de capital la técnica aplicable ha de ser la misma a la señalada para las transferencias corrientes.

En resumen, cuando en virtud de las transferencias efectuadas a una Comunidad Autónoma ésta asuma la decisión sobre la distribución de fondos, éstos se incluirán en el cálculo del coste efectivo.

Cuando las Comunidades Autónomas asuman la gestión de competencias del Estado vinculadas a subvenciones, éste las dotará de los recursos necesarios para afrontar dicha gestión, sin embargo, no se computará, en ningún caso, el importe de la misma subvención como coste efectivo de la gestión asumida.

Ahora bien, salvo alguna excepción, como en el caso de las subvenciones a transporte escolar o las becas de comedor en los que estas dotaciones se asimilaron a los gastos de funcionamiento del capítulo II, en ningún otro caso —sea cual fuere el contenido del servicio traspasado incluido en los Reales Decretos de Transferencia— fueron incluidas estas dotaciones en el coste efectivo y en consecuencia no se han consolidado para el futuro.

En el caso del País Vasco ocurre lo siguiente:

— La única referencia de la Ley del Concierto al tema de las subvenciones se encuentra en el artículo 50, en el que después de considerar cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma “las que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por aquélla”, incluye entre dichas cargas no asumidas —en el apartado 2.b)— “las transferencias o subvenciones que haga el Estado en favor de entes públicos en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no estén asumidas por las Comunidades Autónomas del País Vasco”.

— Los Acuerdos Autonómicos de 1981 decían, por su parte, que tanto la determinación del coste de los servicios transferidos como su equivalente —las cargas asumidas—, en el sistema de Concierto o Convenio, será homogénea para todas las Comunidades Autónomas y su metodología común deberá ser elaborada por el CPFF de acuerdo con lo previsto en la LOFCA.

Esto ha sido recogido posteriormente en la Metodología citada y en el artículo 19.2 de la LPA.

Además, la cuantificación de las cargas asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco se efectuará tomando iguales componentes,

valorados con normas y criterios idénticos a los seguidos para las Comunidades Autónomas que se financian con arreglo al sistema LOFCA, si bien los costes así determinados se referirán al ámbito de todo el Estado en lugar de al ámbito comunitario.

Esto también fue recogido en la Metodología.

— El País Vasco formuló un voto particular a la citada Metodología en el que entre otras cosas señalaba la arbitrariedad de la distinción entre inversión nueva e inversión de reposición, y haciendo extensible este juicio a los capítulos IV y VII (Subvenciones) de los PGE indicaba el grado de indefinición en todo lo relativo a los mismos, “en los que, de hecho, se posibilita el que tampoco estos gastos y específicamente los que hacen referencia a actuaciones de las Comunidades Autónomas como ‘mero pagador’, queden excluidos de la valoración de los servicios transferidos y, por tanto, disminuida la capacidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas”.

— Por último, existe el precedente de la valoración de las cargas asumidas efectuada en el Cupo provisional de 1981, que incluyó todo tipo de inversión y transferencias.

En resumen, la situación actual es la existencia de posturas distintas por parte de la Administración Central y del Gobierno Vasco. La primera considera los capítulos IV y VII como carga general, mientras que para el segundo —con excepciones, como en el caso de la Reconversión Industrial en el que el Real Decreto de traspaso se refiere sólo a “desarrollo y ejecución de los planes de reconversión”— todo debe ser carga asumida.

Frente a estas dos posturas, la coherencia de proceso autonómico interpretado desde una óptica de auténtica descentralización política y administrativa exigiría discernir entre carga asumida y no asumida —y su equivalencia en las Comunidades de Régimen común— las diferentes dotaciones presupuestarias de las transferencias corrientes y de capital de los Presupuestos Generales del Estado. Para establecer esta clasificación, si nos acogemos a la Metodología, el criterio sería “la facultad, por parte de la Comunidad Autónoma, de tomar decisiones sobre la distribución de los fondos”. Ahora bien, parece más razonable, en lugar de un criterio tan susceptible de ambigüedad como el señalado, establecer tal distinción en función de la existencia o no de un título competencial del Estado sobre el uso, y sobre todo el objetivo global, de dichos recursos específicos, y en concreto en función del artículo 149.1.13 de la Constitución que establece como competencia exclusiva del Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En resumen, el tratamiento de las subvenciones exigiría:

— Un planteamiento común para todas las Comunidades y no sólo a efecto del Cupo Vasco.

— El análisis una por una de los distintos tipos de subvenciones o transferencias contenidos en los PGE para su adscripción en carga asumida o no asumida en función del criterio establecido.

Para 1985 los Presupuestos Generales del Estado, recogiendo prácticamente un Acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Autonómicos, han incluido en su articulado las normas para el seguimiento y control de la gestión de este tipo de subvenciones.

En 1984 la estimación de las subvenciones corrientes y de capital, gestionadas por las Comunidades Autónomas de régimen común, representan unos 150.000 millones de pesetas y su distribución —por Comunidades y Departamentos— se ofrece en el cuadro adjunto, alcanzando el volumen susceptible de ser gestionado directamente por las Comunidades un valor máximo de 330.000 millones de pesetas de 1984, teniendo en cuenta el conjunto de las subvenciones que en dicho año se especifican en los Presupuestos Generales del Estado.

ESTIMACION PROVISIONAL DE LAS SUBVENCIONES CORRIENTES Y DE CAPITAL GESTIONADAS POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN EN 1984

<i>Por Comunidades Autónomas</i>			<i>Por Departamentos</i>		
<i>Comunidades</i>	<i>Miles de millones de pesetas</i>	<i>%</i>	<i>Ministerios</i>	<i>Miles de millones de pesetas</i>	<i>%</i>
Andalucía	33,2	21,9	Justicia	0,1	0,1
Aragón	2,8	1,8	Economía y Hacienda	2,6	1,7
Asturias	2,5	1,6	MOPU	2,9	1,9
Baleares	1,1	0,7	Educación	59,1	38,9
Canarias	6	4	Trabajo	57,9	38,2
Cantabria	1,3	0,9	Agricultura	9,6	6,3
Castilla-León	7,2	4,7	Industria	5,1	3,4
Castilla-La Mancha	5,4	3,6	Transportes	10,9	7,2
Cataluña	45	29,6	Cultura	2,2	1,5
Extremadura	4	2,6	MAT	0,8	0,5
Galicia	13,5	8,9	Sanidad y Consumo	0,6	0,4
Madrid	9,8	6,5			
Murcia	2,6	1,7			
La Rioja	0,5	0,3			
Valencia	16,9	11,1			
TOTAL	151,8	100	TOTAL	151,8	100

C) El Instituto de Fomento Regional (IFR)

Para alcanzar los fines previstos en el precepto que comentamos el Principado de Asturias ha creado, por la Ley 6/ 1983, de 9 de agosto (*BOPA* de 19 de agosto), el Instituto de Fomento Regional. La Exposición de Motivos de la ley vincula la creación del Instituto a tres objetivos fundamentales: superación de la crisis estructural que afecta a la industria asturiana, cooperación en la reconversión de la industria que facilite el relanzamiento económico, defensa y creación de puestos de trabajo.

Para el logro de esos objetivos el IFR se constituye como un organismo autónomo, con personalidad jurídica propia y autonomía económica y administrativa para la realización de sus fines (art. 1.2) y que, para el cumplimiento de sus funciones, promoverá la creación de sociedades mercantiles operativas. Estas sociedades adoptarán la forma de sociedades anónimas y el Principado de Asturias ostentará, como mínimo, la titularidad del 51 por 100 de su capital social. El resto del capital podrá ser cubierto por instituciones y entidades públicas y entidades financieras u otras de carácter privado (art. 10.1, 2 y 3). La propia ley de creación del IFR prevé la constitución de dos sociedades mercantiles operativas: la Sociedad Regional de Promoción y la Sociedad Regional de Reconversión, que ya son una realidad (Cfr. Disposición Adicional de la Ley de creación del IFR).

Debe mencionarse también, en el ámbito de la legislación autonómica, la Ley 7/1983, de 6 de octubre (*BOPA* de 10 de octubre) de coordinación de la representación designada a propuesta del Principado de Asturias en los órganos de administración de las empresas públicas de titularidad estatal. En ella se regula la forma de designación y se crea la "Comisión para la coordinación de los representantes del Principado de Asturias en las empresas públicas de titularidad estatal", que deberá proponer los criterios que, dentro de los objetivos marcados por la política económica general, han de presidir la actuación de aquéllos, en orden a la adecuada promoción y defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma (art. 4).

10. ARTESANIA

"1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:
k) Artesanía."

La competencia asumida por el Principado de Asturias se fundamenta en el artículo 148.1.14 de la Constitución. Pese a la inclusión de

este apartado entre los que se refieren a las competencias exclusivas conviene hacer algunas precisiones:

— En el supuesto de determinadas actuaciones realizadas por la Comunidad Autónoma no referidas exclusivamente al ámbito estrictamente industrial, tales como certámenes, subvenciones, promoción en un sentido amplio, etc., de determinadas tradiciones y actividades artesanales, podrían encontrarse otros títulos competenciales, además del que comentamos, para fundamentar tales actuaciones. Este es el caso, por ejemplo, de la competencia exclusiva para el fomento del desarrollo económico.

— Pero si nos situamos en el ámbito estricto de la industria artesana, debemos tener en cuenta que el Principado de Asturias y de acuerdo con el artículo 12.f) del Estatuto solamente ostenta en materia de industria meras competencias ejecutivas.

— Por último y de acuerdo con lo establecido en el Decreto 335/1968, de 22 de febrero, se considera artesanía “la actividad humana de producción, transformación y reparación de bienes o de prestación de servicios, realizadas mediante un proceso en el que la intervención personal constituye factor predominante, obteniéndose un resultado final individualizado que no se acomoda a la producción industrial totalmente mecanizada o en grandes series”.

En cuanto a las transferencias operadas hasta la fecha, tan sólo el Real Decreto 4100/1982, de 29 de diciembre, que transfiere al Principado de Asturias diversas competencias en materia de industria, se refiere a la Artesanía; en él se transfieren a Asturias las competencias relativas a la inscripción de empresas y gestión del Registro de Artesanía. Se establece asimismo que la Comunidad Autónoma informará todo proyecto de disposición general sobre artesanía que afecte a su territorio así como los expedientes que se tramiten como consecuencia de dicha disposición.

Sobre los efectos de inscripción en el Registro de Artesanía, cuya gestión estaba encomendada hasta ahora a las Direcciones Provinciales del Ministerio de Industria, el Decreto 335/1968, de 22 de febrero, antes citado, sobre ordenación de la artesanía establece que la condición legal de artesano se acredita por medio de la inscripción en el Registro establecido por el Decreto de 12 de mayo de 1966. La inscripción en el Registro permitirá:

a) La utilización, si procede, de la marca de garantía en los productos fabricados, de acuerdo con las disposiciones que se dicten al efecto.

b) El acceso al crédito oficial y al que se canaliza a través de las Cajas de Ahorro, Mutualidades y otras instituciones de carácter social, en las condiciones y modalidades que reglamentariamente se determinen.

c) La sujeción al régimen fiscal de manera adecuada a la naturaleza de las actividades desarrolladas y al tipo de la unidad de producción.

d) La utilización de la palabra “artesanía” o vocablos derivados de la misma como signo distintivo de productos y establecimientos industriales.

e) La concesión de un régimen especial en cuanto a las formalidades necesarias para la instalación industrial.

f) La concesión de cualesquiera otros beneficios que puedan derivarse de los Planes de promoción que se aprueben.

11. MUSEOS, ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

l) Museos, archivos, biblioteca y conservatorios de música de interés para el Principado de Asturias y que no sean de titularidad estatal.”

[Véase artículos 12.c) y 13.11) de este Estatuto.]

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.15 de la Constitución aunque existen diferencias entre ambos textos que merecen un breve comentario.

En primer lugar, la Constitución, en el precepto citado, no contiene referencia alguna a los archivos. La mención que contiene el Estatuto podría fundamentarse, no tanto en el artículo 148.1.15 de la Constitución, como en el párrafo 17 del mismo, precepto constitucional que atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias, con carácter general, en materia de “fomento de la cultura”.

En segundo lugar, el Estatuto añade al texto del apartado 15 de la Constitución, el requisito de que los centros a que se hace referencia “no sean de titularidad estatal”. La aclaración no resulta impertinente, pues el artículo 149.1.28 CE que reserva a la competencia exclusiva del Estado “los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”, permite a las Comunidades ejercer competencias ejecutivas (gestión) respecto a los servicios de titularidad estatal. El artículo 12.c) del Estatuto remite, en este punto, a futuros convenios Estado-Comunidad Autónoma.

La determinación de qué centros son de titularidad estatal exige una decisión previa del Estado, siendo aplicable en este punto la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 11 de junio de 1984, que mantuvo, en aquel caso en relación a los

aeropuertos, que la declaración de interés general no exige una norma con rango de ley, sino que cabe una disposición de menor rango (véase comentario al apartado *c*) de este mismo artículo).

En relación, sobre todo, a los conservatorios de música, no debe olvidarse la competencia del Estado en materia de enseñanza y concretamente la competencia exclusiva para dictar las normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución que se recoge en el artículo 149.1.30 del Texto Constitucional. Desde esta perspectiva, el Tribunal Constitucional ha declarado contrario a la Constitución el artículo 13.2 de la Ley de Cataluña sobre Bibliotecas que preceptuaba que “el personal técnico bibliotecario deberá contar con la formación y titulación de la Escuela de Bibliografía de Barcelona, o las que pueda determinar el Gobierno de la Generalidad, siempre que sean de rango equivalente”. Al enjuiciar la constitucionalidad de este precepto el Tribunal afirma que “ha de incluirse (el art. 13.2 de la Ley catalana) en contenido inherente a la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.30 de la Constitución, que comprende como tal la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (...); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado” (STC de 22 de diciembre de 1984).

Por el Real Decreto 3149/1983, de 5 de octubre, se transfirió al Principado de Asturias la competencia exclusiva sobre los archivos, bibliotecas, museos y servicio de bellas artes de interés para la Comunidad Autónoma, que no sean de la titularidad estatal y sin perjuicio de eventuales convenios de colaboración con el Estado, relativos a estos últimos.

Aunque de evidente naturaleza fiscal, pero relacionada con la competencia que nos ocupa, cabe citar la Ley 10/1984, de 2 de octubre, por la que se modifican las tasas por prestación de servicios en el conservatorio profesional de música de Oviedo (*BOPA* de 11 de octubre).

Diremos para terminar que el carácter esencialmente compartido de las competencias en materia de cultura remite inevitablemente a mecanismos de colaboración entre las diversas instancias territoriales más que a un rígido sistema de separación de competencias [véase en este sentido el comentario al apartado *m*) de este mismo artículo].

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

II) Patrimonio cultural, histórico, arqueológico, monumental y artístico, de interés para el Principado.

m) Fomento de la investigación y de la cultura, con especial referencia a sus manifestaciones regionales y a la enseñanza de la cultura autóctona.

o) Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio."

El fundamento constitucional de estos tres preceptos, se encuentra en el artículo 148.16, 17 y 19 de la Constitución. La relación de materias contenidas en ellos junto con el apartado l), que ya hemos comentado, abarca la práctica totalidad de las competencias en materia de cultura.

A) Generalidad del concepto de cultura.

La especial referencia a sus manifestaciones regionales

Todas las referencias contenidas en estos tres párrafos no son, sino especificación de la cláusula general de distribución de competencias contenida en el apartado m), que posibilita a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias en materia de "fomento de la cultura". La generalidad de este concepto ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional, al referirse al "impreciso deslinde competencial en esta materia de 'cultura', donde la terminología utilizada en el bloque constitucional está impregnada de la amplitud y generalidad propia de este término derivada de las consiguientes imprecisiones conceptuales y dificultades prácticas para establecer ámbitos competenciales excluyentes" (STC de 7 de noviembre de 1983).

Por otra parte, la intervención autonómica derivada de su competencia genérica para el fomento de la cultura puede dirigirse tanto al fomento de la cultura regional como a otras manifestaciones culturales no estrictamente regionales, y más concretamente respecto a centros e instituciones culturales radicados en su territorio "y ello aun cuando la motivación sea de índole nacional y los fondos de igual procedencia" (STC citada). En este sentido debe interpretarse la segunda parte del apartado m) cuando señala que el fomento de la cultura se hará "con *especial referencia* a sus manifestaciones regionales".

B) La distribución de competencias en materia de cultura

Ya hemos hecho constar que el Tribunal Constitucional se ha referido a la imprecisión de nuestro texto constitucional al fijar los criterios de distribución de competencias en el ámbito de la cultura. Efectivamente, a las dificultades inherentes al complejo sistema de distribución de competencias que ha arbitrado el título VIII, se añaden

aquí problemas específicos ligados a la amplitud y generalidad del propio término cultura, a la que nos hemos referido, y a la enorme diversidad de campos de intervención pública más o menos directamente vinculadas a fenómenos y hechos de relevancia cultural.

Los principales argumentos a tener en cuenta son, en síntesis, los siguientes:

— Todo intento de construir sobre la base del artículo 148.1.17 CE una competencia exclusiva en materia de cultura, carece de sentido. Aunque el precepto referido atribuye la competencia exclusiva para el fomento de la cultura a las Comunidades Autónomas, existen otros apartados del propio artículo 148 relacionado con la cultura (por ejemplo el referido al patrimonio histórico) en que la pretendida exclusividad, en sentido estricto, equivalente a *monopolio*, no se da en la realidad normativa (art. 149.1.28).

— En segundo lugar, la fórmula utilizada por el propio artículo 148.1, que deja a salvo lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución, resulta en este caso de plena aplicación ya que el artículo 149.2 califica “el servicio de la cultura” como deber y atribución esencial del Estado “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas”.

— La propia naturaleza de la vida cultural justifica la técnica utilizada por los artículos 148 y 149 en los que, “más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente” (STC de 5 de abril de 1984).

— Respetando las competencias de las Comunidades Autónomas, la acción del Estado se centrará, preferentemente, “en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esta acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias”. (STC citada).

Al amparo del título genérico contenido en el apartado *m*), el Real Decreto 3149/1983, de 5 de octubre, transfirió al Principado de Asturias competencias en materia de fomento y promoción de la música y la danza, teatro, cinematografía, creación literaria y promoción del libro y otras ediciones sonoras y audiovisuales; con carácter general, al Principado compete la creación y mantenimiento de la infraestructura cultural; por último, corresponderán a la Comunidad Autónoma las competencias del Ministerio de Cultura en materia de Fundaciones y asociaciones culturales cuyo ámbito de actuación no rebase el de la Comunidad Autónoma. En la etapa preautonómica, el Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, había transferido al Consejo Regional diversas competencias en relación al registro de libros y lectura.

C) Patrimonio histórico

Mientras que nuestra Constitución en su artículo 148.1.16 atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de "patrimonio cultural de interés de la Comunidad", los distintos Estatutos, y entre ellos el Asturiano, han utilizado fórmulas más amplias incluyendo distintas categorías de bienes que integran el patrimonio histórico. En todo caso, puede encontrarse fundamento para esta fórmula estatutaria, más amplia, en la competencia general para el fomento de la cultura.

La competencia sobre el patrimonio histórico, en el sentido que hemos expuesto, es, pese al carácter exclusivo que el Estatuto le atribuye, una competencia compartida; no debemos olvidar que el artículo 149.1.28 CE reserva, a la competencia exclusiva del Estado la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación".

Aunque el apartado que comentamos se refiere expresamente al *patrimonio histórico*, entre otras categorías de bienes, nosotros hemos utilizado este término en un sentido más amplio que se corresponde con la terminología utilizada por la Ley 16/1985, de 25 de junio.

Comprende esta norma el régimen jurídico aplicable a obras de arte, determinados bienes inmuebles, muebles, zonas arqueológicas con sus elementos geológicos y paleontológicos, bienes y actividades de valor etnográfico y, en fin, el Patrimonio documental y bibliográfico y los archivos, bibliotecas y museos. La ley crea, a fin de facilitar la información y el intercambio de programas de actuación e información al respecto, un Consejo del Patrimonio Histórico, integrado por un representante de cada Comunidad bajo la presidencia del director general correspondiente de la Administración del Estado.

Las transferencias a Asturias se recogen en el Real Decreto 3149/1983, de 5 de octubre, y en el Real Decreto 1361/1984, de 20 de junio, que transfieren al Principado la competencia exclusiva sobre patrimonio histórico-artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico y etnológico de interés para la Comunidad, especificándose qué tipos de bienes (muebles e inmuebles) comprenden esas categorías entre las que se incluyen, también, el tesoro documental y bibliográfico.

Corresponde al Principado de Asturias como competencia exclusiva, de acuerdo con las mismas normas de transferencia, la competencia exclusiva sobre los archivos, bibliotecas, museos y servicios de bellas artes.

Las transferencias mencionadas se realizan siempre sin perjuicio de las competencias que corresponden al Estado de acuerdo con la Constitución. Específicamente se reservan al Estado, entre otras, la de

ejercer, subsidiariamente y conforme a la legislación estatal, las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas cuando éstas no lo hagan, así como subrogarse en la potestad expropiatoria y en el derecho de adquisición preferente en el mismo supuesto.

12. DEPORTE Y TIEMPO LIBRE

En el ámbito del deporte, a diferencia de otras materias, existe ya una legislación postconstitucional que tiene en cuenta la nueva organización territorial del Estado que deriva de nuestra Constitución. La Ley General de la Cultura Física y del Deporte de 31 de marzo de 1980 recoge como uno de los principios que inspiran la organización administrativa del deporte, el de descentralización; la propia Ley señala que las Comunidades Autónomas tienen competencia y promoverán actividades y prácticas físicas y deportivas, inspirándose en los principios recogidos en la misma y de conformidad con lo establecido en sus propios Estatutos.

Al amparo de estas normas, el Real Decreto 2542/1982, de 12 de agosto, transfirió al Principado de Asturias diversas competencias en materia de coordinación de las Administraciones locales en la promoción y difusión de la cultura física y del deporte; asociaciones deportivas, deporte escolar, deporte para todos, centros de iniciación e instalaciones deportivas así como para la creación de la infraestructura deportiva.

En materia de tiempo libre, el Real Decreto 2419/1982, de 24 de julio, transfirió al Principado de Asturias las residencias pertenecientes al extinguido Instituto Social del Tiempo Libre, procedentes de la Obra Sindical de Educación y Descanso.

13. INVESTIGACION

A las competencias en materia de investigación nos referiremos al comentar el apartado f) del artículo 13.

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

n) Fomento y protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias.”

Nuestra Constitución dedica al problema de las distintas modalidades lingüísticas existentes, un precepto —el artículo 3.º— cuyo contenido es el siguiente:

— En primer lugar, se define al castellano como la lengua oficial del Estado que todos los españoles tienen el deber de conocer y el derecho de usar.

— En segundo lugar, reconoce una realidad sistemáticamente ignorada en épocas anteriores: la pluralidad lingüística de España.

— Por último, y esto es lo que más nos interesa ahora, otorga un tratamiento especial dentro de las modalidades lingüísticas a las demás lenguas españolas; mientras que aquéllas constituyen “un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”, éstas (las lenguas) “serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos”.

Desde esta perspectiva el bable quedaría englobado en el concepto genérico de modalidad lingüística (así lo dice el propio Estatuto) sin alcanzar el rango de lengua, y la competencia para su fomento y protección, que el Estatuto otorga al Principado, sería simple reflejo del deber que a todos —ciudadanos y poderes públicos— impone el artículo 3.º de la Constitución al que nos hemos referido.

En todo caso, si se quiere encontrar un fundamento en la lista del artículo 148 de la Constitución bastaría con acudir al apartado 1.17 que se refiere al fomento de la cultura.

La jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional hasta ahora se refiere a las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales. Por ello, tal jurisprudencia no resulta aplicable a Asturias. No obstante, y dada la afinidad con el tema que nos ocupa resaltaremos a continuación algunos de los aspectos más importantes de los pronunciamientos que el Tribunal ha dictado hasta la fecha en esta materia. En síntesis, serían los siguientes:

— Los Estatutos de las Comunidades con dos lenguas oficiales imponen a las mismas el deber de realizar aquellas actuaciones que permitan a sus ciudadanos conocer y utilizar las dos lenguas en condiciones de igualdad. Pero ello “no sustrae a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, entre los cuales se encuentra el de conocer la lengua del Estado (art. 149.1.1.º en relación con el art. 3.1 de la Constitución Española) (STC de 22 de febrero de 1982).

— Para garantizar el cumplimiento de las normas que en ejercicio de esa competencia dicte el Estado y en este caso para garantizar el derecho a conocer la lengua peculiar de la Comunidad y el de recibir enseñanza en la lengua del Estado, éste ejercerá la alta inspección en materia educativa (STC citada).

— En ejercicio de sus competencias en materia educativa el Estado

no debe obstaculizar las que corresponden a la Comunidad Autónoma en relación al aprendizaje de la lengua vernácula. Así una regulación estatal de horarios mínimos que agotase el máximo legal sin contemplar la enseñanza de la otra lengua oficial, deberá reputarse inconstitucional (STC de 27 de octubre de 1983).

— El Tribunal Constitucional ha declarado que sobre la base de las normas constitucionales y estatutarias cabe considerar el conocimiento de la lengua autóctona como mérito para la provisión de vacantes. Ahora bien, el fundamento de esta afirmación se encuentra en el derecho de los ciudadanos a usar esa lengua, cualquiera que sea su grado de implantación, por lo que no puede hacerse depender de este hecho la valoración relativa de dicho mérito, tal como pretendía el artículo 32 de la LOAPA, que en este punto fue declarado inconstitucional (STC de 5 de agosto de 1983).

Sobre la proporción que, en el cómputo final de los ejercicios que integran unas pruebas selectivas, puede representar el conocimiento de la lengua vernácula, las Setencias del Tribunal Supremo de 25 de enero y 3 de mayo de 1984, entre otras, han mantenido la siguiente interpretación en relación al euskera: "a) para resolver esa problemática se hace preciso partir del artículo 3.º de la Constitución, según el cual, la lengua oficial del Estado es el castellano, por lo que todo olvido o discriminación con respecto a ella conculca el espíritu y letra de tal precepto, y esto se ve corroborado por el artículo 6.º de la Ley Orgánica de la Autonomía del País Vasco, según el cual 'el euskera, lengua propia del pueblo vasco tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial de Euskadi, y todos sus habitantes tienen derecho a conocer y usar ambas lenguas', afirmándose en el párrafo tercero que 'nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua', pues es evidente que la diferencia de puntos que se dan a los parlantes del euskera van a pesar en el cómputo del concurso discriminando a los que sólo hablan el castellano; b) y no es óbice a esos razonamientos el que el ejercicio de idiomas no sea eliminatorio, pues aunque ello es cierto, no cabe duda que los puntos de su conocimiento pueden pesar a la hora de las puntuaciones totales, sobre todo en los casos de empate o diferencia muy pequeña de puntuación en perjuicio de quien habla solamente el castellano que, además de ser el oficial de los españoles, está asimilado al de Euskadi a tenor del artículo 6.º mencionado, no teniendo explicación como al que habla castellano no se le dé el mismo trato en puntuación que al que habla euskera; c) tampoco tiene fuerza convincente el que se compare la puntuación con la que se concede al conocimiento de idiomas francés, alemán o inglés, pues aunque la cuantificación de puntos pueda ser correcta, no lo es si se da la diferencia de puntuación del que habla euskera al que habla castellano, al ser ambas dos lenguas oficiales que los habitantes del País Vasco

tienen el derecho de conocer y de usar; *d*) y no merece mejor acogida la comparación de los puntos de ese ejercicio de idiomas con la puntuación de los restantes ejercicios, pues lo cierto es que la puntuación del idioma de euskera puede pesar mucho a la hora de la totalidad de puntuación, discriminando a todos aquellos que no lo hablan y si el castellano, que es idioma tan oficial en el País Vasco como el euskera; *e*) es evidente que esta situación rompe el principio de igualdad del artículo 14 de la vigente Constitución, en cuanto se conculca el derecho de los españoles al acceso al funcionariado disminuido para todos aquellos que no sean parlantes del euskera" (Sentencia de 3 de mayo de 1984).

En el ámbito de la legislación autonómica cabe citar el Decreto 73/1983, de 29 de septiembre (*BOPA* de 5 de octubre), por el que se crea la Comisión para la realización de estudios previos a la aprobación de un programa de fomento y protección del bable.

14. TURISMO

"1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

ñ) Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial."

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.18 de la Constitución. La terminología utilizada por el Estatuto remite, en primer lugar, a actuaciones de estímulo y fomento de la actividad turística y en segundo lugar, a las propiamente normativas de ordenación del sector turístico.

En todo caso, deben tenerse presentes las limitaciones que la Constitución impone al ejercicio de las distintas competencias económicas por las Comunidades Autónomas y, fundamentalmente, los derivados de la ordenación general de la economía que corresponde al Estado.

Las transferencias al Principado de Asturias se han producido por el Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, y el Real Decreto 3550/1983, de 28 de diciembre. A tenor de los mismos, la Comunidad Asturiana tiene competencias, entre otras, en las siguientes materias:

- Oferta e infraestructura turística.
 - Tramitación de Planes de Promoción Turística.
 - Declaración de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.
- En este supuesto la declaración se realiza por la Administración del Estado a propuesta del Principado.
- Empresas y actividades turísticas.
 - Promoción del turismo.

- Planificación de la actividad turística en Asturias.
- Agencias de viajes.
- Profesiones turísticas.

Las competencias que el Estado se reserva se vinculan a títulos competenciales que nos son conocidos (relaciones internacionales, ordenación general de la economía y títulos académicos).

En todo caso las competencias en materia turística, fundamentalmente las de promoción abarcan un abanico casi ilimitado de actuaciones que las Comunidades Autónomas podrán llevar a cabo y que no es preciso detallar aquí.

En el ámbito de la legislación autonómica podemos citar el Decreto 63/1982, de 29 de octubre (*BOPA* de 1 de diciembre), de ordenación de la potestad sancionadora del Principado de Asturias en diversas materias y entre ellas la de empresas y actividades turísticas. También el Decreto 70/1984, de 31 de mayo (*BOPA* de 11 de junio), sobre creación, composición y funcionamiento de la Comisión Mixta de Vigilancia de Agencias de Viajes de Asturias.

15. ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

p) Asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.20 de la Constitución, que otorga a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de asistencia social.

La redacción del Estatuto viene a confirmar la generalidad y amplitud del concepto contenido en la Constitución, del que tan sólo resultan excluidas las prestaciones asistenciales que se producen en el sistema de la Seguridad Social, por ser éste un concepto distinto del de “asistencia social”, y al que específicamente se refiere el apartado 17 del artículo 149 CE⁷.

En todo caso, muchas de las posibles actuaciones a realizar por las Comunidades Autónomas en el ámbito del bienestar y asistencia social serán subsumibles en otros títulos competenciales más concretos: fomento de la cultura, promoción del deporte y adecuada utilización del ocio, fomento del desarrollo económico, etc.

⁷ En este sentido, MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, I, pág. 565.

A) Asistencia y servicios sociales

Los Reales Decretos 251/1982, de 15 de enero, y 667/1984, de 8 de febrero, transfirieron a Asturias diversas competencias en materia de asistencia y servicios sociales, tales como:

— Servicios correspondientes a los centros y establecimientos dependientes del Instituto Nacional de Asistencia Social y de su Delegación Provincial, y los Centros Sociales Asistenciales dependientes de la Dirección General de Acción Social.

— Concesión y gestión de determinadas ayudas y subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado.

— Expedición y renovación de títulos, facultad sancionadora y reconocimiento de la condición de familias numerosas.

El Estado se reserva la atención de obligaciones de ámbito estatal, relaciones internacionales así como determinados tipos de ayudas y subvenciones (refugiados y apátridas, transferencias globales a la Seguridad Social, etc.).

B) Guarderías infantiles laborales

Por el Real Decreto 538/1984, de 25 de enero, se transfirieron al Principado de Asturias las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en materia de guarderías infantiles laborales. A estos efectos se determinará anualmente la participación del Principado en los créditos destinados para subvencionar estas guarderías.

De acuerdo con la Orden de 12 de febrero de 1974 son guarderías infantiles laborales las que, sin ánimo de lucro, tengan por finalidad esencial la custodia y cuidado de los hijos de la mujer trabajadora por cuenta ajena, menores de seis años, durante la jornada de trabajo de aquélla y, potestativamente, la educación preescolar de los mismos.

C) Política juvenil, promoción sociocultural y desarrollo comunitario

Por el Real Decreto 2542/1982, de 12 de agosto, se transfirieron al Principado de Asturias, entre otras, diversas competencias en materia de asistencia social y promoción sociocultural en relación con diversos sectores sociales tales como juventud, familia, tercera edad y determinados sectores marginados.

En todo caso la Constitución impone a los poderes públicos obliga-

ciones específicas en relación a estos sectores que posibilitan un amplio margen de iniciativa a las Comunidades Autónomas en este ámbito.

16. VIGILANCIA Y PROTECCION DE EDIFICIOS

“1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

q) Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.”

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.22 de la Constitución.

La aparente simplicidad de esta fórmula no excluye algunos problemas interpretativos que resumimos a continuación:

— La competencia que nos ocupa no puede desvincularse de la posibilidad de creación de policías de las Comunidades Autónomas. Tal como señala el artículo 149.1.29 las Comunidades Autónomas podrán crear policías propias “en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

— En el caso de las Comunidades de segundo grado y si éstas deciden crear su propia policía, sus competencias se reducirían a la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. Por otra parte, tal competencia carecería de sentido si se niega a las Comunidades de segundo grado la posibilidad de crear su propia policía.

— Pero debemos precisar que tanto en el caso de las Comunidades de primero como de segundo grado, la Constitución remite directamente al Estatuto de Autonomía para la creación de la policía autónoma. Sin esa previsión estatutaria no resulta posible, a nuestro juicio, la creación de la misma.

— El Estatuto de Autonomía de Asturias no contiene previsión alguna a este respecto y en la lista de competencias del artículo 10 se ha limitado a transcribir el precepto constitucional relativo a la vigilancia de edificios e instalaciones. Tal como hemos dicho antes, esta competencia carece de sentido si se desvincula de la creación de cuerpos de seguridad propios.

— Otra interpretación posible aunque, en nuestra opinión, menos ajustada a los preceptos constitucionales, consiste en pensar que la competencia para la creación de la policía autónoma debe entenderse implícita en la competencia para la vigilancia de edificios e instalaciones. En todo caso, la ley orgánica a que se refiere el artículo 149 deberá clarificar este punto.

Diremos por último que aunque desde el punto de vista técnico puedan resultar interesantes estas cuestiones interpretativas, la previ-

sión constitucional de las policías autónomas respondió a problemas políticos muy concretos de algunas Comunidades que son de todos conocidos. Con ello queremos decir que no parece que su creación constituya, en el caso de Asturias, una cuestión prioritaria, al menos a corto plazo, aunque si se adoptase una decisión política a este respecto, su instrumentación deberá hacerse de acuerdo con lo previsto en los artículos 37 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad.

ARTICULO 11*

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

a) Régimen local en la forma prevista en el artículo 148.1.2 de la Constitución y en especial la alteración de los términos y denominaciones de los Concejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos, en los términos establecidos en el artículo 6.º de este Estatuto.

b) Montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia al régimen jurídico de los montes vecinales en mano común, a los montes comunales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y régimen de la zona de montaña.

c) Instituciones de crédito corporativo público territorial y Cajas de Ahorro.

d) Ordenación y planificación de la actividad económica regional, en el ejercicio de las competencias asumidas en el marco de este Estatuto.

e) Régimen minero y energético.

f) Investigación en las materias de interés para el Principado de Asturias.

g) Sanidad e higiene.

h) Especialidades del régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas por el Principado de Asturias.

i) La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica.

j) Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.”

Corresponde comentar aquí las competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

* Autor del comentario: Francisco Sosa Wagner (con la colaboración de Ricardo Caballero).

La sistemática utilizada, al igual que en el artículo anterior ha sido la de referirnos individualmente a cada apartado con la excepción del apartado j) (coordinación hospitalaria) que se ha unido al apartado g) (sanidad e higiene).

1. MONTES Y APROVECHAMIENTOS FORESTALES

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

b) Montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia al régimen jurídico de los montes vecinales en mano común, a los montes comunales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y régimen de la zona de montaña.”

De acuerdo con el artículo 148.1.8 de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de montes y aprovechamientos forestales. Por otra parte, el artículo 149.1.23 reserva al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

De acuerdo con los preceptos referidos, la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas es la misma cualquiera que haya sido el procedimiento de constitución de la Comunidad.

En el ejercicio de sus competencias en este punto, el Principado de Asturias deberá respetar la normativa básica estatal sobre la materia que se encuentra contenida, fundamentalmente, en la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y su Reglamento de 22 de febrero de 1962, la Ley de 11 de noviembre de 1980, sobre montes vecinales en mano común y la Ley de 30 de junio de 1982, de agricultura de montaña.

Pero el apartado que comentamos se refiere a algunas materias distintas de los montes y aprovechamiento forestales (vías pecuarias, pastos, espacios naturales protegidos y régimen de la zona de montaña). La inclusión de estas materias entre las competencias de las Comunidades de segundo grado, pese a no estar incluidas en la lista del artículo 148, puede defenderse sobre la base de otros títulos competenciales tales como agricultura, carreteras y medio ambiente. Por su especial relevancia nos referiremos a las competencias sobre los espacios naturales protegidos.

La principal dificultad estriba en encontrar un apoyo constitucional a la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de espacios naturales.

En el caso de las Comunidades de primer grado la cuestión no plantea demasiados problemas. En tanto que el artículo 149 de la

Constitución no contiene reserva explícita alguna en favor del Estado relativa a esta materia, la competencia es asumible en exclusiva por aquéllas. En este sentido se ha manifestado nuestro Tribunal Constitucional en sus Sentencias de 23 de noviembre y 21 de diciembre de 1982. Pero ¿qué ocurre en el caso de las Comunidades de segundo grado? La doctrina contenida en las sentencias referidas arroja, aunque sea indirectamente, alguna luz sobre el problema que nos ocupa. Dos afirmaciones nos interesan especialmente:

— La primera es que en la búsqueda de un título concreto que permita el enganche constitucional de la competencia sobre espacios protegidos, e incurriendo en una cierta contradicción, por un lado, aísla el título *espacio natural protegido*, para, inmediatamente, conectarlo con el título más genérico de la protección medioambiental en cuyo seno encuentra, sin duda, holgado acomodo y en el que la legislación básica es competencia del Estado.

— En segundo lugar, el Tribunal reitera el principio de que cuando el ejercicio de una competencia autonómica ha de moverse dentro de la legislación básica del Estado, este marco está formado por toda la legislación básica que a ella se refiere y no sólo por la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia y que en este caso sería la Ley de 1975 y su Reglamento de 1977 sobre espacios naturales protegidos.

La conclusión es clara: el título “espacios naturales protegidos” tiene, a efectos de conexión y competencias, gran cantidad de “vecinos”: no sólo la Ley de Minas, citada expresamente por el Tribunal Constitucional en razón del objeto del recurso, sino también el medio ambiente, la legislación de montes, la del suelo, etc.

Pero hay aún algo más. Existe una dimensión estática y otra dinámica en toda esta materia, dimensiones que están imbricadas e interrelacionadas. No se agota la actividad de los poderes públicos, obviamente, al declarar una zona como área de especial protección. Es justamente el momento en que todos los problemas de uso del espacio van a empezar a verse afectados por esa declaración inicial y la solución de los mismos habrá de ser hecha de acuerdo con una normativa muy variada: nos referimos a las actividades agrarias y forestales, de protección de la fauna, actividades turísticas, deportivas y de ocio, disciplina de las aguas, caza y pesca, urbanismo, etc..., materias todas ellas cuya normativa está atribuida en buena medida a las Comunidades Autónomas.

Pues bien, es esta conexión de las competencias sobre los espacios naturales con gran cantidad de títulos competenciales la que justifica su asunción por parte de las Comunidades Autónomas de segundo grado, aunque esta materia no se encuentre recogida, como tal, en el artículo 148 de la Constitución.

El Real Decreto 1357/1984, de 8 de febrero, contiene una larguísima lista de competencias, en materia de conservación de la naturaleza que, siendo ejercidas hasta entonces por el ICONA, se traspasaron al Principado de Asturias. Entre ellas se encuentran competencias relativas a montes públicos y privados y vecinales en mano común, catálogo de montes de utilidad pública, pastizales, vías pecuarias, masas forestales, incendios forestales y agricultura de montaña.

Con relación a los espacios naturales protegidos, se transfieren al Principado de Asturias las siguientes funciones:

- La declaración de los parques naturales.
- La gestión y administración de los espacios naturales protegidos excepto la de los parques nacionales en que corresponde al Estado. No obstante; en relación a estos últimos, la Comunidad Autónoma participará en la elaboración de los planes de uso y gestión de los parques nacionales situados en su territorio; la composición de Patronatos de los Parques Nacionales se establecerá por convenio entre Estado y Comunidad Autónoma.
- Las actuaciones en las zonas de influencia socioeconómica de los parques nacionales y reservas nacionales de caza, según el Real Decreto 619/1982.

En todo caso, la propia naturaleza de las competencias que comentamos remite inevitablemente a fórmulas de colaboración entre ambas instancias territoriales que permitan coordinar adecuadamente todas las intervenciones públicas.

2. INSTITUCIONES DE CREDITO

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

c) Instituciones de crédito corporativo público territorial y Cajas de Ahorro.”

La fundamentación constitucional de esta competencia, en el caso de las Comunidades Autónomas de segundo grado, presenta alguna dificultad. El artículo 149.1.11 de la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado la fijación de las “bases de ordenación del crédito”. Por otra parte, el artículo 148 no contiene referencia expresa a esta materia, por lo que, en una primera aproximación, solamente las Comunidades de primer grado podrían ostentar competencias para el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases dictadas por el Estado.

Sin embargo, cabe aplicar aquí el mismo argumento que utilizamos al referirnos a las competencias sobre los espacios naturales protegidos [apartado *b*)]. Aunque no exista referencia expresa en el artículo 148 de la Constitución la competencia autonómica se explica por su estrecha relación con otras competencias económicas sectoriales reconocidas en él. La orientación del crédito público hacia los distintos sectores de la actividad resulta un instrumento imprescindible para conseguir cualquier objetivo de política económica regional.

En todo caso y además de respetar las bases de la ordenación general de la economía, cuya fijación corresponde al Estado, las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la competencia que nos ocupa deberán atenerse, específicamente, a las bases de la ordenación del crédito fijadas por el Estado en ejercicio de la competencia que le atribuye al artículo 149.1.11 de la Constitución.

Resulta, por tanto, de vital importancia, determinar cuál ha de ser el contenido de esa normativa básica de procedencia estatal.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto. Las bases de ordenación del crédito “deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funcionamiento de los diferentes intermedios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios” (STC de 28 de enero de 1982).

Entre esos aspectos fundamentales de la actividad, el Tribunal se refiere específicamente a dos: las normas destinadas a controlar la cantidad de dinero bancario, “por su incidencia en la cantidad total de dinero existente en un momento dado en el mercado” y, en segundo lugar “aquellas que imponen determinadas obligaciones a las entidades financieras privadas” (STC citada).

Esta última afirmación tiene una especial importancia. Dadas las necesidades de financiación que sin alguna duda atravesarán en el futuro las Comunidades Autónomas, debe impedirse por el Estado un uso abusivo por parte de aquéllas de los recursos de esas entidades mediante la técnica de los coeficientes obligatorios. Al Estado corresponde fijar los “porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las Cajas que deben invertir éstas en la adquisición de fondos públicos”, así como “cuáles son los valores públicos cuya adquisición por las Cajas de Ahorro se considera computable para cubrir el citado coeficiente de fondos públicos” (STC citada).

La sentencia aborda además una serie de cuestiones del máximo interés entre las que podemos destacar las siguientes:

— Concepto de “constitución económica”, proyección del principio de unidad en la esfera económica, concepto de “bases” o normas básicas como concepto material, etc. [sobre estos aspectos véase el comentario al art. 10.f) de este Estatuto].

— Reitera la doctrina establecida en la Sentencia de 28 de julio de 1981 en el sentido de que las Comunidades que posean competencias de desarrollo legislativo sobre algunas materias no están obligadas a esperar para el ejercicio de las mismas a que el Estado fije cuáles son las bases que han de respetarse en ejercicio de dichas competencias. Pero, en todo caso, sus disposiciones legales o de rango inferior deberán respetar no sólo los principios que inmediatamente se deriven de la Constitución, sino también las bases que se infieran de la legislación preconstitucional vigente.

En el ámbito de la normativa autonómica citaremos el Decreto 2/1983, de 20 de enero (*BOPA* de 3 de febrero), por el que se aprueba el Reglamento de la Caja de Crédito de Cooperación, cuyo artículo 1.º la define como una institución dependiente, en régimen descentralizado, de la Consejería de Administración Territorial, cuya finalidad será la concesión de préstamos a los Ayuntamientos del Principado para facilitar sus aportaciones a obras y servicios cooperables de los planes de inversión aprobados o en trámite de elaboración por la Comunidad Autónoma.

3. ORDENACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

d) Ordenación y planificación de la actividad económica regional, en el ejercicio de las competencias asumidas en el marco de este Estatuto.”

No existe en el artículo 148 de nuestra Constitución ningún apartado que, literalmente, sirva de fundamento a este precepto del Estatuto. El conjunto de normas que nuestra Constitución dedica a la distribución de competencias económicas entre los distintos entes territoriales proporciona, sin embargo, suficiente apoyo a este apartado.

Nuestra Norma Fundamental atribuye a las Comunidades Autónomas una serie de competencias económicas que varían según se trate de Comunidades de primero o segundo grado. Las competencias de estas últimas, que son las que ahora nos interesan, son tanto de carácter genérico (fomento del desarrollo económico) como sectorial (industria, agricultura, turismo, etc.), pero existe un límite aplicable en el ejercicio de todas ellas: el respeto a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que, de acuerdo con el artículo 149.1.13 CE, es competencia exclusiva del Estado [sobre el

alcance de este precepto nos remitimos a lo dicho al comentar el art. 10.f) del Estatuto].

La competencia del Principado en cuanto a la ordenación y planificación de la actividad económica regional se sitúa en la órbita de las competencias económicas a las que acabamos de referirnos. Pero antes de abordar el sistema de distribución de competencias en esta cuestión, conviene precisar, brevemente, algunos conceptos.

El Estatuto reconoce al Principado un poder de ordenación de la vida económica que permite a la Comunidad, o más propiamente a la fuerza o fuerzas políticas gobernantes, plasmar en una serie de instrumentos normativos de distinta importancia y jerarquía las directrices de política económica contenidas en su programa de gobierno.

La concreción de esas directrices en cualquiera de los instrumentos normativos que conocemos transformará aquéllas en normas jurídicas plenamente eficaces que tendrán como misión la de arbitrar una serie de medios al servicio de la consecución de unos objetivos económicos.

Pues, si desde el punto de vista normal esos instrumentos pueden ser de varios tipos, desde una perspectiva material de su contenido cabe distinguir tres categorías básicas:

1. *El plan económico*, cuyas características definitorias son su carácter plurianual, la generalidad de sus objetivos y, consecuentemente, su carácter intersectorial.

A este concepto tradicional de plan económico responde el artículo 131 CE de acuerdo con el cual “el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

2. *Los programas económicos*, que son instrumentos de ordenación económica de pretensiones más modestas. Frente al carácter genérico del plan, el programa asume una perspectiva fundamentalmente sectorial y en él se incluyen actuaciones realizables, predominantemente, en el ámbito del sector público.

3. *El presupuesto*, que, desde una perspectiva económica, es algo más que la simple previsión de ingresos y gastos del sector público para un período concreto. De acuerdo con la más autorizada doctrina hacendística puede definirse como “la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un período de tiempo determinado”. En todo caso, el presupuesto no es sino un instrumento de aplicación de las previsiones contenidas en planes y programas.

Dejaremos a un lado este último, de utilización común a Estado y Comunidades Autónomas, y trataremos, brevemente, la distribución de competencias entre ambas instancias territoriales en el ámbito de la

planificación económica, que podemos sintetizar en los siguientes puntos:

— De acuerdo con el artículo 149.1.13 CE la fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica corresponde al Estado. En este contexto debe incluirse el artículo 131 CE, al que ya nos hemos referido. El Plan Económico del Estado establecerá “las bases de la *ordenación* de la economía en general y de sectores económicos concretos” (STC de 5 de agosto de 1983), sintonizando así con el concepto de *plan económico*, en sentido estricto, que ya conocemos.

— Las competencias de las Comunidades Autónomas en este ámbito tienen un alcance menor y se refieren, más que a la adopción de planes en sentido estricto, a la aprobación de *programas*, en el sentido que antes hemos expuesto.

— Aunque el artículo 131 CE se refiere a la planificación económica general, no debe olvidarse la posibilidad que tiene el Estado de aprobar planes sectoriales, que serán particularmente minuciosos en aquellos sectores de actividad sobre los que ostenta la competencia exclusiva (carreteras, ferrocarriles, etc.).

— Por último, el tantas veces citado artículo 131 atribuye al Gobierno la competencia para la elaboración de los proyectos de planes estatales, elaboración que se realizará “de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas”, mecanismo éste de participación cuya importancia práctica habrá de valorarse a medida que se aplique.

En cuanto a las normas de transferencia son dos los Reales Decretos en los que se cita este apartado del Estatuto para amparar el traspaso: el Real Decreto 3548/1983, de 21 de diciembre, que transfiere competencias de acción territorial y el Real Decreto 874/1984, de 29 de febrero, que transfiere competencias en materia de pequeña y mediana empresa industrial.

En el ámbito de la legislación autonómica cabe citar la Ley 6/1983, de 9 de agosto (*BOPA* de 19 de agosto), de creación del Instituto de Fomento Regional; el Decreto 78/1983, de 27 de octubre (*BOPA* de 11 de noviembre), por el que se regula el régimen general de concesión de subvenciones, y el Decreto 87/1983, de 7 de diciembre (*BOPA* de 28 de diciembre), sobre constitución de la Sociedad Regional de Reconversión.

4. MINAS Y ENERGIA

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el

artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

e) Régimen minero y energético."

El fundamento constitucional de este precepto resulta, cuando menos, dudoso, por las razones que vamos a exponer.

En primer lugar, el artículo 149.1.25 de la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado las bases del régimen minero y energético. De acuerdo con este precepto corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución en esas materias. Pero no debemos olvidar que Asturias es una Comunidad de segundo grado para la que el techo competencial asumible en el momento de acceder a la autonomía viene señalado por la lista contenida en el artículo 148 en la que no figura la correspondiente a minas y energía.

En todo caso, la norma de transferencia a la que después aludiremos hace referencia a este apartado, para ocupar el traspaso.

La legislación estatal más importante está integrada por la Ley de Minas de 21 de julio de 1973, modificada por Ley de 5 de noviembre de 1980; el Reglamento General para el Régimen de la Minería aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto; la Ley de Fomento de la Minería de 6 de enero de 1977; la Ley de Hidrocarburos de 27 de junio de 1974 y su Reglamento de 30 de julio de 1976 y la Ley de Energía Nuclear de 29 de abril de 1964.

La normativa posterior a la Constitución ha tenido ya en cuenta la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Por su interés para Asturias y a título de ejemplo citaremos el artículo 1.º del Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre minas a cielo abierto que dice: "La presente disposición tiene como objeto regular el contenido mínimo de los planes de explotación y restauración de las explotaciones de carbón a cielo abierto, pudiendo las Comunidades Autónomas, en el ámbito de su competencia establecer normas adicionales al respecto". Este Real Decreto ha sido desarrollado por la Orden Ministerial de 13 de julio del mismo año.

Por lo que se refiere a las competencias transferidas, éstas se contienen en el Real Decreto 4100/1982, de 29 de diciembre. Esquemáticamente son las siguientes:

— *Electrificación rural*.—Además de la participación en la elaboración, control y seguimiento del Plan Nacional de Electrificación Rural, se transfiere al Principado la competencia para la formación de planes en el ámbito de su territorio así como para su ejecución y control, reservándose el Estado la competencia para su aprobación. La Comunidad Autónoma informará, además, los estudios, planes y programas que sobre electrificación rural elabore el Ministerio, cuando afecten a su territorio.

— *Energía eléctrica*.—Se transfieren diversas competencias atribui-

das hasta esa fecha a las Direcciones Provinciales de Industria relativas a instalaciones de producción, transformación, distribución y transporte de energía eléctrica. La competencia para la concesión de autorizaciones relativas a instalaciones de producción se reserva al Estado.

— *Hidrocarburos y minería.*—Las competencias del Principado en estas materias son muy reducidas, limitándose prácticamente a meras facultades de informe y propuesta.

En el ámbito de la Administración autonómica destaca la creación, por el Decreto 75/1983, de 29 de septiembre (*BOPA* de 26 de octubre), de la Agencia de electrificación Rural del Principado de Asturias.

La propia norma de creación atribuye a la Agencia como objetivos generales la unificación de la política del sector público regional en materia de electrificación y reelectrificación rural, propiciando su relanzamiento, así como la negociación global con el sector privado de las actuaciones a llevar a cabo por la Comunidad Autónoma.

5. INVESTIGACION

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

f) Investigación en las materias de interés para el Principado de Asturias.”

El Estatuto de Asturias, además de en este apartado, se refiere a la investigación en el artículo 10.m), que atribuye al Principado la competencia exclusiva para el fomento de la investigación.

Tal como hemos señalado en otras ocasiones y de acuerdo con la doctrina más autorizada, no debe entenderse aquí el término *fomento* como expresivo de aquella parte de la actividad de la Administración tendente a incentivar o estimular la actividad de otros sujetos públicos o privados en un ámbito determinado. En sentido estricto, cuando la Constitución utiliza este término lo hace para englobar “toda la actividad que los poderes públicos pueden desarrollar en relación con la investigación”¹. Si esto se entiende así, tiene poco sentido, por innecesaria, la fórmula más restrictiva que utiliza el artículo 11 del Estatuto, que únicamente se refiere a competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

Lo que acabamos de decir se confirma si atendemos al sistema de distribución de competencias contenido en la Constitución y que ha sido perfilado por la Ley 13/1986, de 14 de abril.

¹ *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, Cívitas, Madrid, 1984, pág. 610.

Por una parte, el artículo 44.2 impone a los poderes públicos la obligación de promover la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general. Partiendo de esta regla general, el sistema articulado en los artículos 148 y 149 es el siguiente:

— El artículo 148.1.m) permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de fomento de la investigación. Este es el fundamento del artículo 10.m) del Estatuto.

— El artículo 149.1.15 reserva a la competencia exclusiva del Estado el *fomento* y coordinación general de la investigación científica y técnica.

— La Constitución sitúa, por tanto, en una posición de igualdad a las Comunidades Autónomas y al Estado, atribuyendo a ambas entidades competencias para el fomento de la Investigación (recuérdese el sentido dado al término *fomento*). En todo caso, deberá tenerse presente que en algunos supuestos pueden verse implicadas competencias exclusivas del Estado; este es el caso, por ejemplo, de la regulación de determinados derechos fundamentales como las libertades de investigación y de cátedra (art. 20 CE).

— Este equilibrio que supone la articulación de las competencias sobre investigación en base al principio de concurrencia plena, no queda desvirtuado por el reconocimiento al Estado (art. 149) de la competencia para la coordinación general de la investigación científica y técnica. Como ha señalado MUÑOZ MACHADO², “la coordinación no es un título que permita acrecentar las competencias sustantivas de quien tiene atribuido el desarrollo de la tarea, sino que su sentido en el artículo 149 es el de expresar un modo o forma de desarrollar o ejercer las competencias que los entes públicos tienen atribuidas, una apelación, en definitiva, a la conjunción de esfuerzos en pro de objetivos unitarios”.

— La explicación de que el Estatuto incluya en el artículo 11 el precepto que comentamos puede buscarse en el hecho de que, en otros apartados del artículo 149 de la Constitución (13 y 16, por ejemplo), la competencia para la coordinación en una determinada materia, va acompañada de la competencia para dictar las bases, con lo que las competencias autonómicas sólo comprenden el desarrollo legislativo y la ejecución. Sin embargo, y tal como hemos visto, no es éste el caso de la investigación.

Diremos, para terminar, que la Constitución ha operado en este campo, como en otros, una radical transformación de los esquemas competenciales vigentes hasta su entrada en vigor. La excesiva centralización, a la que sin duda deben imputarse muchas de las deficiencias de las que adolecía la intervención pública en este sector, ha dejado

² *Op. cit.*, pág. 610.

paso a una verdadera descentralización que no debe olvidar la necesaria coordinación de esfuerzos que permita una racional utilización de los medios personales y reales a ella dedicados. A tal efecto, el Plan Nacional previsto en la Ley 13/1986 puede ser un instrumento decisivo.

En relación con la investigación universitaria, véase el artículo 18 de este Estatuto.

6. SANIDAD

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

g) Sanidad e Higiene.

j) Coordinación hospitalaria en general, incluida la Seguridad Social.”

Además de los artículos 148 y 149, nuestra Constitución dedica al tema de la sanidad un conjunto de preceptos que merece la pena recordar. En sus artículos 43 y 51 reconoce el derecho a la protección de la salud (art. 43.1), declara que “compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública” (art. 43.2), dispone que “los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo la salud de los mismos” (art. 51.1) y establece que “la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales” (art. 51.3).

Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, “de la interpretación sistemática de todos esos preceptos se infiere la exigencia constitucional de que exista un sistema normativo de la sanidad nacional” puesto que los derechos que en este ámbito reconoce la Constitución (incluido el derecho a un medio ambiente adecuado —art. 45.1—) “pertenecen a todos los españoles y a todos se les garantiza por el Estado la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los mismos” (STC de 28 de abril de 1983).

En el mismo sentido deben ser interpretados los preceptos constitucionales relativos a la regulación del comercio interior y autorización de productos comerciales “pues dada la unidad de mercado, la libre circulación de bienes y la indudable incidencia que en la salud de los ciudadanos pueden tener determinados productos, es obvio que todo ello debe quedar integrado en un mismo sistema normativo” (STC citada).

Pasando ya al estudio del reparto de competencias que en materia

sanitaria prevén los artículos 148 y 149 de la Constitución conviene realizar algunas precisiones:

— Aunque el artículo 148.1.21 permite a las Comunidades de segundo grado asumir competencias en materia de sanidad e higiene, no debe entenderse comprendida la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, pues a ella se refiere expresamente la Constitución en el artículo 149.1.17 como materia distinta.

— La disciplina sanitaria de los productos alimenticios debe incluirse en la órbita de las competencias sanitarias, pues aunque el Estatuto atribuye al Principado competencias ejecutivas en materia de defensa del consumidor [art. 12.e)], “el carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la inclusión en regla de más amplio alcance, debe ceder ante la regla más especial” (STC de 30 de noviembre de 1982).

— En el ámbito de la sanidad alimentaria pertenece a la competencia del Estado la aprobación de las reglamentaciones generales de productos alimenticios objeto de regulaciones específicas de aplicación en todo el territorio nacional. “Por lo que respecta a la competencia de las distintas Comunidades en esta materia, podrán —ha señalado el Tribunal Constitucional—, en la medida que haya sido asumida en los respectivos Estatutos, desarrollar y ejecutar la legislación del Estado, con competencias que, aparte de las organizativas e inspectoras, no excluyen regulaciones sobre productos alimenticios específicos, dentro de las previsiones básicas de la Ley estatal (STC de 30 de noviembre de 1982).

— A la competencia del Estado reserva el artículo 149.1.16 la sanidad exterior (íntegramente) y las *bases* y coordinación general de la sanidad.

De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de abril de 1983, entre otras, aunque la competencia para dictar las *bases* que se atribuye al Estado es una competencia de normación que corresponde al legislador, en algunas materias, ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural pueden tener un carácter básico por la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional y por su incidencia en los fundamentos mismos del sistema normativo. Así sucede en el ámbito de la sanidad interior. Ahora bien, el Gobierno puede regular, en ejercicio de su potestad reglamentaria, aspectos concretos de la materia básica, pero no definir en términos generales y por Real Decreto lo que es básico, pues es al legislador postconstitucional a quien corresponde esta función (en el mismo sentido STC de 28 de enero de 1982). En este contexto, la determinación general de los requisitos y condiciones *mínimas* de los centros, servicios, actividades y establecimientos sanitarios debe enten-

derse como una competencia de fijación de *bases* (en el mismo sentido STC de 20 de julio de 1984).

En la misma Sentencia de 28 de abril de 1983 advierte el Tribunal que la competencia para la *coordinación general* "aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la de fijación de las bases. Presupone lógicamente la existencia de competencias de las Comunidades en materia de sanidad, que el Estado debe respetar, pues nunca ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades. En consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de la autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario."

Las transferencias al Principado se produjeron ya en la etapa preautonómica en virtud del Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre. Estas transferencias abarcaron la práctica totalidad de las competencias sanitarias estatales a excepción de la sanidad exterior y la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Esquemáticamente son las siguientes:

- Control sanitario de aguas de bebida, aguas residuales, residuos sólidos, contaminación atmosférica, vivienda y urbanismo, locales y edificios públicos, medio ambiente y actividades sanitarias relacionadas con establecimientos o industrias molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.

- Control de la publicidad médico-sanitaria.

- Policía sanitaria mortuoria.

- Estudios, vigilancia y análisis epidemiológicos.

- Programas sanitarios tendentes a la protección y promoción de la salud (higiene maternal, infantil, escolar, industrial, deportiva y mental).

- Autorizaciones relativas a centros, servicios y establecimientos sanitarios (se excluyen, entre otros, los laboratorios e industrias farmacéuticas).

- Sanidad alimentaria.

En el ámbito de la legislación autonómica destaca la Ley 11/1984, de 15 de octubre (*BOPA* de 22 de octubre), de Salud Escolar para el Principado de Asturias. La Ley fija como objetivos fundamentales la protección y promoción de la salud de la comunidad escolar a través de cuatro tipos distintos de acciones sanitarias:

1. La educación para la salud, que se considera como acción preferente y fundamental.
2. La inspección y vigilancia de las condiciones higiénico-sanitarias de los centros docentes, en especial, de los comedores escolares y estancias afines.
3. Los exámenes de la salud de los colectivos escolares.
4. Otras acciones preventivas.

Otras normas autonómicas de interés son:

— El Decreto 112/1984, de 6 de septiembre (*BOPA* de 6 de octubre), aprobó, con carácter definitivo, el Mapa Sanitario de Asturias. La nueva zonificación que permitirá una mejora sustancial de la asistencia primaria divide Asturias en ocho Areas Sanitarias que a su vez se subdividen Zonas de Salud.

— El Decreto 85/1984, de 14 de junio (*BOPA* de 22 de junio), aprobó el Reglamento de Manipuladores de Alimentos. De acuerdo con el Reglamento se considera Manipulador de Alimentos a toda persona que en el ejercicio de su actividad laboral tenga contacto directa o indirectamente, con productos alimentarios destinados al consumo humano, pudiendo contaminarlos, y siempre que esa contaminación pueda tener una implicación sanitaria por no ser sometidos dichos productos a un tratamiento posterior que garantice su inocuidad.

— La Ley 8/1983, de 24 de noviembre (*BOPA* de 6 de diciembre), que regula las tasas sanitarias de la Comunidad Autónoma.

— El Decreto 50/1982, de 5 de agosto (*BOPA* de 26 de agosto), modificado por Decreto 26/1983, de 6 de mayo (*BOPA* de 21 de mayo), por el que se dictan normas provisionales de Gobierno y Administración de los Hospitales Regionales.

— La Resolución de 13 de enero de 1983 (*BOPA* de 28 de enero) por la que se suprime el Banco de Pacientes del Hospital Psiquiátrico del Principado.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, ha perfilado la distribución de competencias:

— Se crea el Sistema Nacional de la Salud, en el que se integran todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud.

— Las estructuras de base del Sistema Sanitario son las Areas de Salud definidas como demarcaciones que las Comunidades Autónomas constituirán en su territorio.

— Después de definir las competencias del Estado, remite respecto a las Comunidades Autónomas a las reconocidas en sus Estatutos y a las que el Estado les transfiera o, en su caso, les delegue.

— Los servicios sanitarios se concentran, pues, bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas y bajo los poderes de dirección,

en lo básico, y la coordinación del Estado. Las Comunidades Autónomas sustituyen así a las Corporaciones locales en algunas responsabilidades que tradicionalmente se les atribuían y que la experiencia ha probado que el nivel municipal no es el más adecuado para su gestión.

— Todo ello no incluye los servicios sanitarios de la Seguridad Social.

Hemos enumerado aquí algunos de los aspectos más importantes del Proyecto de Ley respecto al que el Parlamento tiene en definitiva la última palabra.

7. ESPECIALIDADES DEL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

h) Especialidades del régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas por el Principado de Asturias.”

De acuerdo con el artículo 149.1.18 CE corresponde a la competencia exclusiva del Estado “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

La expresión “régimen jurídico” ha mantenido el Tribunal Constitucional, si bien no cabe referirlo únicamente “para designar el sólo procedimiento y el régimen de recursos (...) tampoco puede afirmarse sin más que abarque en puridad todo el Derecho administrativo” (STC de 28 de julio de 1981). En este sentido debe entenderse que la Constitución habilita al Estado para fijar las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones, manteniendo así un tramo común de legislación administrativa que regule las principales instituciones de esta rama del Derecho.

Dejando a un lado determinadas adaptaciones exigidas por el traspaso de competencias al Principado y referidos, fundamentalmente a la adaptación de los procedimientos a su estructura organizativa, nos referiremos aquí a algunas de las especialidades más notables conteni-

das, fundamentalmente, en la Ley de Organización, Funcionamiento y Administración del Principado de Asturias (LOFAPA):

A) Régimen jurídico de los actos (arts. 10 y ss.)

- Los actos del Consejo de Gobierno ponen fin a la vía administrativa y son susceptibles de recurso de reposición.
- Los actos de los Consejeros son susceptibles de *recurso de súplica* ante el Consejo de Gobierno, con excepción de los previstos en los apartados siguientes.
- La reclamación administrativa previa a la vía judicial se interpondrá ante el Consejero competente, cuya resolución agota la vía administrativa.
- El Consejero de Hacienda y Economía conocerá, en única instancia, de las reclamaciones económico-administrativas en materia de gestión, recaudación o inspección de los tributos propios del Principado. Su resolución agotará la vía administrativa.

B) Recepción y registro de documentos

El artículo 11 prevé la posibilidad de que, mediante convenios con los Ayuntamientos, las oficinas del Principado puedan actuar como centros de recepción de documentos dirigidos a la Administración del Principado. El Principado ha elevado ya a los municipios de la región una propuesta de convenio.

C) Transferencias de competencias

La LOFAPA (art. 12.3) prevé la delegación de atribuciones de los Consejeros en los Directores Regionales, Secretarios Técnicos y Jefes de Servicio, salvo en tres supuestos:

- Los asuntos que por razón de la materia hayan de someterse a acuerdo o conocimiento del Consejo de Gobierno.
- Los que se refieran a relaciones con autoridades y órganos del Estado, Junta General del Principado y Presidente.
- Los que den lugar a la adopción de Instrucciones de servicio y circulares.

Además de estos supuestos de *delegaciones interorgánicas*, el Estatuto, en su artículo 24.6, prevé la regulación por ley de la Junta General de la delegación de competencias administrativas del Principado en uno o varios municipios (*delegaciones intersubjetivas*). En este ámbito cabe citar la Ley 12/1984, de 21 de noviembre (BOPA de 3 de diciembre) por la que se habilita al Consejo de Gobierno para delegar la facultad de informe de la Agencia de Medio Ambiente, sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en los Ayuntamientos.

D) Contratación

Los artículos 24 y siguientes de la LOFAPA no introducen sino novedades de carácter orgánico en este ámbito.

E) Bienes

La Ley (arts. 31 y ss.) remite, respecto al régimen jurídico de los bienes del Principado y de acuerdo con el artículo 43 del Estatuto, a una futura Ley de la Junta General.

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

1) La coordinación y demás facultades en relación con las Policías locales, en los términos que establezca la ley orgánica”.

El fundamento constitucional de este precepto se encuentra en el artículo 148.1.22 de la Constitución. Por otra parte y como ya hemos comentado en su momento, el artículo 149.26 reserva al Estado el régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos y el apartado 29 se refiere a la competencia del Estado en materia de seguridad pública.

En este marco normativo se inscribe la asunción por el Principado de las competencias sobre las policías locales.

Sin embargo, la fórmula utilizada por el Estatuto y que viene impuesta por la propia Constitución contiene una novedad que merece la pena comentar brevemente. A diferencia del resto de los apartados de este artículo 10, que atribuyen competencias al Principado “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca”, se recurre en éste a una futura ley orgánica que permitirá definir en su día los ámbitos competenciales propios del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, sin entrar a analizar aquí la ya numerosa jurisprudencia constitucional sobre el tema, realizaremos dos precisiones:

— La primera es que en este supuesto, como en otros, el deslinde de competencias, además de operarse en virtud de la Constitución y los Estatutos, exige el recurso a la ley estatal.

— En segundo lugar, el Estatuto Asturiano, como los de otras Comunidades, ha recogido la competencia autonómica en esta materia pese a que la ley orgánica a que la Constitución se remite todavía no ha sido aprobada. Un estricto respeto al marco normativo constitucional

exige, sin embargo, esperar para el ejercicio de dicha competencia a la promulgación de esa ley.

En definitiva y tal como ha señalado la doctrina más autorizada, aunque la ley estatal contribuya a delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, no puede atribuírsele en modo alguno una función habilitante para el ejercicio de las mismas, tarea ésta que compete exclusivamente a los Estatutos de Autonomía.

8. COORDINACION HOSPITALARIA

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

j) Coordinación hospitalaria en general, incluida la Seguridad Social.”

Véase comentario al apartado g) de este mismo artículo.

ARTICULO 12 *

“Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

a) Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas territoriales.

b) Ejecución dentro de su ámbito territorial de los tratados internacionales, en lo que afectan a las materias propias de las competencias del Principado de Asturias.

c) Gestión de los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal de interés para la Comunidad Autónoma en el marco de los convenios que, en su caso, puedan celebrarse con el Estado.

d) Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

e) Comercio interior y defensa del consumidor.

f) Industria, a efectos de impulsar el desarrollo económico del Principado.”

INTRODUCCION

Mientras que en los artículos anteriores —10 y 11— se contienen las competencias *exclusivas* y de desarrollo legislativo y ejecución, respectivamente, en éste que pasamos a comentar se relacionan las meramente ejecutivas.

La sistemática seguida es la misma que en los dos anteriores y cada apartado se comenta por separado.

1. MEDIO AMBIENTE Y VERTIDOS

“Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo

* Autor del comentario: Francisco Sosa Wagner (con la colaboración de Ricardo Caballero).

de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

a) Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas territoriales.

El tratamiento que nuestra Constitución realiza de la intervención pública tendente a la protección del medio ambiente presenta algunas peculiaridades que exigen, siquiera sea brevemente, algunas consideraciones.

En primer lugar, el artículo 45 de la Constitución consagra el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, imponiendo también a todos el deber de conservarlo. “Los poderes públicos —dice el apartado segundo— velarán por la utilización racional de todos los recursos con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente”.

Por otra parte, los artículos 148.1.9, que permite a las Comunidades de segundo grado asumir competencias relativas a la “gestión en materia de protección del medio ambiente”, y 149.1.23, que reserva a la competencia exclusiva del Estado “la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, constituyen el marco jurídico-constitucional que permite deslindar las competencias estatales y autonómicas en materia de medio ambiental.

Pero, aunque en todos los artículos citados la Constitución se refiere al medio ambiente, no cabe atribuir a esta expresión el mismo alcance en todos los casos.

En efecto, cuando el artículo 45 utiliza esos términos lo hace otorgándoles un sentido que no tienen en los artículos 148 y 149. En el primero de los preceptos la expresión medio ambiente comprende la totalidad de los aspectos que tradicionalmente y en sentido amplio se han incluido en este concepto. Por el contrario, cuando la Constitución los utiliza en las listas de competencias de los artículos 148 y 149, lo hace otorgándoles un significado marcadamente residual, comprensivo de aquellos sectores de la actividad pública relacionados con la protección del medio que no quedan cubiertos con otros títulos competenciales específicos.

Sobre la base de las previsiones constitucionales y estatutarias que conocemos y que constituyen el marco jurídico de referencia obligado, podemos formular ya algunas conclusiones:

— La primera es que la Constitución, en punto a las competencias autonómicas sobre el medio ambiente y considerado éste como título competencial de carácter residual, otorga un tratamiento diferente a las Comunidades de primero y segundo grado. Mientras que éstas sólo pueden asumir competencias de gestión (ejecutivas), aquéllas pueden

ocupar todo el espacio competencial no reservado expresamente al Estado por el artículo 149 (desarrollo legislativo y ejecución). A este esquema se ajusta el Estatuto asturiano, que atribuye al Principado meras competencias ejecutivas, entre las cuales cabe incluir la de dictar "reglamentos de organización" (STC de 4 de mayo de 1982).

— La segunda es que las competencias comunitarias en las distintas áreas que integran la actividad pública tendente a la protección del medio ambiente varían según cual sea el título competencial que les sirva de soporte (agricultura, aguas, montes, minas, sanidad, espacios naturales, industria, etc.). La normativa básica y, en su caso, de desarrollo, que las Comunidades Autónomas deben respetar se encuentra, por tanto, dispersa en un sinfín de disposiciones estatales. Todo ello no es óbice para que el Estado pueda aprobar una normativa básica que abarque y regule todo ese complejo de materias, o al menos las más importantes, desde una perspectiva exclusiva o preferentemente medioambiental.

En relación a las transferencias operadas al Principado debe notarse que ha sido precisamente ese carácter residual del título competencial contenido en el precepto que comentamos el que ha determinado, tanto en Asturias como en otras Comunidades, que las transferencias relativas a la protección del medio ambiente, al menos las más importantes, no se hayan producido bajo esa rúbrica, sino que, como inmediatamente se verá, se encuentran dispersas en las normas de transferencias relativas a distintas materias. Es por ello por lo que haremos referencia a diversos Reales Decretos que han sido citados al comentar otros apartados.

Tan sólo dos de todos los Reales Decretos que han transferido a Asturias competencias en materia de medio ambiente lo han hecho utilizando esa rúbrica específica. Estos han sido el Real Decreto 3511/1983, de 16 de noviembre, que transfiere al Principado la competencia para la realización de estudios e investigaciones de ámbito local o autonómico en materias de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, y el Real Decreto 3505/1983, de 14 de diciembre, que transfiere la competencia para la tramitación y resolución de los expedientes de concesión de beneficios previstos en esta materia.

El resto de las normas de transferencia son las siguientes:

— El Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, que transfirió al entonces Consejo Regional de Asturias las competencias relativas a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

— El Real Decreto 4100/1982, de 29 de diciembre, transfirió a Asturias, entre otras, diversas competencias relativas al medio ambiente industrial.

— El Real Decreto 1357/1984, de 8 de febrero, que transfirió al Principado una larga lista de competencias en materia de conservación

de la naturaleza y que eran ejercidas por el ICONA. La enorme diversidad de las materias sobre las que versan las transferencias contenidas en esta disposición nos obliga a remitir al lector a la misma.

En relación con la mención expresa que el Estatuto hace a los vertidos industriales, el Real Decreto 3392/1983, de 16 de noviembre, transfirió al Principado la competencia para autorizar las obras e instalaciones de vertidos industriales y contaminantes en las aguas del litoral de Asturias, así como la inspección de las mismas, sin perjuicio de las competencias en orden al otorgamiento de concesiones de ocupación del dominio público marítimo, que corresponde a la Administración Central del Estado.

En el ámbito de la legislación autonómica destaca la creación, por el Decreto 114/1984, de 4 de octubre (*BOPA* de 15 de noviembre), de la *Agencia de Medio Ambiente del Principado de Asturias* que viene a sustituir a la extinta Comisión de Medio Ambiente. La Agencia se crea como un órgano desconcentrado adscrito a la Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Las funciones que le atribuye la norma de creación son las de desarrollar los principios y criterios que informan la política del Gobierno Regional en materia de protección de la naturaleza y del medio ambiente, así como velar por su ejecución; evaluar el impacto ambiental de las actividades proyectadas por las distintas Consejerías de la Administración del Principado; estudiar e inventariar los recursos naturales renovables; impulsar la promoción y ejecución de la política recreativa y educativa de la naturaleza; fomentar la educación ambiental de los asturianos y realizar estudios e investigaciones de ámbito local y regional en materia de medio ambiente.

Por último ya, la Ley 12/1984, de 21 de noviembre (*BOPA* de 3 de diciembre), habilita al Consejo de Gobierno a delegar la facultad de informe de la Agencia de Medio Ambiente sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en los Ayuntamientos. La experiencia de estos últimos años en los que el retraso en la tramitación de expedientes relativos a industrias e instalaciones cuya calificación y control no exige la utilización de medios sofisticados era preocupante y que en todo caso no representan un riesgo ambiental relevante, ha llevado a la Comunidad Autónoma a utilizar la vía de la delegación en los Ayuntamientos como medio para agilizar su tramitación potenciando la autonomía municipal constitucionalmente consagrada.

2. TRATADOS INTERNACIONALES

“Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo

de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

b) Ejecución dentro de su ámbito territorial de los tratados internacionales en lo que afecten a las materias propias de las competencias del Principado de Asturias."

El problema de la determinación de las competencias autonómicas en orden a la ejecución de los tratados internacionales suscritos por España ha ocupado ya la atención de la doctrina y a los trabajos existentes nos remitimos para un estudio en profundidad. Nuestra intención en estas páginas no es otra que el de realizar unas breves consideraciones que nos permitan determinar el alcance de las concretas competencias del Principado en este ámbito cuya importancia se acrecienta a medida que se aproxima el momento de la integración española en las Comunidades Europeas.

La clave de la cuestión, toda la doctrina lo reconoce así, estriba en articular debidamente la posición del Estado, en cuanto sujeto de las relaciones internacionales que manifiesta su consentimiento en obligarse y que responde ante el otro u otros Estados signatarios del cumplimiento del tratado, y el reparto de competencias que en el orden interno se opera entre el poder central y los poderes autonómicos. La solución debe pasar, tal como demuestra la experiencia de otros sistemas comparados, por el respeto al orden interno de distribución de competencias, y ello independientemente de que el Estado central se reserve mecanismos (coactivos o no) que le permitan responder del cumplimiento de sus obligaciones ante el resto de los sujetos de la comunidad internacional.

Como regla general, por tanto, la ejecución de los tratados internacionales corresponderá a aquella instancia de poder que en el orden interno sea titular de la respectiva competencia. La reserva al Estado de las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) no debe inducir a error. La competencia autonómica para la ejecución de los tratados no conecta con ese título competencial sino que resulta consecuencia obligada de la distribución territorial del poder que instauró nuestra Constitución.

Pero nos interesan especialmente aquellos tratados que, en los términos del artículo 93 de la Constitución, atribuyen "a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución". Este es el caso de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas respecto a los cuales, continúa diciendo el artículo 93, "corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión".

El precepto en cuestión exige una interpretación ponderada acorde,

en todo caso, con el marco jurídico-constitucional de distribución territorial del poder. Una cesión de competencias a los órganos comunitarios a la que se acumule el reconocimiento en favor del Estado de la competencia exclusiva para ejecutar las normas de ellos emanadas, podría rebajar sensiblemente o incluso anular el ámbito de competencias autonómicas constitucionalmente reconocido. El acrecimiento del poder estatal por esta vía indirecta resultaría manifiestamente inconstitucional.

La solución de este conflicto debe arbitrarse, como ya se ha dicho, desde un escrupuloso respeto al sistema de distribución de competencias contenido en nuestro Texto Constitucional. Ello nos impide establecer de manera apriorística en qué casos corresponderá la ejecución del Derecho comunitario (Reglamentos y Directivas fundamentalmente) al Estado o a las Comunidades Autónomas.

Lo dicho no obsta para que el Estado, responsable ante las Comunidades de la aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, pueda utilizar las vías constitucionalmente previstas para “garantizar” su estricto cumplimiento. En este sentido debe ser interpretado el artículo 93 de la Constitución que habilita al poder central para suplir la pasividad de los poderes autonómicos, respetando, en todo caso, el procedimiento previsto en el artículo 155.

En el caso concreto del Derecho comunitario, la propia naturaleza de los Reglamentos y Directrices (las normas más importantes) puede ayudarnos a esclarecer el alcance de las competencias autonómicas para su ejecución. Los Reglamentos, por definición, son normas directamente aplicables por los Estados miembros que, generalmente, no precisan de ningún desarrollo. Las Directivas, por el contrario, se limitan a fijar unos objetivos, dejando en libertad a los Estados para que utilicen en su consecución los medios que estimen más convenientes. En todo caso, dado su contenido fundamentalmente económico, al igual que la mayoría de las normas comunitarias, así como su nivel de regulación, su desarrollo no excederá, con carácter general, del ámbito de la competencia estatal para fijar las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, que de acuerdo con el artículo 149.1.13 le corresponde en exclusiva.

A las Comunidades Autónomas les corresponderá, también con carácter general y salvo excepciones, la ejecución no normativa o puramente administrativa de la legislación comunitaria.

En este contexto el Estatuto asturiano reserva al Estado la totalidad de las competencias normativas derivadas de la ejecución de los tratados internacionales, atribuyendo al Principado la simple ejecución administrativa de dichos acuerdos. La propia redacción del artículo 12 en que se incluye este apartado no deja lugar a dudas y en este sentido deben ser interpretadas determinadas atribuciones realizadas por las normas de transferencia [por todas, el Anexo I,B,1.ºj) del Real Decreto

2543/1982, de 12 de agosto, que transfiere al Principado la competencia para “adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales relativos a reforma y desarrollo agrario, en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia”].

Esta perspectiva exige superar algunos planteamientos “estatalistas” latentes en algunas sentencias de nuestro Tribunal Constitucional como la de 27 de julio de 1982, en la que, al referirse al artículo 27.3 del Estatuto catalán, señala que la ejecución por la Generalidad de los tratados internacionales en lo que afecten a sus competencias constituye “el ejercicio de una obligación que no competencia” con lo que parece dar a entender que ésta correspondería al Estado.

3. MUSEOS, BIBLIOTECAS Y ARCHIVOS DE TITULARIDAD ESTATAL

“Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

c) Gestión de los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal de interés para la Comunidad Autónoma en el marco de los convenios que, en su caso, puedan celebrarse con el Estado.”

A la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en relación a las bibliotecas, archivos y museos nos hemos referido ya al comentar el artículo 10.1) de este Estatuto. A aquel lugar nos remitimos sin perjuicio de que recordemos ahora los aspectos básicos de la cuestión.

El fundamento constitucional de este precepto deriva, conjuntamente, de los artículos 148.1.15 y 149.1.28 de la Constitución. El primero permite a las Comunidades de segundo grado asumir competencias respecto a museos y bibliotecas de interés para la Comunidad Autónoma; el segundo reserva a la competencia del Estado los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, “sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”. De la lectura de estos dos preceptos se desprende que:

1. Las competencias de las Comunidades de segundo grado puede extenderse a todos los centros de interés para la Comunidad.
2. La decisión sobre qué centros son de titularidad estatal o autonómica, que corresponde adoptar al Estado, permite determinar con exactitud el alcance de las competencias comunitarias. Mientras que respecto a los centros de titularidad autonómica la competencia será plena, respecto a las estatales se limita a la eventual gestión de

aquéllos de interés para la Comunidad, previo convenio con el Estado [art. 12.c) del Estatuto].

Dos cuestiones abordaremos ahora brevemente. La primera se refiere a la utilización del instrumento de los convenios Estado-Comunidad Autónoma para fijar el marco en que deben ejercitarse las competencias de gestión de los centros de titularidad estatal. La segunda, al alcance atribuible al término “gestión”.

La utilización de los convenios a que el Estatuto se refiere, no es sino lógica consecuencia del carácter, esencialmente compartido, de las competencias culturales, en cuyo ámbito se inscriben las relativas a museos, archivos y bibliotecas. Este aspecto ha sido destacado por nuestro Tribunal Constitucional en diversas sentencias. Valga esta cita de la de 5 de abril de 1984 como muestra de todas ellas:

“Pecaría de superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada al artículo 148.1.17, una competencia omnimoda y excluyente. La lectura de otros textos de la CE (sobre todo el artículo 149.2, pero también los que en la lista de este artículo se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas...”.

En cuanto al alcance de las facultades de gestión que los referidos convenios pueden atribuir a la Comunidad Autónoma, debe entenderse que incluyen no sólo la posibilidad de dictar puros actos administrativos de ejecución, sino también la facultad de aprobar “reglamentos de organización”. Los “reglamentos ejecutivos”, aquéllos que aplican, desarrollan y ejecutan directamente la ley, quedarían reservados al Estado (en este sentido, la Sentencia de 4 de mayo de 1982).

Por último ya, el Real Decreto 3149/1983, de 5 de octubre, que transfiere al Principado diversas competencias en materia de cultura, remite a un futuro convenio entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma en el que se establecerán los términos de los derechos y obligaciones de ambas partes en materia de gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, de acuerdo con los principios constitucionales y estatutarios y con las excepciones que, en su caso, se prevean.

4. DENOMINACIONES DE ORIGEN

“Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo

de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

d) Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado."

Dos cuestiones se plantean, fundamentalmente, en relación a este precepto del Estatuto.

La primera consiste en encontrar el fundamento constitucional del mismo, ya que el artículo 148 CE no contiene ninguna referencia expresa a esta materia. La justificación de la atribución de competencias al Principado sobre las denominaciones de origen debe buscarse en el título contenido en el artículo 148.1.7, que habilita a las Comunidades de segundo grado para asumir competencias relativas a "agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía". Esta afirmación se confirma en el Real Decreto 3403/1983, de 7 de diciembre, al que nos referiremos más adelante, y que ampara las transferencias al Principado en materia de denominaciones de origen en la norma constitucional citada.

La segunda cuestión reside en explicar por qué, existiendo un apartado en el artículo 10 del Estatuto relativo a la agricultura, se ha aplicado a la competencia sobre denominaciones de origen un tratamiento diferente y más restrictivo. La explicación hay que buscarla en el hecho de que, pese a que esta materia es incluible, con carácter general, en el ámbito de la intervención pública en el sector agrario, aparece fuertemente implicada en ella una competencia material distinta, a la que la Constitución dedica un título distinto: la propiedad industrial (art. 149.1.9).

La superposición de ambos títulos competenciales permite a las Comunidades de segundo grado asumir esta competencia (al amparo del art. 148.1.7), pero obliga a su vez a restringirla a las funciones puramente ejecutivas (por imperativo del art. 149.1.9, que reserva al Estado la competencia exclusiva para legislar sobre propiedad intelectual e industrial). El término "legislación", ya lo hemos dicho en otras ocasiones, incluye las normas reglamentarias precisas para el desarrollo y ejecución de la ley (por todas las sentencias del TC en este sentido, puede verse la de 4 de mayo de 1982).

Las transferencias a Asturias sobre denominaciones de origen iniciadas tímidamente en la etapa preautonómica (Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre), se ampliaron posteriormente por el Real Decreto 3403/1983, de 7 de diciembre, ya citado, que deroga el anterior.

Entre las competencias que se traspasan y que eran ejercidas hasta esa fecha por el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO) cabe citar las de: orientar, vigilar y coordinar la elaboración y calidad de los productos amparados por denominaciones de origen; promocionar y autorizar, previa consulta con la Administración del

Estado, las denominaciones de origen; velar por su prestigio; vigilar la actuación de los Consejos Reguladores y tomar o proponer las medidas necesarias para que cumplan sus fines; aprobar los reglamentos de las denominaciones de origen y las cuentas generales de los Consejos Reguladores; constituir los Consejos Reguladores de las denominaciones de su exclusivo ámbito territorial, etc.

El Estado se reserva la ratificación de los reglamentos de denominaciones y de las cuentas generales de los Consejos Reguladores, que será obligada siempre que cumplan la normativa vigente.

Corresponde, además, al Estado, entre otras, la competencia para aprobar la legislación básica para la producción, elaboración y calidad de los productos amparados por denominaciones y la reguladora del funcionamiento de los Consejos, así como la coordinación de los mismos.

5. COMERCIO INTERIOR Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

“Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

e) Comercio interior y defensa del consumidor.”

El primer problema que se nos plantea al comentar este precepto es el de buscar, en la lista del artículo 148 CE, el fundamento constitucional del mismo pues, como ya nos ha ocurrido con otros apartados, no existe en aquél una referencia expresa a la materia del comercio interior y defensa del consumidor.

El apoyo ha de buscarse, como hemos dicho en supuestos similares, en otros títulos competenciales más genéricos en los que la materia que nos ocupa encuentra fácil acomodo; este es el caso, por ejemplo, del “fomento del desarrollo económico” u otros títulos sectoriales como el relativo a agricultura y ganadería. En todo caso, las Comunidades de segundo grado han asumido en sus Estatutos, con carácter general, esta competencia.

La segunda cuestión consiste en determinar las líneas básicas del sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en este ámbito de la actividad pública.

En este punto los problemas derivan, sobre todo, de la dificultad de definir con absoluta precisión estas materias dado su carácter fundamentalmente interdisciplinario. Resulta ilustrativa, a estos efectos, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 1982 cuando dice:

“La defensa del consumidor y, por pareja razón, el mercado interior es un concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultoso en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias. Y esto podrá ocurrir —y como veremos, ocurre en el caso que enjuiciamos— cuando una regla, que tiene por fin la protección del consumidor, pertenece también a conjuntos normativos configurados según un criterio de clasificación de disciplinas jurídicas presente, de algún modo, en el artículo 149.1 de la Constitución (nos referimos a la legislación civil, a la legislación procesal, etc.). A esto se une el que la Constitución (arts. 148 y 149) —y dentro del marco establecido en ella, que condiciona necesariamente el contenido estatutario—, además del aludido criterio de distribución competencial define competencias, atendiendo a lo que es el objeto de la norma (la sanidad, por ejemplo)”.

Consecuencia inmediata de este planteamiento es la concurrencia de varias reglas competenciales. También aquí la misma sentencia realiza algunas precisiones importantes en los siguientes términos:

“Concurren así varias reglas competenciales, respecto de las cuales deberá examinarse cuál de ellas es la prevalente y, por tanto, aplicable al caso. La concurrencia de reglas determinará, en ocasiones, la exclusión de una; mas en otras, la competencia, además de apoyarse en la definidora de competencia en el sector de la defensa del consumidor, podrá justificarse también por otra regla, lo que refuerza la solución. El carácter interdisciplinario o pluridisciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos, tiene por objeto la protección del consumidor y también la plural inclusión de una regla en sectores distintos, como pueden ser el del consumo y el de la sanidad, tendrá que llevarnos a criterios de elección de la regla aplicable. Por supuesto, las técnicas a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe prevalecer —cuando no puedan aplicarse conjuntamente— tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posible según la Constitución. La garantía de la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico son, según entendemos, límites que deben tenerse presentes”.

En aplicación de estos criterios, el Tribunal se pronuncia, expresamente, en el sentido de que la competencia para la disciplina sanitaria de los productos de alimentación se ampara en el título competencial relativo a la sanidad [art. 11.g) del Estatuto de Asturias], pues “el carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del

consumidor, determina que la inclusión en regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial" (STC citada).

En este marco jurídico y de acuerdo con los principios expuestos podemos ya referirnos a los límites más importantes que las Comunidades Autónomas habrán de respetar en el ejercicio de sus competencias:

— En primer lugar y de acuerdo con el sistema general de distribución de competencias económicas, corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre la ordenación general de la economía y sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad.

— En segundo lugar, los Estatutos de las Comunidades de primer grado (véase por todos el artículo 12.1.5.^º del Estatuto catalán) se refieren a la necesidad de respetar —“sin perjuicio de”— la política general de precios y la legislación sobre defensa de la competencia. Si estos límites se aplican a las competencias de las Comunidades con mayor nivel, deben entenderse también aplicables a las de segundo grado.

— En tercer lugar, y atendiendo al propio tenor del Estatuto asturiano, corresponde al Principado en materia de comercio interior y defensa del consumidor la competencia meramente ejecutiva, lo que excluye cualquier competencia normativa, salvo la relativa a los reglamentos de organización (STC de 4 de mayo de 1982). La legislación estatal sobre comercio interior se encuentra dispersa en un sinnúmero de disposiciones que resulta imposible recoger aquí. En el ámbito de la defensa del consumidor, la normativa fundamental se encuentra en una norma muy reciente: la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios. En su artículo 40 la ley dispone que “corresponderá a las Comunidades Autónomas promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos y, en su caso, en las correspondientes leyes orgánicas complementarias de transferencia de competencia”. Otras referencias específicas a las Comunidades Autónomas son las siguientes:

— El artículo 5.1.e) les reconoce, junto a los entes locales, la competencia para normar la venta ambulante de bebidas y alimentos.

— El artículo 24 prevé la constitución de órganos excepcionales en los supuestos más graves de ignorancia, negligencia o fraude, que determinen una agresión indiscriminada a los consumidores o usuarios. En este órgano estarán representadas las Comunidades Autónomas afectadas.

— Por último, lo dispuesto en el número uno del artículo 39, sobre elaboración por el Estado del Reglamento General de la Ley, “se entiende sin perjuicio de las potestades normativas que corresponden a las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatu-

tos". Ya hemos dicho antes que la potestad normativa del Principado tan sólo alcanza a la aprobación de reglamentos de organización.

Las competencias que han sido transferidas ya al Principado son las siguientes:

a) *Intervención de precios* (Real Decreto 2306/1982, de 24 de julio). Se transfieren al Principado competencias relativas a precios autorizados y comunicados de ámbito provincial, tarifas de los servicios públicos de competencia local y fijación de formatos, precios y pesos máximos correspondientes al pan común.

De acuerdo con las previsiones contenidas en este Real Decreto, por el Decreto 58/1982, de 7 de octubre (*BOPA* de 4 de noviembre), se creó la Comisión de Precios al Principado de Asturias con funciones equivalentes a las que tenía la antigua Comisión Provincial de Precios.

b) *Disciplina de mercado* (Real Decreto 2386/1982, de 24 de julio). Se transfirieron aquí al Principado las competencias de la Administración del Estado relativas a infracciones administrativas en materia de disciplina de mercado, cometidas en su territorio, así como la propuesta de sanciones cuando corresponda imponerlas al Consejo de Ministros.

En este ámbito destaca el Decreto 63/1982, de 29 de octubre (*BOPA* de 1 de diciembre), de ordenación de la Potestad Sancionadora del Principado de Asturias en las materias de Intervención de Precios, Empresas y Actividades Turísticas, Disciplina de Mercado y Defensa del Consumidor.

c) *Comercio interior y reforma de estructuras comerciales*. Por el Real Decreto 4116/1982, de 29 de diciembre, se transfirieron a Asturias diversas competencias atribuidas a la Dirección General de Comercio Interior y al SENPA, fundamentalmente, en materia de abastecimientos, además de la de coordinar las competencias locales en ese ámbito. También se traspasaron diversas competencias que, en materia de reforma de estructuras comerciales venía desempeñando el IRESCO.

Todas las normas de traspasos citadas reservan al Estado las materias a que hemos hecho referencia al hablar de los límites al ejercicio de las competencias autonómicas.

6. INDUSTRIA

"Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

f) Industria, a efectos de impulsar el desarrollo económico del Principado."

Aunque el apartado que comentamos no coincide con ninguna de las materias que el artículo 148 CE enumera y cuya competencia puede corresponder a las Comunidades de segundo grado, debe considerarse como amparable por el título competencial referido al fomento del desarrollo económico (artículo 148.1.13). A los límites generales para el ejercicio de esa competencia, prevista en el artículo 10.1.j) del Estatuto, se añaden los derivados del hecho de que la competencia en materia de industria se recoja entre las materias sobre las que el Principado ostenta meras competencias ejecutivas.

No es preciso, por tanto, reproducir aquí lo que ya hemos dicho al comentar otros apartados, sobre los límites generales que en el ejercicio de sus competencias económicas deben respetar las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las normas de transferencia al Principado, el Real Decreto 4100/1982, de 29 de diciembre, traspasó al Principado una larga lista de funciones, algunas de las cuales ya han sido citadas al referirnos a la competencia autonómica sobre distintas materias (energía, medio ambiente, artesanía, etc.). Entre las que pueden ampararse en el precepto que comentamos cabe citar las siguientes:

- Instalación, ampliación y traslado de industrias.
- Verificación de controles y funciones de meteorología.
- Certámenes y pruebas deportivas con vehículos automóviles.
- Estadísticas industriales.
- Reestructuración sectorial e industrias de interés preferente.

Entre las competencias que se reserva el Estado se distingue entre las atribuidas a los órganos centrales y las que seguirá ejerciendo la Dirección Provincial. Las primeras las conserva el Estado íntegramente salvo dos excepciones: las expresamente transferidas en el Real Decreto y la competenciaa para la resolución de recursos sobre los actos administrativos que dicta la Dirección Provincial, que corresponde ahora a la Administración autonómica.

Por último ya, el Real Decreto 874/1984, de 29 de febrero, transfirió a Asturias, dentro de su ámbito territorial, las funciones y servicios que venía realizando el Organismo autónomo del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial establecidas en el artículo 3.º del Real Decreto 877/1977, de 13 de enero, con exclusión de las de financiación y las que se deriven de acciones de ámbito estatal.

ARTICULO 13 *

"1. El Principado de Asturias ejercerá también competencias, en los términos que en el apartado segundo de este artículo se señalan, en las siguientes materias:

- a) Ordenación de la pesca marítima.**
- b) Normas adicionales de protección del medio ambiente.**
- c) Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.**

d) Especialidades en la legislación procesal que se deriven de las peculiaridades de Derecho sustantivo del Principado de Asturias.

e) Obras públicas y transportes terrestres no incluidos en el artículo 10 del presente Estatuto.

f) La enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes orgánicas que, conforme al apartado 1.º del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

g) Trabajo.

h) Seguridad Social.

i) Planificación y ordenación de la actividad económica con especial referencia a la aplicación y ejecución en Asturias de:

1) Planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos.

2) Programas genéricos elaborados por el Estado para Asturias para la implantación de nuevas empresas y estímulo de actividades productivas.

3) Programas especiales para comarcas deprimidas o en crisis.

j) Productos farmacéuticos.

k) Autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte al Principado de Asturias o el transporte de energía no salga de su ámbito territorial.

* Autor del comentario: Francisco Sosa Wagner (en colaboración con Ricardo Caballero).

- l) Salvamento marítimo.**
- ll) Gestión de museos, bibliotecas y archivos de titularidad e interés estatal radicados en Asturias.**
- m) Estadísticas para fines no estatales de carácter público.**
- n) Consultas populares por vía de referéndum.**

2. La asunción de las competencias previstas en el apartado anterior de este artículo se realizará por uno de los siguientes procedimientos:

a) Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, previo acuerdo de la Junta General del Principado de Asturias adoptado por mayoría absoluta y previa ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 147.3 de la Constitución.

b) Mediante leyes orgánicas de delegación o transferencia, siguiendo el procedimiento del artículo 150.2 de la Constitución, bien a iniciativa de la Junta General del Principado, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado.

Tanto en uno como en otro procedimiento, la ley orgánica señalará las competencias que pasan a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma y los términos en que deben de llevarse a cabo."

La inclusión en los distintos Estatutos de Autonomía de normas de carácter meramente "programático" no exigidas por la Constitución, es una realidad generalizada. Esta cuestión ha sido abordada ya por la doctrina y pueden avanzarse algunos criterios en orden a la interpretación y determinación del alcance de dichos preceptos¹.

Por imperativo constitucional (art. 147 CE) los Estatutos han de respetar un contenido mínimo en el que se incluyen "las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución". Pero todos ellos contienen un conjunto, más o menos amplio, de normas que superan esos mínimos constitucionalmente exigidos.

Por lo que nos interesa en este momento, sólo nos referiremos a un tipo determinado de aquéllas: los artículos de los Estatutos de Comunidades de segundo grado que anticipan cuál ha de ser en el futuro el ámbito de materias sobre las que la Comunidad ampliará sus competencias iniciales; es decir, aquellas competencias que se prevé serán asumidas por la Comunidad Autónoma a través de dos vías:

— La reforma estatutaria transcurridos cinco años desde su acceso a la autonomía.

— Mediante leyes orgánicas de transferencia o delegación. (Expresamente la STC de 26 de marzo de 1985 reconoce que el art. 13 del Estatuto no atribuye competencia alguna al Principado.)

¹ Por todos, vid. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Cívitas, Madrid, 1982, págs. 299 y ss.

La inclusión de este tipo de preceptos en distintos Estatutos de Autonomía (art. 13, E. Asturias; art. 23, E. Cantabria; art. 37, E. Aragón, etc.) responde, de un lado, a la tendencia inicial, reflejada en los proyectos de algunos Estatutos y que finalmente no se confirmó, a utilizar éstos como leyes orgánicas de transferencia, y de otro, a motivaciones de tipo político que llevaron a plasmar en los Estatutos de las Comunidades de segundo grado, siquiera sea por esta vía puramente testimonial, algunas de las competencias de las Comunidades que accedieron a la autonomía por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución (sobre la improcedencia de utilizar los Estatutos como leyes orgánicas de transferencia, hizo una rigurosa argumentación en un artículo de la prensa diaria GARCÍA DE ENTERRÍA).

En todo caso, la inocuidad del precepto que comentamos resulta clara por lo siguiente:

1. La referencia a la reforma del Estatuto Asturiano, transcurridos cinco años, como medio para que el Principado amplíe sus competencias ya está prevista en el artículo 148.2 de la Constitución. Pero, además, tampoco sería admisible que el legislador futuro estuviese vinculado al aprobar esa reforma por los contenidos que se detallan en este artículo 13. El sentido de la futura reforma estatutaria, si se produce, dependerá, exclusivamente, de la voluntad mayoritaria del legislativo regional en ese momento.

2. En segundo lugar, la vía de las leyes orgánicas de transferencia o delegación también está prevista en el artículo 150.2 de la Constitución, que el Estatuto se limita a reproducir. Tampoco aquí resulta admisible una vinculación del legislador estatal a las previsiones contenidas en el Estatuto. La competencia para decidir si esas transferencias sobre materias de titularidad estatal se van a producir, en qué momento y con qué alcance, pertenece en exclusiva al Estado.

Por las razones que sean y que no vienen al caso, no se ha generalizado la utilización por el Estado de este tipo de leyes orgánicas. Así, por ejemplo, la intención inicial de que la Ley de Reforma Universitaria fuese una ley orgánica de transferencia, no llegó a confirmarse en el texto definitivo aprobado por el Parlamento, cuyo contenido es el de una ley orgánica normal.

Para terminar diremos que este tipo de preceptos no aportan nada al contenido de los Estatutos, no vinculan a los poderes públicos (como el resto de las normas de nuestro ordenamiento jurídico) y constituyen una repetición innecesaria de las dos vías que nuestra Constitución prevé para que las Comunidades Autónomas puedan ampliar sus competencias.

ARTICULO 14 *

"1. El Principado de Asturias ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución para la aprobación por el Estado, en su caso, de las leyes a que hace referencia el artículo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución.

2. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes, el Principado de Asturias, de acuerdo con las correspondientes leyes del Estado a que se hace referencia en el número anterior, podrá asumir otras facultades de titularidad estatal.

3. En cualquier caso el Principado de Asturias podrá asumir las demás competencias que la legislación del Estado reserve a las Comunidades Autónomas."

1. FINALIDAD DEL PRECEPTO

Bajo la aparente simplicidad del precepto nos encontramos con un texto sumamente complejo donde se mezclan tres cuestiones de muy distinta naturaleza, a saber: la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas pone ante las Cortes Generales, la asunción por la Comunidad de facultades de titularidad estatal y, por último, la asunción por la misma de competencias reservadas a ésta por la legislación estatal. Precepto complejo del que hay que determinar en primer lugar su *telos* a riesgo de entrar a considerarlo como un cajón de sastre de usos múltiples, sin verdadera operatividad jurídica.

Lo primero que se plantea —y de fundamental importancia porque va a condicionar el alcance de las potestades de la Comunidad Autónoma— es si trata del precepto estatutario que desarrolla lo previsto en el artículo 87.2 de la Constitución o, más modestamente, un artículo que, trayendo causa de las previsiones constitucionales sobre iniciativa legislativa, se limita a fijar el régimen de asunción de un elenco de competencias establecidas en el artículo 13 del Estatuto.

* Autor del comentario: Javier García Fernández.

Esta cuestión conecta, a su vez, con otra muy debatida en sede doctrinal que, sin embargo, está aguardando su resolución práctica. Se trata, en efecto, del alcance material de la potestad reconocida a las Comunidades Autónomas por el artículo 87.2 de la Constitución, o, dicho en otras palabras, si la iniciativa legislativa para ante las Cortes Generales puede ser ejercitada más allá del ámbito competencial propio de las entidades autonómicas. En tanto algunos autores han considerado que ésta debe limitarse a materias de interés de la Comunidad Autónoma, fundándose además en la noción de bases del Tribunal Constitucional que proporciona instrumentos para soslayar la inactividad estatal en la atribución de competencias autonómicas¹, la mayoría de la doctrina, con argumentos variados (el referido de contrarrestar la inactividad del Estado, sobre todo), entiende que el artículo 87.2 de la Constitución no establece límites materiales a la iniciativa autonómica².

Parece más ajustada la segunda posición, a pesar del énfasis polémico que han puesto SANTAMARÍA PASTOR y HERRERO LERA en defensa de sus argumentos, cuyo basamento principal (circunscribir la iniciativa al campo de interés de la Comunidad Autónoma) no deja de tener solidez. Sin embargo, una interpretación sistemática del artículo 87 en su totalidad nos indica que el poder constituyente tenía la voluntad de restringir la iniciativa legislativa popular, tanto material como subjetivamente, en tanto que no estableció requisitos para la iniciativa legislativa ordinaria (del Gobierno o de las Cortes Generales) ni para la proveniente de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el principio de voluntariedad de que está imbuido nuestro ordenamiento autonómico y que tiene expresión, entre otros, en el artículo 148.1 del texto constitucional ("Las Comunidades Autónomas *podrán* asumir...") podría haber conducido (aunque luego no ocurrió

¹ Así lo entienden Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: "Artículo 87", en el vol. col. *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, 2.ª ed., págs. 1260-1261 (por cierto que este autor, en la pág. 1260 cita en apoyo de su opinión un texto de MUÑOZ MACHADO que muy forzosamente podría interpretarse en el sentido que se predica), y Miguel HERRERO LERA: "Artículo 87", en OSCAR ALZAGA (dir.): *Comentarios a las leyes políticas*, T. VII, Edersa, Madrid, 1985, págs. 233-237.

² Por citar tres ejemplos particularmente representativos, véase: Manuel GERPE LANDIN: "L'iniciativa legislativa de les Comunitats a la Constitució espanyola de 1978", *Administració Pública*, n.º 3, 1980, págs. 115-121 (hay versión castellana en el vol. col. *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, 1980); Ramón PUNSET: "La iniciativa legislativa en el ordenamiento español", en su obra *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, págs. 215-259; José Fernando MERINO MERCHÁN: "La potestad de iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas", en la obra colectiva *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, vol. III, Madrid, 1984, págs. 2239-2250. Por su parte, Fernando SANTOALLA (*Derecho parlamentario español*, Ed. Nacional, Madrid, 1974, págs. 223-226) reconoce que no existen límites a la iniciativa legislativa, pero cree que funcional y políticamente ésta debería circunscribirse a la legislación estatal de incidencia autonómica.

así) a una atribución sumamente desigual de competencias que haría difícil concretar el interés autonómico a que se refiere el artículo 137 de la Constitución. Ello llevaría a la aporía de atribuir al Congreso de los Diputados una potestad calificadora de lo que constituye el interés específico de cada Comunidad Autónoma, distinto del de las restantes.

Valga este razonamiento para concluir que si la Constitución no ha establecido límites materiales a la iniciativa legislativa de las Asambleas autonómicas, el artículo 14 del Estatuto asturiano no es, como podría pensarse a primera vista, el precepto que delimita el ámbito en el que puede desenvolverse la iniciativa legislativa de la Junta General. Por el contrario, es decir, tiene como finalidad —al menos en su apartado primero— precisar algo más el procedimiento de asunción de competencias establecido en el artículo 13.2.b) del Estatuto, que, como se ha visto, trae causa de los procedimientos de transferencia o delegación de competencias previstas en el artículo 150.2 de la Constitución. En este sentido, el artículo 14.1 parece bastante innecesario porque sus previsiones vienen de la Constitución y se mantendría la eficacia de éstas aún cuando no se hubiera regulado *ex Estatuto*.

Por último, hay que recordar que el Reglamento de la Junta General del Principado aprobado en su sesión de 24 de abril de 1985, ha regulado en la Sección 4.^a, Capítulo VI, Título VI (arts. 163 a 165), la materia, asimilándola al procedimiento legislativo común y regulando el procedimiento de elección de los diputados asturianos que participarán en la defensa de la proposición ante el Congreso de los Diputados.

2. LA ATRIBUCION DE COMPETENCIAS POR LAS LEYES DEL ESTADO. SEGUN EL ARTICULO 150.2 DE LA CONSTITUCION

Los párrafos segundo y tercero de este artículo, precisamente porque el precepto en su totalidad tiene contenido competencial y no viene a delimitar relaciones entre la Junta General y las Cortes Generales, viene a prever dos supuestos particulares de atribución de competencias a la Comunidad: a) asunción de competencias de titularidad estatal de acuerdo con los artículos 87.2 y 150.2 de la Constitución en supuestos distintos de los previstos en el artículo 13 del Estatuto; b) asunción de cualesquiera competencias que deriven de la legislación del Estado. Son casos muy distintos que conviene examinar por separado.

El primer supuesto viene a dar cierta apoyatura lógico-normativa a lo regulado en el apartado primero, que es una simple declaración de intenciones sobre las posibles materias sobre las que podría versar una iniciativa legislativa de transferencia o delegación de competencias en

favor de la Comunidad Autónoma. Se trata de una cláusula que también trae causa de las previsiones del artículo 150.2 de la Constitución, pero sin restringirse a unas determinadas materias. La importancia de este precepto radica no tanto en lo que prevé —porque el artículo 150.2 de la Constitución se puede actuar sin necesidad de una tal previsión estatutaria— cuanto porque introduce en el ordenamiento autonómico la noción de un sistema competencial abierto a las resultas de la voluntad delegante del Estado. Ello debe realizarse porque, como han señalado BASSOLS y SERRANO ALBERCA, a través del artículo 150.2 de la Constitución se puede fijar un reparto de competencias distinto del que ya han establecido los artículos 148 y 149; lo que suscita la duda, señalan tales autores, acerca de la sede normativa desde la que se pueden realizar la transferencia o delegación, es decir, el propio Estatuto o una ley orgánica ulterior. Varios autores³ llegan a la conclusión de que no puede realizarse desde el Estatuto porque éstos no pueden disponer de las competencias del Estado, no son una ley orgánica en sentido material y vendría, además, a congelar las delegaciones convirtiéndolas en atribuciones de competencia⁴. Dicho lo cual, la importancia de un artículo como el 14.2 estriba en proporcionar un mecanismo de cierre al ordenamiento autonómico en el que se introduce una cláusula —necesariamente abierta— para prever nuevos supuestos de atribución competencial. Se trata, pues, de un mecanismo indicador de todos los ámbitos a los que puede llegar la competencia autonómica. Por otra parte, ha de ser un mecanismo abierto porque el alcance del artículo 150.2, como ha señalado la doctrina⁵, es relativamente extenso: facultades de gestión de competencias exclusivas del Estado que si bien pueden tener naturaleza residual —como cree GARCÍA DE ENTERRÍA⁶— no por eso deja de tocar numerosos ámbitos materiales⁷.

³ BASSOLS y SERRANO ALBERCA: "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas", *Revista de Administración Pública* n.º 97, 1982, págs. 66-67; Jesús ELGUINA: "Las Comunidades Autónomas", en Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.): *La Constitución española de 1978*, Estudio sistemático, Civitas, Madrid, 1980, págs. 788-789.

⁴ Martín BASSOLS y José Manuel SERRANO ALBERCA: *Op. cit.*

⁵ Véase la relación de materias a las que se refiere LEGUINA: *Op. cit.*, págs. 775-779; BASSOLS y SERRANO ALBERCA: *Op. cit.*, págs. 62-64; Fernando GARRIDO FALLA: "El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas", *Revista de Administración Pública*, n.º 94, 1981, págs. 20-23.

⁶ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 5, 1982, págs. 90-93.

⁷ Son las competencias que BASSOLS y SERRANO ALBERCA denomina exclusivamente relativas: *Op. cit.*, págs. 60-62.

3. LA LEY ESTATAL COMO ATRIBUIDORA DE COMPETENCIAS

El párrafo tercero de este artículo tiene la misma finalidad que el segundo: añadir un segundo mecanismo de cierre del ordenamiento autonómico mediante la previsión o advertencia de posibles transferencias que se pueden realizar por la vía —más peculiar— de las leyes del Estado. Como es sabido, la ausencia de una cobertura constitucional expresa no es obstáculo para la atribución de competencias. Como ya tuvimos ocasión de comentar en otro lugar, así lo atisbó el Tribunal Constitucional en su Sentencias 10/1982, de 23 de marzo, y 57/1983, de 28 de junio (FJ 2 y 6 respectivamente) y ha venido a corroborar, ya plenamente, la 76/1983, de 5 de agosto. De acuerdo con esta última, la Constitución no reserva de manera absoluta al Estatuto la delimitación competencial, y en ocasiones, esta delimitación se complementa con la ley estatal, que, según los casos, puede cumplir: a) una función atributiva mediante las leyes orgánicas de transferencia o de delegación; b) una función delimitadora en los supuestos en que la propia Constitución se remite a la ley estatal; c) una función delimitadora de segundo grado cuando son los propios Estatutos los que rehuyen la delimitación competencial y atribuyen a la ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas. En estos tres casos, prosigue la referida Sentencia 76/1983, la función de deslinde de competencias que cumple la ley estatal no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre con los Estatutos de Autonomía, sino en una atribución concreta y específica. Admitido que la ley estatal puede completar las previsiones constitucionales y estatutarias, parece fuera de duda que en las Comunidades de segundo grado la función de la ley estatal no puede ir más allá de lo fijado en los artículos 148, 150.1 y 150.2. Por eso, la posibilidad constitucional de operar una distribución competencial por medio de un reenvío estatutario a una ley estatal es condición necesaria para que exista un precepto como el que comentamos. En las Comunidades de primer grado, la ley puede ser el instrumento que limite competencias porque el primer inciso del artículo 149.3 permite graduar el alcance de las competencias no expresamente atribuidas al Estado, gradación que puede operarse mediante el juego combinado del Estatuto y de la ley estatal, pero ello es posible por el amplio margen competencial que atribuye la totalidad del artículo 149 a las Comunidades Autónomas. En cambio, en las Autonomías de segundo grado, el reenvío estatutario a la ley estatal sólo es posible en las materias a que se refiere el artículo 148.1 de la Constitución⁸.

⁸ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: "Artículo 11", en Antonio TORRES DEL MORAL (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Centro Regional de la UNED en Extremadura, Mérida, 1985, págs. 122-123.

ARTICULO 15 *

"1. Todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y en los demás del presente Estatuto se entenderán referidas al territorio del Principado de Asturias.

2. En el ejercicio de sus competencias, el Principado de Asturias gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden:

a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa.

b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuidas a la Administración de la Comunidad Autónoma.

c) La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.

d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio.

e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.

f) La exención de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o Tribunal jurisdiccional.

No se admitirán interdictos contra las actuaciones del Principado en materias de su competencia, realizadas de acuerdo con el procedimiento legal.

3. El Derecho estatal es supletorio de las normas del Principado de Asturias en lo que se refiere a las competencias propias del mismo."

*Autor del comentario: Raúl Bocanegra Sierra.

1. INTRODUCCION

Con una técnica no muy depurada, este precepto contiene en sus tres apartados muy diferentes prescripciones, aunque todas ellas unidas, en cierto modo, por la característica común de ser normas innecesariamente repetitivas.

2. TERRITORIALIDAD DEL DERECHO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

El primero de ellos circunscribe el ejercicio de las competencias autonómicas al ámbito del territorio del Principado de Asturias, lo que parece una precisión obvia, dada la esencial territorialidad de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de sus productos normativos, cuya cuestión conecta, por lo demás, con lo establecido en el artículo 2.^o del Estatuto, remitiéndonos desde aquí al comentario del mismo.

3. LOS PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACION DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

El segundo apartado del artículo 15 del Estatuto recoge, trasladándolos a la Administración del Principado (el precepto alude al "Principado de Asturias", pero debe entenderse referido a la "Administración" del Principado, en cuyo Estatuto, por cierto, se echa en falta una referencia específica a la Administración, y no puramente marginal, como, por ejemplo, la que hace el art. 32.2), algunos de los privilegios posicionales de la Administración, no todos —y aún contiene algunos puestos en cuestión por la doctrina, como, por ejemplo, el privilegio de inembargabilidad, o determinados aspectos incluibles bajo la rúbrica "revisión en vía administrativa" del apartado a) del artículo 15. Ello no quiere decir, sin embargo, que la Administración del Principado de Asturias no disponga de los privilegios administrativos que no menciona, ni tampoco que la competencia estatutaria ejercitada por el artículo comentado alcance a fijarlo definitivamente, tal y como han quedado formulados, imposibilitando su sucesiva modificación por la legislación del Estado.

Por el contrario, la Administración del Principado, en cuanto Administración pública que es a todos los efectos¹, dispone de todos los privilegios inherentes a esa condición, que son los mismos que los de la Administración del Estado, a cuyo modelo se reconduce (y desde la

¹ Cfr. Comentarios al art. 32.

perspectiva opuesta, los ciudadanos de Asturias disponen de las mismas garantías que los de cualquier otra Comunidad Autónoma), pero cuya regulación sustantiva no queda a su libre disposición, sino que es competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Es el Estado quien fija las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones públicas y, en consecuencia, las innovaciones que introduzca el Derecho estatal en el mismo habrán de ser asumidas por el Derecho comunitario, tanto si responden a lo que el artículo que comentamos establece o si modifican su disciplina.

Decir, por último, respecto a este segundo apartado del artículo 15, que no parece que sea éste el lugar adecuado para examinar las cuestiones que suscita, que deben remitirse a las obras de Derecho administrativo general, en la medida en que en la materia no hay más dificultades, en la perspectiva en la que estamos, que las derivadas del aspecto puramente orgánico, es decir, su adaptación a la organización administrativa del Principado, pero no respecto a la regulación sustantiva de los privilegios de la Administración.

4. LA SUPLENCIA DEL DERECHO ESTATAL SOBRE EL AUTONÓMICO

Finalmente, la tercera de las previsiones normativas a que nos estamos refiriendo viene a reiterar prácticamente la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal sobre el Derecho de las Comunidades Autónomas, contenida en el artículo 149.3, último inciso de la Constitución, tema éste al que tal vez cupiera hacer alguna alusión en lo que a su formulación general se refiere.

Ya se habrá notado, a lo largo de los comentarios a algunos de los artículos precedentes, cuál es el juego de relaciones de los Ordenamientos autonómicos y el Ordenamiento estatal, relaciones que partiendo de una posición inicial de separación entre ambos, unidos solamente por el supraordenamiento constitucional, mantienen, no obstante, una serie de relaciones que permiten un funcionamiento armonioso del sistema. Una de estas relaciones es la de integración entre el Ordenamiento estatal y los autonómicos, que cierra el cuadro de las mismas, y que se expresa justamente en la cláusula de suplencia general del Derecho del Estado respecto del Derecho de las Comunidades Autónomas, que el precepto que comentamos recoge en el Estatuto de Asturias, reproduciendo prácticamente el artículo 149.3, último inciso de la Constitución: "El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas".

Como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA², la regla de la suplencia del Derecho estatal manifiesta un principio de fondo, como es el de que el Derecho del Estado es el Derecho general o común, orgánicamente completo, mientras que el Derecho autonómico —aquí el Derecho del Principado— es un Derecho especial y, por tanto, fragmentario, incompleto, que necesita ineludiblemente de la suplencia sistemática del Derecho estatal para poder desenvolverse, para poder funcionar, sencillamente, en cuanto el *corpus* sustancial de las normas vigentes está constituido, y va a seguir estándolo (y no sólo cuantitativa, sino también estructuralmente), por el conjunto del Derecho estatal formado por los contenidos reservados al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución.

Ese fondo jurídico general jugará supletoriamente, “en todo caso”, como señala la Constitución, lo que significa, por de pronto, que las insuficiencias, lagunas o incomplitudes del Derecho del Principado no podrán llenarse con la apelación al Derecho de otras Comunidades Autónomas (Ordenamientos éstos que son estancos entre sí, paralelos, cuya única conexión se produce por la de todos ellos con el fondo común del Derecho estatal, lo que expresa el artículo 145.1 de la Constitución cuando prohíbe absolutamente la federación de Comunidades Autónomas). Pero tampoco podrá acudir a Derechos extranjeros o a “Derechos históricos” (reconducidos como están tales derechos históricos al “marco de la Constitución” por la disposición adicional 1.^a de la Constitución), mucho menos a costumbres locales. Sólo el Derecho del Estado, que no es solamente la legislación del Estado, sino todo su sistema de fuentes, podrá —y deberá— jugar ese papel de integración de los ordenamientos autonómicos que permita la posibilidad de su funcionamiento mismo como ordenamientos autónomos.

Con este alcance, ha señalado el autor citado³ que “la cláusula de supletoriedad asegura la composición unitaria de un verdadero sistema jurídico nacional, no obstante su fraccionamiento en ordenamientos territoriales autonómicos de cierta intensidad. Por encima, pues, de la presencia de una pluralidad de ordenamientos, la función básica y sistemática que dentro de dicha pluralidad corresponde al ordenamiento del Estado es asegurar al conjunto una unidad de sentido y funcionamiento, que constituye por sí solo un importante valor social de integración. Lo cual aún se asegura con la unidad del aparato judicial llamado a su aplicación conjunta en todo el territorio nacional (arts. 117.5; 122; 123; 152.1).”

² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho administrativo*, I, 4.^a ed., reimpresión revisada, Madrid, 1984, págs. 345 y ss.

³ *Op. cit.*, pág. 346.

ARTICULO 16 *

"El Principado de Asturias impulsará la conservación y, en su caso, compilación del derecho consuetudinario asturiano."

1. COMENTARIO

El papel de la costumbre es uno de los datos que diferencian al Derecho público del privado. Mientras que en aquél las prácticas consuetudinarias se limitan a meras reliquias enquistadas entre el estatismo de las fuentes al que se ha referido GIANNINI, el uso privado puede teóricamente crearse día a día, fomentado por el principio de autonomía de la voluntad.

Cierto es que las codificaciones del Derecho privado sustantivo han llevado, con su minuciosidad, a dejar pocos campos exentos al papel de la costumbre. Las compilaciones forales, en la práctica, han supuesto la conversión de hábitos jurídicos en leyes escritas, por lo que, no en balde, hoy la costumbre se presenta como un sucedáneo de la ley, como una herramienta a utilizar en defecto de ésta. Y, además, es reconocida como fuente por la ley, con lo que el estatismo escrito es, a la postre, el determinante del papel de ese uso *extra o praeter legem*.

La llamada que la ley hace a la costumbre es, en este sentido, similar para el Derecho público o el privado. Quizá la diferencia, hoy, estribe en que el primero cuando reconoce la pervivencia de los Jurados tradicionales de riesgos o del concejo abierto, debe hacerlo en forma individualizada, concreta, no extensiva y a sabiendas de que ya no habrá más excepciones en el futuro. La regulación consuetudinaria en la esfera civil y mercantil, inversamente, es fuente secundaria traída por el ordenamiento con carácter general y por tanto no cerrada a unos supuestos; antes bien: la costumbre como hemos señalado es un medio de creación jurídica abierto teóricamente en el Derecho privado.

La costumbre, sin embargo, puede ser defendida desde la óptica inversa: su arraigo es tal que condiciona a la propia ley positiva que no puede aniquilarla. Sin embargo, este planteamiento histórico o sentimental no debe ser exacerbado hasta el punto de considerar, como

* Autor del comentario: Leopoldo Tolívar Alas.

alguna vez se ha oído en voces nacionalistas, que instituciones—incluso públicas— resucitadas con el nuevo modelo de Estado habían condicionado, por su enraizamiento, el futuro legislativo.

La costumbre, como es sabido, requiere siempre una práctica uniforme, general, duradera y constante o ininterrumpida, lo que no es de aplicación a meros sentimientos clandestinos.

Cosa diversa es, básicamente en el ámbito privado, que una costumbre opere durante un tiempo como *contra legem* o prohibida por la norma y, posteriormente, el uso sea tolerado o reconocido.

Pero el derecho consuetudinario, para ser tal requiere indisolublemente el elemento material citado (uso efectivo y permanente) y el elemento psicológico o espiritual conocido como *opinio iuris seu necessitatis* y consistente en la voluntad general de la comunidad de regular jurídicamente de tal forma una concreta materia (Cfr. ALBALADEJO: *Instituciones de Derecho civil*). La disociación de ambos requisitos nunca podrá llevarnos a una auténtica fuente de Derecho.

El Código civil español, en la redacción dada en 1974 al Título Preliminar, señala en el artículo 1.3 que:

“La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.

Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.”

De la redacción primitiva del precepto se suprimió, como es sobradamente conocido, la necesidad del carácter local que podía inferirse de la expresión “costumbre del lugar”, aunque la doctrina, casi unánimemente, aceptaba los usos comarcales o regionales.

De la actual redacción se desprende el carácter de auténtica costumbre del uso *extra legem*, en tanto que las prácticas meramente interpretativas, aunque reiteradas, no tienen el carácter de fuente de Derecho, y ello es perfectamente extensible a todo hábito *secundum legem*.

El mismo Código civil acota este aserto en el artículo 2.2 al señalar que “las leyes sólo se derogan por otras posteriores” en clara alusión (aunque no tan expresa como en la antigua redacción) al desuso. Esta figura, típica manifestación de la práctica *contra legem* es lógico que sea proscrita no sólo por voluntarismo jurídico, sino en defensa del principio constitucional de seguridad jurídica. No obstante, parece ingenuo ignorar que el desuso es una realidad constatable, incluso en el ámbito jurídico-administrativo, donde no pocas normas-medida o coyunturales devienen inaplicables, unas veces por la desaparición del presupuesto de hecho y otras, por una conciencia social que las vuelve obsoletas. Y lo mismo podría decirse, incluso, de determinados tipos

penales que no han resistido, pese a mantenerse impresos en un Código, el cambio histórico, político o cultural.

Pero la costumbre no sólo se limita a su regulación en el Código civil. Y no nos referimos a los usos mercantiles o a los arcaicos restos de instituciones públicas. El Derecho foral, en gran medida surgido no ya de fueros o cartas sino de hábitos consentidos, sigue previendo la integración o subsanación de las lagunas de sus Compilaciones mediante usos jurídicos.

El espectro de posibilidades abarca desde el tímido reconocimiento del valor interpretativo o *secundum legem* que hace la Compilación gallega en su artículo 2.º (Ley de 2 de diciembre de 1963), pasando por la remisión a los auténticos usos *extra legem* que hacen, también en sus segundos artículos, las Legislaciones Forales de Cataluña (Ley de 21 de julio de 1960) y Aragón (Ley de 8 de abril de 1967), hasta la bendición de la costumbre *contra legem* impartida por el Código navarro. En efecto, la Ley 3.ª de la Compilación de esta Comunidad (1 de marzo de 1973) señala, en dudosa compatibilidad con el principio de seguridad jurídica que:

“La costumbre que no se oponga a la moral o al orden público, aunque sea contra ley, prevalece sobre el Derecho escrito.”

Y ya que hablamos de Derecho foral conviene retomar el hilo del comentario al artículo 16 del Estatuto asturiano, haciendo alusión al fenómeno de la inexistencia de un auténtico Derecho foral asturiano. Si bien, incidentalmente, conviene ya resaltar que el artículo 1.º de la citada Compilación gallega extiende la vigencia de ésta a aquellas partes limítrofes de Asturias (como de León y Zamora) donde se acredite la existencia y uso de las instituciones recogidas en los dos primeros títulos de dicho Cuerpo legal.

Distintos son los motivos que han propiciado la carencia de un Derecho asturiano consolidado; desde los estrictamente históricos hasta los orográficos.

El Derecho consuetudinario, sin embargo, debió jugar un importante papel al comienzo de la Reconquista. Para el profesor IGNACIO DE LA CONCHA “tras la dominación romana y la monarquía visigótica es fácil presumir la supervivencia de normas, cuya raíz, como señala JOAQUÍN COSTA, es posible descubrir en épocas anteriores. Como continuación de aquéllas se inicia un oscuro período en el que cae en desuso la práctica legislativa y en el que la ley es sustituida por la costumbre que se abre paso frente al esfuerzo restaurador de los primeros reyes de la Reconquista, del que nos da noticia la Crónica de Albelda”. Para el mismo profesor, cuando las distintas instituciones civiles y eclesiásticas preconizan la legislación escrita, el reino astur pertenece ya a León, de donde serán tomados, a veces como meras transcripciones, nuestros primeros fueros. (*Gran Enciclopedia Asturiana*, voz “Derecho”).

No cabe duda, de otra parte, que el aislamiento geográfico de Asturias “que se tradujo en tiempos pasados en el auge de diversas instituciones, usos y contratos” como señala TUERO BERTRAND (*Instituciones Tradicionales en Asturias*, Ayalga, 1976), terminó propiciando, por la falta de contacto entre los diversos valles y núcleos rurales, un mosaico de usos locales propicio a ser aniquilado por la fuerza de un Derecho común. El fenómeno no es, en absoluto, diverso al de la falta de unidad de la lengua asturiana. La no consolidación de lengua y derecho, con su consiguiente decrepitud, es similarmente achacable a la falta de una plasmación escrita. En el caso del Derecho consuetudinario ya hemos visto que, con la incorporación al reino de León, fue devastado por los fueros escritos de éste.

Hasta nuestros días han llegado pocos usos tradicionales que, también han debido sufrir la uniformidad arrasadora impuesta por la era de las comunicaciones, aún más fuerte que el fenómeno codificador.

CANELLA señalaba al comenzar el siglo (*Asturias*, 1900) la no existencia en nuestra región de una foralidad o conjunto excepcional de privilegios, similar a la que excluía el Derecho común en otros territorios, si bien, apreciaba formas peculiares de vida, costumbres e instituciones propias de contenido inequívocamente jurídico.

Estos hábitos, aislados, sin pretensiones de formar un *corpus iuris* y sin una continuidad geográfica “giraron siempre en torno a dos instituciones esenciales: la casería y la parroquia” (INCLÁN SUÁREZ, *GEA*, voz “Derecho consuetudinario”). A la parroquia rural, como tal institución administrativa, el vigente Estatuto de Autonomía le augura un importante protagonismo territorial en el futuro (vid. comentario al artículo 6.2).

La casería asturiana, a la que dedicó varios trabajos el profesor PRIETO BANCES, supone una unidad de explotación agrícola y ganadera suficiente para el mantenimiento de una familia rural. Jurídicamente, resume TUERO BERTRAND, sus características son la “indivisión, transmisión íntegra y perpetuidad de arrendamiento; verdadero patrimonio familiar por sus fines, aunque no por su titularidad”. La extensión de la *casa* es muy variable en relación con las posibilidades del laboreo y las necesidades familiares. Los elementos materiales que la integran son la vivienda con su antojana, el hórreo o panera, los huertos, monte y pradería, el ganado y los aperos de labranza.

Casi todas las instituciones subsistentes en Asturias están vinculadas, como hemos dicho, al régimen de la casa. Tal es el supuesto del *petruncio* o heredamiento. Según la costumbre asturiana, el caserío es heredado por el hijo o hija casada en casa, al que normalmente se mejora con los dos tercios de la herencia. Este uso, siguiendo a PRIETO BANCES, es superior al rígido sistema del mayorazgo y también a la institución catalana del heredamiento, que es antifeminista. El mayorazgo se basa en algo tan fortuito como la regla “primero en el tiempo,

mejor en derecho", mientras que el "petrucio" no premia la casualidad sino la laboriosidad del hijo o hija o su bondad filial, libremente determinada por el padre.

Otras instituciones no desdeñables son las aparecerías, tanto las agrarias como las de ganados (comuñas); los acotamientos; el aprovechamiento de montes en mano común [ver comentario al art. 11.b), del Estatuto], los arrendamientos de yerbas, las sextaferías o los pesos y medidas del país.

Mención aparte merece el tema de los *foros*. El objeto original de este contrato era la roturación y cultivo de terrenos incultos y yermos, para aumentar la riqueza y poblar el territorio, dado que la mejora de las fincas era condición esencial de la obligación. Los foros, comunes a Asturias y Galicia, fueron magistralmente estudiados, primero en su Tesis Doctoral (publicada en Oviedo, 1876) y posteriormente en una ambiciosa monografía (*Los foros. Estudio... en Galicia y Asturias*, Madrid, 1883) por don Rogelio JOVE y BRAVO, justo en el período en el que se dictaron las Leyes de foros de 1873, a las que se dirigió el Informe que la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas elevó al Gobierno el 30 de junio de 1874, firmado por Calderón Collantes, Francisco de Cárdenas, Manuel Colmeiro y Lope Gisbert.

El nombre de "foros" viene, según JOVE y BRAVO, de aplicarse el contrato a tierras de fuero o privilegiadas, muchas veces de titularidad eclesiástica.

En el foro el *dominus* retenía la propiedad directa y percibía, al menos en los foros primitivos, una suma que no figuraba en el contrato en concepto de entrada, así como un canon o pensión, el derecho llamado de laudemio en caso de transmisión y, lógicamente, las mejoras que repercutieran en el suelo.

El foratario recibía el dominio útil por largo tiempo (a veces tres generaciones), a cambio de una mínima pensión, incluso casi simbólica. Este canon tenía carácter anual, pudiendo el foro establecerse en forma individual o colectiva; en este último caso los pagos se realizaban mancomunadamente, siendo representados, a través de un cabezalero elegido por ellos, los foratarios.

Los foros, hoy claramente superados por otras fórmulas locacionales o arrendaticias, se hallan extensamente regulados en el Título Primero de la Compilación Gallega de 2 de diciembre de 1963, cuyo primer artículo, como sabemos, extiende su régimen a las provincias limítrofes donde su uso se acredite probado. Sin lugar a dudas ésta es una institución que, por su arraigo y conocimiento, debe ser tenida en cuenta en cualquier tentativa de los Poderes públicos regionales encaminada a la conservación del derecho peculiar.

El artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Asturias establece la obligación del Principado de impulsar el mantenimiento y, en su caso, compilación del derecho tradicional asturiano.

En tal sentido, desde la promulgación del texto autonómico, las instituciones públicas asturianas vienen realizando meritorias acciones, tanto en el campo del fomento de la investigación (premios, ayudas...) como en el de la recopilación efectiva del derecho consuetudinario que algún día podrá ser objeto de un texto escrito, con rango de ley, y aprobado por la Junta General del Principado. Por el órgano que hoy sucede a otras Juntas Generales, cuyas Ordenanzas son un magnífico precedente, a la vez que marco de referencia ineludible, en toda investigación de seriedad.

Parece innecesario señalar la diferencia cuantitativa y cualitativa que debe separar las misiones de investigación y compilación de los usos asturianos. La primera debe ser exhaustiva, sin límites iniciales. La segunda debe partir de la realidad actual, del desuso de muchos usos y del carácter más progresista, en muchos casos, de un Derecho común permanentemente renovado por las Cortes.

La conservación y codificación de las normas consuetudinarias tiene que ser consecuente con la verdadera esencia de la costumbre, que como sabemos implica un uso ininterrumpido y una voluntad social de aplicación. Cuando uno de estos elementos falte, sin duda estaremos pudiendo construir Derecho, pero su imposición vendrá dada por ley y no por la práctica usual. A ello conviene añadir que las fórmulas del Derecho común no se han impuesto, a diferencia de otras instituciones, *manu militari*, salvo contadas excepciones. La autonomía de la voluntad es principio vigente que, teóricamente, permitiría la aceptación de hábitos jurídicos arraigados e, incluso, el nacimiento, sobre todo en el campo negocial, de nuevas formas de origen popular.

Para terminar esta exposición, parece útil referirse al efecto procesal que el derecho consuetudinario asturiano puede producir. Los Juzgados más occidentales de Asturias vienen aplicando tradicionalmente los usos de la zona y no sólo con la apoyatura de la Compilación gallega. En este sentido, la plasmación escrita de estas costumbres vigentes puede ser muy útil a los juzgadores, especialmente a los foráneos, en aras de una mejor seguridad jurídica.

Pero quizá el punto más espectacular de la relación Derecho material-Derecho procesal venía dado en el proyecto elaborado en Asturias, de acuerdo con el artículo 146 de la Constitución, y que se remitió a las Cortes Generales las cuales lo aprobarían como Estatuto de Autonomía, mediante ley orgánica. El Proyecto de Estatuto señalaba en lo que hoy es artículo 37.1.a) (vid. su comentario), la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias para conocer, incluso, los recursos de casación y revisión, contra sentencias fundamentadas en Derecho consuetudinario asturiano.

Las Cortes Generales eliminaron tal atribución lo que no nos parece ilógico en absoluto. El recurso de revisión poco tiene que ver con la sustantividad del derecho aplicable, y el de casación se fundamenta en

la infracción de ley o de doctrina legal, además del quebrantamiento de forma. Dudosamente es aplicable a tal recurso extraordinario la infracción de costumbre, cuando precisamente lo que se trata de tutelar es la seguridad jurídica que presenta la ley escrita. La falta de certeza que motivaría una presunta infracción de un uso, parece evidente.

Otra cosa, perfectamente viable, será que en su día el Derecho asturiano sea compilado y aprobado por ley del Principado. En ese momento, y siempre dentro de las coordenadas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la pretensión no parece descabellada, sino coherente con los regímenes previstos para las regiones con Derecho foral.

Naturalmente, tal modificación procesal, además de ser permitida por la legislación estatal, obligaría a la preceptiva modificación del vigente Estatuto de Autonomía, en los términos y condiciones señalados en los artículos 147.3 y 148.2 de la Constitución.

ARTICULO 17 *

“En materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, el Principado de Asturias ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radiotelevisión.”

1. COMENTARIO

La simple lectura del presente artículo nos da a entender la naturaleza del mismo. Se trata de un precepto de pura y simple remisión a la normativa básica del Estado.

El Estatuto asturiano, se coloca entre aquéllos que no incluyen una referencia, a través de las Disposiciones Transitorias, al efectivo ejercicio de facultades sobre la Radiotelevisión estatal.

Mientras los Estatutos de Cataluña (Disposición Transitoria 8.^a), Galicia (D.T. 6.^a), Andalucía (D.T. 3.^a), Comunidad Valenciana (D.T. 6.^a), Aragón (D.T. 14), Navarra (D.T. 7.^a) y Extremadura (D.T. 7.^a) recogen una previsión específica de transferencia de un tercer canal de televisión y, transitoriamente, de un régimen específico de programación a emitir por la segunda cadena (UHF), el Estatuto Asturiano se abstiene de hacer tales previsiones, utilizando la remisión global a la legislación del Estado y renunciando, *a priori*, a la utilización provisional del segundo canal nacional.

El tema de los medios de comunicación social ofrece notables divergencias en el enfoque realizado por los distintos textos Estatutarios. Mientras el Estatuto vasco, como tendremos ocasión de reiterar a lo largo de este comentario, opta por la idea de una televisión, radio y prensa privativos, como consecuencia de su potestad de desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado (artículo 19 del Estatuto y Ley vasca de 20 de mayo de 1982 por la que se crea el Ente Público Radio Televisión Vasca), otras Comunidades ya reseñadas se adhieren a la idea de concesión estatal de un tercer canal y, momentáneamente, a la utilización de uno de los ya existentes. Por último estarían las

* Autor del comentario: Leopoldo Tolívar Alas.

Comunidades como la asturiana, cántabra, riojana, murciana, balear y madrileña (todas las uniprovinciales de autonomía diferida), así como las dos castellanas, que se atienen a lo que señale la legislación estatal.

Esta diversidad de planteamientos es lógica consecuencia de la propia redacción, al respecto, del artículo 149.1.27, donde se declaran de competencia exclusiva del Estado las

“Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.”

No es de extrañar, que ante esta redacción, incardinada en el artículo 149 de la Constitución, pudiera pensarse, a la luz de los artículos 148.2 y 151.1 de dicho texto supremo, que sólo podrían ejercer competencias relacionadas con los medios de comunicación social, aquellas Comunidades que hubiesen optado inicialmente por el pleno autogobierno o que hubieran ampliado su marco inicial a través de leyes orgánicas de delegación o transferencia.

Tal es el criterio seguido en el texto articulado por los redactores del Estatuto aragonés, al confiar las atribuciones sobre la prensa, la radio y la televisión a una futura reforma estatutaria o a una de las Leyes Orgánicas previstas en el artículo 150.2 de la Constitución (art. 37 E. Aragón). No obstante, este criterio queda un tanto desvirtuado en la correspondiente Transitoria, por mucho que se diga que la que realiza la programación específica para la región, a emitir por la segunda cadena, es la televisión estatal. Es indudable, y baste leer el último párrafo de dicha disposición, que la Comunidad no va a ser un simple espectador de esa programación transitoria.

Aún mayor confusión puede producir el Estatuto extremeño, en cuyo texto articulado se hace la misma atinada salvedad del aragonés, pero cuya Transitoria 7.^a no tiene tal carácter ya que no se refiere al régimen provisional de emisión por UHF, sino únicamente recuerda que el Estado otorgará la concesión de un tercer canal a la Comunidad.

La explicación a todo cuanto antecede viene dada por el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión, aprobado, en pleno proceso estatutario (promulgados ya los Estatutos vasco y catalán), por Ley 4/1980 de 10 de enero. Dicho Estatuto de Radiotelevisión es, por el objeto regulado, una ley ordinaria, carácter que podría alterarse a orgánico si efectivamente tratase dicha norma de delegar o transferir facultades de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas. Pero no es el caso, al menos teóricamente. Por otro lado dicha ley, de naturaleza básica, difícilmente podría transferir o delegar nada cuando es de aplicación a todo el Estado y, por ende, a Comunidades que ya tienen estatutariamente competencias en esta materia.

Lo que el Estatuto de Radiotelevisión viene a crear es, de un lado una forma de participación o colaboración por parte de las Comunidades Autónomas, desde dos distintos planos:

— En primer lugar, en cuanto a la intervención en la programación, en la que necesariamente deberá incorporarse temática de interés de la Comunidad. En tal sentido, el artículo 13 del Estatuto de Radiotelevisión señala que ésta,

“... a través de su organización territorial deberá elaborar una propuesta de programación específica de radio y televisión que será emitida en el ámbito territorial de la nacionalidad o región que corresponda, salvaguardando el porcentaje y distribución de las horas establecidas para la programación nacional que el Gobierno fijará anualmente a propuesta conjunta del Consejo de Administración y del director general de RTVE.”

— En segundo lugar, esa intervención en la programación específica se instrumenta orgánicamente, a través de un órgano asesor del delegado territorial que existirá en cada Comunidad Autónoma y que supervisará la actuación de los directores de los tres medios públicos (TVE, Radio Nacional de España y Radio Cadena Española) que, en su caso, nombre para cada región el director general del ente público (art. 14.1 del Estatuto). Esta asistencia al delegado periférico aparece recogida en el artículo 14.2 del Estatuto de RTVE:

“El delegado territorial estará asistido por un *Consejo Asesor* nombrado por el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y cuya composición se determinará por ley territorial. El Consejo Asesor estudiará las necesidades y capacidades de la Comunidad Autónoma en orden a la adecuada descentralización de los servicios de radio y televisión y en especial de la Sociedad Estatal RCE, y formulará, a través del delegado territorial, las recomendaciones que estime oportunas al Consejo de Administración de RTVE.”

El delegado territorial deberá, preceptivamente, someter al juicio, no vinculante, del Consejo Asesor de la Comunidad Autónoma, el informe-propuesta que anualmente debe elevar al director general del ente público, acerca de la programación y horario de emisión en el ámbito territorial. El director general, junto con su informe, someterá la propuesta al Consejo de Administración de RTVE.

En resumen se trata de coordinar la Administración periférica del ente público con la voluntad de la Comunidad Autónoma que viene a mostrar sus preferencias a través de un órgano consultivo.

Este *Consejo Asesor*, por lo que se refiere al Principado de Asturias ha sido regulado mediante la preceptiva ley territorial, en este caso la 5/1983, de 4 de agosto, que no sólo se limita a fijar la composición, tal como podría deducirse de la escueta redacción del Estatuto de Radio-

televisión, sino que, además, “articula” la función de dicho Consejo Asesor “en cuanto instrumento de participación y representación de los intereses de la Comunidad Autónoma asturiana en RTVE” (exposición de motivos de la ley regional).

El Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en el Principado de Asturias, según su denominación oficial, se configura bajo una naturaleza plúrima: en primer lugar se dice que es un órgano del ente público estatal, es decir, que forma parte del mismo; en segundo lugar es órgano asesor o de carácter consultivo del delegado territorial de RTVE en el Principado y, por último, el Consejo Asesor representa los intereses de la Comunidad Autónoma en el ente público de ámbito nacional (art. 3.º de la Ley asturiana).

Las *funciones* que a este Consejo Asesor encomienda la ley regional, en íntima vinculación con las previsiones generales del estatuto de RTVE, son:

a) Estudiar las necesidades y capacidades del Principado de Asturias en orden a la adecuada descentralización de los servicios de radio y televisión y en especial de la sociedad estatal Radio Cadena Española (la más descentralizada de las tres sociedades que integran el ente público), y formular recomendaciones en relación con las mismas.

b) Conocer e informar, con carácter previo a su remisión al director general de RTVE, la propuesta anual de programación específica y el horario de emisión que, en el ámbito territorial del Principado, ha de elevar el delegado territorial. Dicho informe del Consejo Asesor atenderá especialmente a las competencias y obligaciones que en relación con la cultura regional y fomento y protección del bable, regula el Estatuto de Autonomía en sus artículos 4.º y 10, apartados *m)* y *n)* (vid. *supra*) y se adjuntará, en todo caso, a la propuesta que se eleve al director general de RTVE. En este sentido hay que señalar que, en sus emisiones, el Centro Regional de Televisión viene incorporando con periodicidad semanal un espacio destinado al fomento de la lengua asturiana, y prestando a diario especial atención a otras manifestaciones de la cultura autóctona.

c) Conocer con la debida antelación los anteproyectos de presupuestos y las memorias anuales de los servicios de RTVE en el Principado de Asturias, así como las de sus sociedades en el mismo ámbito territorial, e informar acerca de los mismos.

d) Elevar periódicamente, en ejercicio de la representación de los intereses del Principado, al Consejo de Administración de RTVE, a través del delegado territorial, las consideraciones y recomendaciones generales que estime convenientes, en cuanto al ejercicio en su ámbito por el Consejo Asesor de la determinación semestral de horas y espacios dedicados a grupos políticos y sociales [*vid. arts. 8.1.k)* y 24 de la ley aprobatoria del estatuto de RTVE].

e) Asistir y asesorar al delegado territorial de RTVE en todas aquellas cuestiones que afecten a la recepción y cobertura en el ámbito de Asturias de los programas que se emitan, a la financiación de éstos y, en general, en las demás cuestiones relativas al ejercicio por el mismo de las competencias y funciones inherentes a su cargo.

f) Informar al delegado territorial sobre el cumplimiento por los medios de comunicación social del Estado en el ámbito del Principado de los principios y derechos fundamentales a que se refiere el artículo 4.º del estatuto del ente público (objetividad, respeto al pluralismo político, religioso, lingüístico, etc.; no conculcación del derecho al honor, la intimidad, etc.).

g) Ser oído con carácter previo al nombramiento de los representantes que correspondan al Principado de Asturias, en cuanto Comunidad Autónoma, en los Consejos Asesores de RNE, RCE y TVE a que se refiere el artículo 9.1.d) de la Ley 4/1980, de 10 de enero.

h) Estudiar y formular sugerencias sobre espacios, instituciones en favor de un mejor conocimiento por parte de la opinión pública, sobre el desarrollo de la autonomía del Principado de Asturias y de su Estatuto.

Las competencias y funciones que se han citado vienen recogidas en el artículo 4.º de la Ley Asturiana.

El Consejo Asesor regional, también de acuerdo con el artículo 5.º de su ley reguladora, informará la composición y modificación de las plantillas, los criterios de selección del personal, de acuerdo con los principios de publicidad, capacidad y mérito, así como los principios básicos de adscripción y destino y el traspaso del personal en cuanto afecte al ámbito del Principado.

También el Consejo Asesor deberá ser oído, en su calidad de representante de la Comunidad Autónoma, en el nombramiento de los directores regionales de RNE, RCE y TVE (art. 6.º).

En cuanto a la *composición* del Consejo Asesor, el artículo 8.º de la Ley regional de 4 de agosto de 1983 señala que constará de *nueve* miembros que serán nombrados por el Consejo de Gobierno en cada legislatura.

El nombramiento de los miembros del Consejo Asesor se realizará de la forma siguiente: tres en forma directa por el Gobierno autónomo y los seis restantes a propuesta de la Junta General del Principado. A estos efectos, cada grupo parlamentario podrá presentar ante la mesa de la Cámara una lista, conteniendo, en forma ordenada, igual número de candidatos que el de miembros deban ser elegidos hasta tres días antes de la fecha señalada para celebrar la sesión de elección, que habrá de tener lugar dentro de los treinta días siguientes al término de la sesión constitutiva de la Junta, pudiendo cada diputado votar una

sola lista. Efectuada la votación, la asignación de puestos se realizará mediante sistema proporcional de restos mayores.

Las vacantes producidas durante la legislatura se cubrirán por el siguiente de la lista en que hubiera causado baja el cesante.

El Consejo Asesor elegirá de entre sus miembros un presidente, un vicepresidente y un secretario (art. 11).

El funcionamiento del Consejo Asesor, en cuanto órgano colegiado, se remite a lo dispuesto para éstos por la Ley de Procedimiento Administrativo. Sus reuniones ordinarias tendrán periodicidad trimestral, celebrándose normalmente en la sede de la organización territorial de RTVE en el Principado de Asturias o donde el presidente fije en la convocatoria. A las sesiones del Consejo Asesor podrá asistir con voz, pero sin voto, el delegado territorial de RTVE (art. 12 de la Ley regional).

En cuanto a la *financiación*, la ley señala en su último artículo que los gastos de funcionamiento del Consejo Asesor que no sean financiados por el presupuesto de RTVE correrán a cargo de los Presupuestos Generales del Principado, en los que se incluirá la correspondiente partida.

La existencia *orgánica* de un Consejo Asesor en cada centro regional de RTVE se complementa con unas *atribuciones* efectivas. En el caso de la radio ya hemos señalado que una de las cadenas (RCE) emite su programación en un régimen de alta desconcentración. Por su parte, Radio Nacional de España viene ofreciendo tradicionalmente un buen número de espacios producidos desde su emisora en Asturias, al igual que ocurre en otras regiones y provincias.

En el supuesto de TVE, estamos viendo que el Estatuto asturiano no contempló ninguna posibilidad transitoria de valerse de los medios técnicos correspondientes a la segunda cadena nacional en tanto no se le otorgara la concesión de un tercer canal, a diferencia de lo expresado en un buen número de disposiciones estatutarias.

El planteamiento general del Estado se centra en la idea de que los terceros canales no suponen una delegación o transferencia de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal y, por tanto, su prestación o cesión a las Comunidades Autónomas, no requiere ley orgánica, de las previstas, concretamente, en el artículo 150.2 de la Constitución.

La figura que suple la delegación o transferencia es la concesión. Ciertamente, con unas peculiaridades muy notorias ya que se produce entre órganos y personas de naturaleza pública, siendo además el Gobierno el concedente y no el ente público RTVE, lo que hace aún más intrincada la dependencia y unidad orgánica de este último con la Administración del Estado, en la línea de lo que ha señalado GONZÁLEZ NAVARRO (*Televisión pública y televisión privada*, Cívitas, Madrid, 1982).

A tal conclusión llegamos del simple análisis de la Ley estatal 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del *tercer canal* de televisión. Dicha norma autoriza al Gobierno para que tome las medidas necesarias para la puesta en marcha, a través de un sistema de "concesión", de un tercer canal de televisión de titularidad estatal, para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, y en los términos previstos en los Estatutos de éstas, así como en el de RTVE y sus reglamentos técnicos y en la propia Ley del Tercer Canal.

En el caso de Asturias, al limitarse el Estatuto de Autonomía en la remisión hecha a la Ley de RTVE, hecha por el precepto que comentamos, no caben otras formalidades que las expresamente previstas en la legislación del Estado. Solución técnica que se nos antoja mucho más correcta que llenar un Estatuto autonómico de contenidos referentes a materias regulables por legislación estatal, que, en su día, podría perfectamente contradecir lo señalado en aquél que, como es lógico, no hipoteca para nada la libertad de las Cortes Generales.

La Ley del Tercer Canal exige la pertinente "solicitud de los órganos de gobierno" de las Comunidades Autónomas para proceder a la concesión. Esta medida parece lógica toda vez que no parece procedente obligar a las Comunidades a gestionar servicios de titularidad estatal (art. 1.º de la ley).

Esta concesión se llevará a cabo por Real Decreto y sus posibles litigios en la fase de ejecución se ventilarán ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que viene a reforzar la naturaleza interadministrativa del contrato de concesión de servicios. Todo ello con la particularidad de que RTVE es un organismo autónomo que funciona en régimen de Derecho privado. Pero esta naturaleza de sociedad anónima queda superada al entrar en juego el Gobierno concedente, en el sentido que hemos expresado hace un momento. Por otra parte, la emisión y transmisión de señales del tercer canal de televisión se efectuará a través de *ondas*, quedando reservados al ente estatal los sistemas de *satélite*, *cable* o cualquier otro (*Vid.* Disposiciones Adicionales de la Ley).

La ley, por otra parte, emplaza al Gobierno a elaborar en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de aquélla, un Plan Nacional de cobertura para el tercer canal, cuyo ritmo de ejecución se efectuará en función de la fecha de publicación de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que lo soliciten.

El Principado de Asturias, a través de sus órganos de Gobierno decidió no solicitar inicialmente la concesión del tercer canal, por razones de prioridad política y economicidad.

El otorgamiento de estos canales obligaría a la Comunidad Autónoma a constituir un organismo de gestión que, anualmente, vendría obligado a satisfacer un canon para la utilización de la red, cuyo cálculo implica la absorción de costes de mantenimiento, explotación y

amortización de los equipos y parte proporcional de la infraestructura de dicha red (art. 4.^o).

El citado organismo de gestión deberá en su día revestir la forma de sociedad anónima, sería regulado por ley del Parlamento autónomo y ante éste debería rendir cuenta de su actividad.

El Gobierno del Estado se reserva la difusión a través de los terceros canales de cuantas declaraciones o comunicaciones oficiales de interés público estime necesarias. Podrán, por razones de urgencia ser emitidas con efecto inmediato y se expresarán en castellano y, en su caso, en la otra lengua oficial de la Comunidad Autónoma (art. 13).

Por último estas sociedades concesionarias del tercer canal, conforme a la ley estatal, no podrán adquirir en exclusiva programas que, en consecuencia, impidan su proyección en un ámbito distinto al de esa Comunidad Autónoma. El ente público estatal, inversamente monopolizará la prioridad de la transmisión en directo de acontecimientos deportivos internacionales. Las Comunidades que tuvieran un interés directo en un evento de este tipo podrán, previo pago de un canon, realizar dicha retransmisión. Si la Comunidad tuviera reconocida oficialmente una lengua propia, además del canon el ente estatal exigirá que tal retransmisión no se haga en castellano (arts. 15 y 16 de la ley).

A modo de *recapitulación* digamos que el artículo 17 del Estatuto asturiano, en su parca redacción, se limita a contemplar la legislación básica estatal y, a diferencia de la mayoría de los Estatutos, el texto articulado no va complementado por una disposición transitoria que establezca el uso provisional de la segunda cadena nacional para la emisión de programas vinculados a la cultura regional y tutelados a través del *Consejo Asesor*, en tanto no se produzca la concesión de un tercer canal a la Comunidad Autónoma.

Por otra parte debemos recordar que en Asturias se ha dictado la pertinente Ley del Consejo Asesor de 2 de agosto de 1983, que momentáneamente sólo puede realizar sus tareas con respecto a la escasa programación que el centro regional de Televisión emite por la primera cadena, toda vez que el Principado ha declinado la solicitud de un tercer canal, en los términos establecidos en la Ley estatal de 26 de diciembre de 1983. Esta renuncia, que suponemos provisional, supone la no constitución de un órgano gestor bajo la forma de sociedad anónima, a imagen y semejanza del propio ente público RTVE, controlado por el Parlamento regional y beneficiario de la concesión del tercer canal.

Al margen del acierto o demérito que entrañe la decisión política de no contar con una televisión asturiana, conviene destacar, como ya se ha señalado, la virtud redactora del artículo 17 del Estatuto asturiano, que lejos de demagogias ha dado al Estado lo que es del Estado. Otros Estatutos, como el vasco, han llegado a proclamar la exclusividad de competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la Comunidad en

materia de medios de comunicación social. El Tribunal Constitucional, indirectamente, ya ha tenido ocasión de matizar la correcta interpretación de la realidad jurídica en diversas ocasiones y con respecto a estos temas. Como nos recuerda MUÑOZ MACHADO (*Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982) "en todo caso, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución que pueden permitir al País Vasco crear y organizar su propia televisión no son exclusivas, sino, como han dicho las Sentencias del Tribunal Constitucional de 24 de mayo y 8 de julio de 1982, respecto de la radio, y por las mismas razones, compartidas, ya que es preciso distribuir potencias y frecuencias, formular planes generales, observar las limitaciones territoriales, adaptarse a los acuerdos internacionales, etc.". Para el profesor MUÑOZ MACHADO el que el Estatuto vasco haya fijado más su atención en la implantación de una Televisión y Radio propias (vid. Ley vasca de 20 de mayo de 1982) no cambia el tenor de sus juicios ya que "la predeterminación de las condiciones técnicas de emisión no es muy distinta que si se utilizara la fórmula concesional. Por una u otra vía queda siempre en pie, desde luego, además, la competencia estatal sobre la normación básica".

En uso de sus competencias estatutarias, el Gobierno Vasco había regulado, mediante Decreto de 14 de diciembre de 1981, la concesión de emisoras de radiodifusión, públicas y privadas, en ondas métricas de frecuencia modulada; tal Decreto fue residenciado ante el Tribunal Constitucional y objeto de su Sentencia de 8 de julio de 1982, a la que hace referencia el profesor últimamente citado.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 1982 señala, a propósito de similares disposiciones de la Generalidad de Cataluña (Decretos de concesión de emisoras de 10 y 13 de abril de 1981) que, en la situación actual,

"...el proceso de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión con modulación de frecuencia es en definitiva, desde el punto de vista competencial, un proceso compartido por el Estado y la Comunidad Autónoma. La competencia del Estado en esta materia se extiende a las normas delimitadoras de la utilización de espectro radioeléctrico reservado a la radiodifusión sonora en dicha frecuencia y a las que regulan las condiciones básicas o requisitos generales para la prestación del servicio, así como a la elaboración de los planes nacionales, la fijación de las condiciones técnicas y la inspección y control de las mismas."

La Generalidad de Cataluña, por otra parte, creó mediante Ley de 30 de mayo de 1983 el Ente Público "Corporación Catalana de Radio y Televisión". La misma Comunidad Autónoma, y en este caso con respecto al uso de la televisión y radio de titularidad estatal, reguló el Consejo Asesor de RTVE en Cataluña, por Ley de 19 de junio de 1981,

que debió ser modificada el 6 de mayo de 1982 (con posterior refundición por Decreto legislativo de 7 de julio de 1982) a consecuencia de otra Sentencia Constitucional, en este caso de fecha 23 de marzo de 1982, donde, por cierto, el Alto Tribunal hace una importante disección de la naturaleza y competencias de los Consejos Asesores, plenamente extensible al creado en Asturias.

Como también hemos tenido ocasión de resaltar lo intrincado de las distintas atribuciones estatales y autonómicas en materia de radiotelevisión, se pone elocuentemente de manifiesto en la Ley reguladora de la concesión de los terceros canales de televisión, en la que el Estado se reserva importantes facultades, a la vez que impone un extenso abanico de cautelas al concesionario. Y como bien ha señalado MUÑOZ MACHADO, la concesión no ofrece un régimen jurídico muy diverso al del ejercicio directo de facultades por las Comunidades Autónomas. Al fin y al cabo, el artículo 149.1.27, viene a ser una *publicatio* o reserva formal del sector, aunque tal calificación venga a ser parcialmente desvirtuada por las matizaciones subsiguientes. En todo caso, la normación básica en materia de medios de comunicación social es competencia exclusiva del Estado, por imperativo constitucional.

La concreta realidad de los hechos, por lo que respecta a Asturias, viene a ser completamente ajena a la discusión planteada en otros territorios autónomos, al remitirse el Estatuto a la legislación estatal y al no ejercitar el Principado otras atribuciones, momentáneamente, en la materia que las llevadas a cabo por el Consejo Asesor de RTVE en Asturias, ya reseñadas, desde su aspecto de representante de la Comunidad Autónoma ante el Ente Público estatal.

Añadir, por último, que por Ley regional 12/1986, de 20 de diciembre, se autorizó al Consejo de Gobierno del Principado a constituir una empresa con capital social inicial de veinticinco millones de pesetas "para la producción de programas de televisión y cualesquiera otros fines relacionados con el desarrollo de la televisión pública en Asturias". Todo ello como paso útil y previo a la gestión de un tercer canal televisivo para el ámbito geográfico de Asturias.

ARTICULO 18 *

"1. En relación con las enseñanzas universitarias, el Principado de Asturias asumirá todas las competencias y funciones que puedan corresponderle en el marco de la legislación general o, en su caso, de las delegaciones que pudieran producirse, fomentando en el ámbito universitario la investigación, especialmente referida a materias o aspectos peculiares de la región.

2. En relación con la planificación educativa, el Principado de Asturias propondrá a la Administración del Estado la oportuna localización de los centros educativos y las modalidades de enseñanza que se impartan en cada uno de ellos."

1. COMENTARIO

Al párrafo *primero*. De acuerdo con la legislación general a que se refiere el precepto, que no es otra básicamente que la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983, la Comunidad Asturiana queda, al no poseer estatutariamente competencias en educación superior a la espera de eventuales delegaciones estatales, como se señala en este artículo 18 en relación con el 13.2.b) o, en su caso, a merced de una eventual reforma estatutaria de acuerdo con el artículo 148.2 de la Constitución. No otra es la aplicación que en el Principado cabe dar a la Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, donde se dice:

"Las Comunidades Autónomas que hubieran accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución asumirán las competencias previstas en esta ley en los términos fijados por sus Estatutos de Autonomía. En tanto no tenga lugar dicha asunción de competencias, las Cortes Generales y el Gobierno mantendrán las que la presente ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma."

La precitada Ley Orgánica, en efecto, parte en su redacción de la idea futura de un reparto homogéneo de competencias a los entes

* Autor del comentario: Leopoldo Tolívar Alas.

regionales, o lo que es lo mismo de un Estado de las Autonomías plenamente desarrollado y sin agravios comparativos.

Pero la Ley de Reforma Universitaria no supedita, obviamente, a dilación alguna la intervención social en las Universidades.

Uno de los puntos más trascendentales y polémicos de la citada Ley Orgánica es, notoriamente, la implantación de los Consejos Sociales en las Universidades. La participación y fiscalización que va a corresponder a estos órganos no diferirá sustancialmente en las Comunidades de autonomía plena y en las que, como Asturias, han optado por un lustro de reflexión. Los Consejos Sociales, a los que se encomienda la aprobación del presupuesto, la programación plurianual, el control económico y de eficacia —incluyendo el mantenimiento de las plazas docentes¹— y la promoción de fórmulas colaboradoras para la inversión social en la financiación universitaria, tienen, en todo caso, una vertebración similar en cada Comunidad Autónoma con mayoría de tres quintos de los sectores sociales que lo integran sobre los dos quintos restantes que representan a la Junta de Gobierno de la Universidad (art. 14 LORU).

Aunque como hace poco señalamos, el texto articulado de la Ley se redacta pensando en futuro y, por tanto, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la confección de una ley sobre sus respectivos Consejos Sociales que desarrolle el esquema y los mínimos de la Ley Orgánica que, también, confiere a las Comunidades territoriales el nombramiento del presidente de aquellos órganos, sería contrario al principio de igualdad en una materia fundamental el retrasar la participación social en las Universidades radicadas en Comunidades de autonomía retrasada. Y ello por que las destinatarias de tal colaboración e intervención son las Universidades y no las Comunidades Autónomas.

Por lo que se acaba de exponer, el Estado ha dotado, mediante Ley de Cortes de 21 de marzo de 1985, a todas las Universidades limitadas por la impotencia estatutaria de sus Comunidades, del instrumento legal para la Constitución de los Consejos Sociales. La composición que dicha Ley prevé incluye dos vocales elegidos por la Junta General del Principado y otros dos por el Consejo de Gobierno, uno de libre designación y otro a propuesta de los municipios en que se ubiquen centros universitarios que, en el caso de la Universidad de Oviedo son tres: la propia capital y los concejos de Gijón y Mieres. La citada composición aparece fijada en el artículo 1.º, epígrafe número 3 de la referida Ley de 21 de marzo de 1985.

Por lo que al fomento “en el ámbito universitario” de la investigación se refiere, cabe destacar que la preocupación por la investigación de temas referidos a la región, puede encontrarse ya plasmada en un primer Convenio entre el ente preautonómico o Consejo Regional de

¹ Con las limitaciones impuestas por la Sentencia Constitucional de 27 de febrero de 1987.

Asturias y la Universidad de Oviedo, firmado el 22 de agosto de 1981 y gracias al cual se han ido celebrando proyectos de investigación conjuntos. Tal Convenio, sin embargo, requiere una ampliación que institucionalice las relaciones entre el Principado y la Universidad, dada la orientación que los artículos 11 y 45 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria. Dichos artículos, desarrollados por los estatutos de las Universidades y por el Real Decreto 1930/1984, de 10 de octubre, prevén la participación de Departamentos y profesorado universitario en proyectos financiados por entes públicos y privados, así como el régimen de compensación económica de los investigadores y de la Universidad. Todo ello, sin duda, en el ánimo de intrincar las relaciones entre la sociedad y la educación superior, así como el deseo de allegar recursos extraordinarios a las Universidades públicas españolas, tradicionalmente pobres de solemnidad en el contexto europeo al que aboca la integración en las Comunidades económicas.

El Principado de Asturias, en las directrices ya reseñadas, ha creado en 1984, con participación universitaria, la Fundación para la Investigación Científica Aplicada y la Tecnología (FICYT) cuyos primeros frutos comienzan a apreciarse en el momento de redactar el presente comentario.

Tampoco cabe olvidar, en justa reciprocidad, la constante preocupación que el Claustro universitario mostró hacia esta colaboración con los poderes regional y local, en clara sensibilidad hacia el fomento de la cultura y la investigación asturianista. Entre los múltiples preceptos de los Estatutos Universitarios de Oviedo que inciden en este compromiso podemos citar el artículo 5.º, donde se consideran como "fines de la Universidad":

... c) El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto estatal como de la comunidad asturiana.

d) La difusión de la cultura a través de actividades de extensión universitaria...

...k) La recuperación cultural del País Asturiano."

Igualmente en este artículo, *in fine*, se condicionan la enseñanza, el estudio y la investigación al conjunto de fines antes reseñados.

Por su parte, el artículo 6.º de los citados Estatutos de la Universidad de Oviedo, aprobados por el Claustro universitario y sometidos a la tutela del Ministerio de Educación y Ciencia en febrero de 1985, señala:

"La Universidad de Oviedo, por su vinculación histórica, social y económica al Principado de Asturias, dedicará especial atención a los aspectos culturales e intereses colectivos de Asturias. La Lengua Asturiana tendrá el tratamiento adecuado de acuerdo con la legislación..."

El artículo 11 de los citados Estatutos, por su parte, señala en su epígrafe *k)* la competencia de la Universidad para celebrar convenios con instituciones públicas y privadas, encaminados a una mejora en las dotaciones docentes e investigadoras; convenios que se desarrollan en los artículos 220 y siguientes.

Los mencionados contratos podrán ser, estatutariamente, promovidos por el Consejo Social [art. 56.c)] al que le corresponde fomentar “la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad” (art. 55). Igualmente le corresponde al Consejo Social formular propuestas para la creación y supresión de centros al órgano correspondiente (Ministerio de Educación y Ciencia, en tanto el Principado no asuma las competencias universitarias que ya le anticipa el art. 27 de los Estatutos).

En resumen puede decirse que tanto el Principado como la Universidad se buscan mutuamente en sus Estatutos de Autonomía, siendo conveniente, por ello, suscribir un nuevo Convenio General adecuado a las circunstancias actuales que hemos citado.

El párrafo *segundo* de este artículo 18 parece, en principio, tener una mayor amplitud al referirse a la planificación educativa, ya que de su literalidad no se desprende una referencia exclusiva a la educación superior. Aquí el Principado se limita a ejercitar facultades de propuesta a los órganos estatales competentes, tendiendo a una ordenación racional de los equipamientos docentes. Ciñéndonos al ámbito universitario, la dispersión de centros docentes por los tres municipios ya aludidos conforma una situación generadora de problemas máxime a la luz de la actual reforma universitaria, que unificará en departamentos únicos las enseñanzas del mismo área de conocimiento dispersas por distintos centros, potenciando, además, la libertad de *currículum*, mediante la elección de un número de asignaturas optativas de cualquier otro centro, que faciliten la especialización y salida profesional del estudiante.

El Principado, en su tutela del interés regional, no debe quedar al margen de una ordenación coherente de las enseñanzas ni mucho menos de la instalación y localización de nuevas facultades o escuelas, si bien en este punto hay que señalar que el Consejo Social es órgano con atribuciones al respecto. Únicamente queda recordar que, en la actualidad la Universidad de Oviedo cuenta con los siguientes centros:

— En Oviedo: las Facultades de Derecho, Filología, Geografía e Historia, Filosofía y Ciencias de la Educación, Medicina, Ciencias Químicas, Biología, Geología, Ciencias Económicas y Empresariales, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Minas, Escuela de Estomatología, Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales, Profesorado de EGB, Enfermería e Informática.

— En Gijón: Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales,

Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales, Ingeniería Técnica Industrial, Informática.

— En Mieres: Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Minera.

Igualmente dispersos por el ámbito citado se hallan diversos centros adscritos (2 de enfermería, 1 de EGB), encontrándose en fase de integración o adscripción la Escuela de Graduados Sociales, dos Escuelas de Trabajo Social y la Escuela Superior de la Marina Civil.

Tras esta exposición con referencia particular a la ordenación de la educación superior en Asturias, sólo cabría añadir, como colofón, que el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, y muy especialmente su primer párrafo, supone el compromiso del Principado como Poder público, en el principio rector de la política socioeconómica a que se refiere el artículo 44.2 de la Constitución. En efecto, la Comunidad Autónoma asume el fomento de la investigación científica y técnica en beneficio del interés general que, en este caso, debe ceñirse al ámbito territorial de la región asturiana.

ARTICULO 19 *

"1. En los términos y número que establezca la legislación general del Estado, el Principado de Asturias propondrá las personas que hayan de formar parte de los órganos de administración de aquellas empresas públicas de titularidad estatal implantadas en Asturias que dicha legislación determine.

2. El Principado de Asturias podrá elaborar y remitir al Gobierno cualesquiera informes, estudios o propuestas relativos a la gestión de dichas empresas o a su incidencia en la socioeconomía de la región. Dichos informes, estudios o propuestas darán lugar a resolución motivada del Gobierno o de los organismos o entidades titulares de la participación de las empresas."

1. COMENTARIO

Como bien señala la Exposición de Motivos de la Ley de la Junta General del Principado de 6 de octubre de 1983, "El Principado de Asturias presenta como característica singular, respecto del resto de Comunidades Autónomas que configuran el mapa autonómico del Estado, el rasgo diferenciador, desde el punto de vista socioeconómico, de su fuerte dependencia de las empresas públicas de titularidad estatal con implantación en su territorio. De aquí que la región asturiana resulte singularmente afectada por cualquier decisión que repercuta en la actividad de estas empresas". La introducción en los poderes de decisión de las grandes empresas públicas radicadas en el Principado de una "variable regional" ha sido uno de los objetivos reiterados, desde hace años, por el actual presidente del Principado, PEDRO DE SILVA, en diversos artículos y textos monográficos sobre la realidad y el proyecto de la región.

Párrafo primero: El Estatuto de Autonomía, en buena lógica, al contemplar en el artículo 19 la presencia asturiana en sociedades de titularidad estatal, supedita dicha representación a la previsión que, en su día, realice la legislación general del Estado.

* Autor del comentario: Leopoldo Tolívar Alas.

Como quiera que hoy por hoy la normativa de ámbito nacional aún no ha introducido esta innovación que prevé el Estatuto, la Disposición Transitoria Séptima de éste señala que:

“Hasta tanto se promulgue la legislación del Estado a que hace referencia el artículo 19.1 de este Estatuto, el Principado de Asturias propondrá, de entre personas de reconocida capacidad para el cargo, tres de los miembros de cada uno de los Consejos de Administración de las empresas públicas ‘HUNOSA’ y ‘ENSIDESA’.

Dicha propuesta será formulada por la Junta General del Principado dentro de los treinta días siguientes a su constitución. Cada uno de los miembros de ésta podrá votar, como máximo, a dos candidatos propuestos.”

Partiendo de esta situación transitoria, el Principado dictó la referida Ley de 6 de octubre de 1983, de coordinación de la representación designada a propuesta del Principado de Asturias en los órganos de administración de las empresas públicas de titularidad estatal. Con dicha Ley se trata de salvar la inexistencia de fórmulas de coordinación de la representación asturiana en dichas empresas nacionales, para “establecer los adecuados mecanismos que posibiliten, salvaguardando el respeto exigido en la toma de decisiones a las instancias estatales, influir respecto de tales decisiones desde las instituciones del Principado” (Exposición de Motivos de la ley).

La ley, sin embargo, afronta más cuestiones, que la *coordinación* de la representación asturiana en las empresas estatales. Aparte de este tema, se aborda la *elección* de los propios representantes así como la confección de los *informes, estudios o propuestas* a que se refiere el artículo 19.2 del Estatuto.

La *propuesta de elección* de las personas que, en la forma y número que en su día determine la norma estatal y transitoriamente la Disposición Séptima del Estatuto, hayan de formar parte de los órganos de administración de las empresas estatales, será competencia de la Junta General del Principado en Pleno (art. 2.º de la ley). Naturalmente, se trata formalmente de una propuesta, toda vez que las sociedades tienen ámbito nacional y por ello deben realizar el nombramiento.

La *coordinación* de la que habla la ley implica tanto la que debe existir entre los miembros que la Junta General “propone” a las empresas públicas, como la necesaria entre éstos y el Consejo de Gobierno. A tal fin la ley crea una *Comisión para la coordinación de los representantes del Principado de Asturias en las empresas públicas de titularidad estatal*, integrada por tres representantes del Consejo de Gobierno del Principado designados por Decreto, y los *miembros* de los órganos de administración de las empresas, nombrados a propuesta de la Junta General del Principado.

Precisamente, entre las *funciones* de esta Comisión vamos a encon-

trar la elaboración de los documentos a que se refiere el párrafo segundo del artículo que estamos comentando.

Los miembros de la Comisión de Coordinación comparecerán anualmente, durante el segundo semestre del año, ante la Comisión de Industria, Comercio y Turismo de la Junta General del Principado para dar cuenta a la misma de sus trabajos y recibir las sugerencias de los diputados regionales. La Comisión remitirá, al margen de las Comisiones de investigación que pueda designar la Junta General, en el primer semestre a ésta, a través del Consejo de Gobierno del Principado, un memorándum sobre las actividades desarrolladas a lo largo del período precedente en el que se incluirá un informe relativo a la incidencia de las empresas públicas de titularidad estatal sobre la socioeconomía de la región, los aspectos más destacables de dicha incidencia a lo largo del período considerado y, en su caso, las medidas propuestas (art. 7.º de la ley).

Para la asistencia técnica a la Comisión la ley prevé, en su artículo 6.º, la designación mediante Decreto de un Gabinete Técnico adscrito a la Presidencia del Principado.

Los gastos de funcionamiento, tanto de la Comisión de Coordinación como del Gabinete Técnico, correrán a cargo de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias, en los que será incluida la partida correspondiente (art. 8.º de la ley).

El *párrafo segundo* de este artículo 19 del Estatuto, contempla la posibilidad de que el Principado elabore y remita al Gobierno de la Nación toda suerte de informes, dictámenes o propuestas relativos a la gestión de dichas empresas o a su posible incidencia en la vida económica o social de la región asturiana. Estos informes, tal como se desprende de la literalidad estatutaria, convierten a la Comunidad en legitimaria de un interés directo susceptible, llegado el caso, de hacerse valer ante las pertinentes instancias judiciales, ya que, a tenor de lo expresado por el artículo 19.2, el Gobierno queda obligado a dictar resolución expresa y motivada a dichas propuestas o dictámenes. Este imperativo se hace también extensible a los organismos o entidades titulares de la participación de las empresas, en clara alusión al Instituto Nacional de Industria.

Nada impide que, directamente, el Gobierno o el Parlamento regional envíen dichos informes o estudios. Sin embargo, la previsión ordinaria, a tenor de lo manifestado por la reiteradamente citada Ley de 8 de octubre de 1983, supone la participación de la Comisión de Coordinación, a la que la referida ley, en su artículo 5.º encomienda la formulación de:

“...informes, estudios o propuestas relativos a la gestión de empresas públicas de titularidad estatal implantadas en Asturias o a su incidencia en la socioeconomía de la región, que, previo

informe de la Comisión de Industria, Comercio y Turismo de la Junta General y aprobación posterior del Consejo de Gobierno, se remitirán al Gobierno de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía para Asturias.”

Como puede apreciarse, el citado artículo establece un procedimiento complejo para la realización, aprobación y elevación de los informes, propuestas y estudios a los que se refiere el Estatuto de Autonomía.

En cuanto a la naturaleza de las empresas públicas y a su tipología nos remitimos a lo señalado en el comentario al artículo 49.2.

ARTICULO 20 *

“El Principado de Asturias asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según la ley correspondan a la Diputación Provincial de Oviedo.

Los órganos de representación y gobierno de la Diputación Provincial, establecidos por la legislación de régimen local quedan sustituidos en la provincia de Oviedo por los propios de la Comunidad Autónoma, en los términos de este Estatuto. La Junta General del Principado determinará, según su naturaleza, la distribución de las competencias de la Diputación Provincial entre los distintos órganos del Principado de Asturias previstos en el artículo 22 de este Estatuto.”

1. INTRODUCCION

Este precepto plantea una problemática que, si bien hoy puede darse por resuelta, fue en su momento muy viva —y que el propio texto del artículo recoge en cierto modo—, como lo fue el papel que las provincias, como entes locales, habían de jugar en las Comunidades Autónomas que pretendían constituirse, como Asturias, sobre el soporte territorial de una única provincia.

La polémica, especialmente viva en Asturias, como se indica, se suscitó a partir de la cuestión del carácter indisponible o no de las provincias en el marco del nuevo Estado autonómico. Sobre el presupuesto de los artículos 137 (“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”) y 141.1 de la Constitución (“La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios... 2. El Gobierno y la Administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones y otras Corporaciones de carácter representativo...”) se disputaba sobre el carácter constitucionalmente necesario de las provincias, que, en su caso, no podrían

* Autor del comentario: Raúl Bocanegra Sierra.

desaparecer al constituirse las Comunidades Autónomas. El asunto llegó al Tribunal Constitucional, con ocasión de la Ley de la Generalidad de Cataluña de 17 de diciembre de 1985, sobre transferencia plena y urgente de las Diputaciones a la Generalidad que prácticamente vaciaba de competencias a las provincias, y fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, cuyo párrafo más significativo, en lo que ahora importa, probablemente sea el siguiente:

“El orden jurídico político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellos un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se refiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace. Los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de las Comunidades Autónomas (art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1), sino también, y muy precisamente, “entidad local” (art. 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137).”

2. LA PROVINCIA, ENTIDAD LOCAL, Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS UNIPROVINCIALES

Así, pues, con arreglo a las afirmaciones contenidas en el párrafo que se acaba de transcribir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, la provincia estaría protegida por la técnica de la garantía institucional, en los términos que la propia decisión establece, resultando, en consecuencia, indisponible para el legislador ordinario (autonómico o estatal) y de funcionamiento necesario en la organización estatal española. La sentencia recoge, por un lado como se observa, la técnica de la garantía institucional, procedente del Derecho alemán, e importada entre nosotros por Luciano PAREJO¹, al tiempo que, por otro, la aplica para fundamentar una opinión que, sobre la misma base constitucional de los preceptos citados en la sentencia, había sido sostenida con anterioridad por un sector de la doctrina.

Especial mención merece, a nuestros efectos, una opinión que intenta armonizar la necesidad de las provincias, su presunta existencia obligatoria, con la realidad de diversas Comunidades Autónomas uniprovinciales, cuyo hecho, evidentemente, haría absurdo el mantenimiento de las dos organizaciones burocráticas sobre el mismo territorio, como son la provincia como ente local y la propia Comunidad Autónoma². Para esta doctrina, la solución no vendría dada por la desaparición pura y simple de la provincia, sino por su absorción por la Comunidad Autónoma, pero con un importante matiz: tal absorción llevaría consigo que la Comunidad Autónoma uniprovincial resultante no habría de tener, no podría constituirse basada en el principio de la división de poderes, a semejanza de la organización estatal (o como tuviera por conveniente la propia Comunidad Autónoma), sino de una forma *mixta*, con un carácter mixto, a medio camino entre la naturaleza y estructura propia de las Corporaciones locales (elemento corporativo que implica que los órganos administrativos son directamente elegidos por los ciudadanos, a diferencia del modelo de Administración burocrática) y la de una organización autonómica basada en la división de poderes, en el montaje de una Administración sostenida sobre el principio institucional burocrático y en un poder legislativo directamente elegido por los ciudadanos. Es enormemente significativo lo que se dice en un párrafo de ENTRENA³, cuya tesis ha tenido amplia difusión durante algún tiempo en algún sector de la política de la región: "...Únicamente en un solo supuesto no sería conforme a la lógica el mantenimiento de la provincia como entidad territorial en su configuración tradicional: aquel en que se constituyan Comunidades

¹ PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

² Por ej., ENTRENA CUESTA, R.: *Concepto y estructura de la Administración pública en la Constitución*, en el libro homenaje al profesor Galván, Valencia, 1979.

³ ENTRENA, R.: *Op. cit.*, pág. 147.

Autónomas cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia [144.a)]. Pero en tal caso, más que la supresión de ésta, lo que se produciría es una yuxtaposición con la Comunidad Autónoma, que de esta suerte tendría una naturaleza mixta y asumiría las dobles funciones de ente local y de la Comunidad Autónoma, a imagen y semejanza de los Burgo-Condados del Derecho inglés.” Este planteamiento, referido como se observa en el texto transcrito sólo a las Comunidades Autónomas que se pudieran constituir con arreglo al artículo 144.a) de la Constitución, fue extendido con posterioridad a todas las Comunidades Autónomas uniprovinciales⁴.

3. LA PROVINCIA, ENTIDAD LOCAL, EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE ASTURIAS

Pero esta tesis, que antes de los pactos autonómicos de julio de 1981 pudo, sin duda, defenderse con algún fundamento, y que pudo haberse incorporado definitivamente al texto del Estatuto de Autonomía asturiano (en la medida en que el art. 152 de la Constitución sólo era aplicable a las Comunidades Autónomas mayores, dejando así, paradójicamente, más libertad autoorganizativa a las Comunidades Autónomas menores), no ha sido recogida por esta norma que precisamente consagra en el precepto que comentamos la tesis contraria: en la Comunidad Autónoma de Asturias, la provincia, como entidad local, desaparece y es sustituida por una organización autonómica asentada sobre el principio de la división de poderes, a semejanza del modelo estatal, con una Cámara legislativa regional y con una Administración diseñada sobre el modelo institucional-burocrático. Reminiscencias, no obstante, de la idea de ese presunto carácter mixto pueden observarse en este mismo precepto del Estatuto, cuando señala que “la Junta General del Principado determinará, según su naturaleza, la distribución de las competencias de la Diputación Provincial entre los distintos órganos del Principado de Asturias previstos en el artículo 22 de este Estatuto”. Ello es asimismo observable en otros preceptos del mismo, como en los artículos 23.2 y 54 en los que se atribuye a la Junta General del Principado el ejercicio de una cierta potestad reglamentaria, extraña, desde luego, al modelo propuesto, en el que esa potestad debería ejercitarse, como regla, por el Consejo de Gobierno.

Con todo, está claro que el Estatuto de Autonomía de Asturias ha optado por la solución apuntada y lo ha hecho con absoluta licitud y corrección.

Por de pronto, de la solución aportada por la Sentencia del Tribunal

⁴ Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L.: *Provincia, entidad local y Comunidades Autónomas uniprovinciales*, REVL, 209, 1981, págs. 83 y ss.

Constitucional de 28 de julio de 1981, que declaró indisponibles a las provincias para la Generalidad de Cataluña sobre la técnica de la garantía institucional (trasunto en las instituciones de la técnica del contenido esencial "respecto de los derechos fundamentales de la persona"), podría afirmarse, con un sector de la doctrina⁵, que se trata de una solución técnicamente incorrecta, por los siguientes razonamientos, sintéticamente expuestos: primero, porque la técnica de la garantía institucional no se aplica en Alemania, que es de donde surge la misma, más que para los municipios y no para las provincias (o sus equivalentes); segundo, porque la autonomía provincial está en la Constitución mucho menos garantizada que la municipal, pudiendo hablarse de un cierto carácter instrumental de la provincia como ente local; tercero, porque a la misma solución a que llegó la sentencia a que me refiero podría haberse llegado sin recorrer el camino que la decisión constitucional siguió, derivando directamente la inconstitucionalidad de la Ley Catalana de las normas de su propio Estatuto de Autonomía que preveían la existencia de las provincias; cuarto, porque probablemente, ya en otro orden de consideraciones, suponiendo que la provincia se encuentre institucionalmente garantizada, la supresión de una o algunas de ellas no puede entenderse que viole la garantía institucional, lo mismo que la supresión de algunos municipios no implica tal violación.

Pero con independencia de la posible carencia de rigor técnico de la sentencia, lo cierto es que la misma establecía una distinción clara entre las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, a las que sería de aplicación la doctrina sentada en el párrafo que más arriba hemos copiado, y las uniprovinciales, en las que podría encajar perfectamente la solución plasmada en el Estatuto de Autonomía asturiano: "Es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las Comunidades cuyo ámbito comprenda varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial que puedan constituirse cuando se den los supuestos previstos en los artículos 143 y 144 de la Constitución. En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias, pasarán a ser funciones de la Comunidad a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y lógicamente de los servicios de esa naturaleza, reduciendo, en consecuencia, por así decir, el ámbito de competencias de la entidad provincial. Esta resultará por el contrario potenciada en aquellos otros casos en que bien por tener la provincia caracteres propios de región histórica (art. 143), bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (art. 144) una sola

⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales*, REDC, 6, 1982, págs. 179 y ss.

provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad tal y como permite el artículo 141.2 de la Constitución”.

Al hilo de esta distinción entre Comunidades Autónomas pluriprovinciales y uniprovinciales, el Estatuto de Autonomía de Asturias, como se ha notado, con la autoridad que le confiere el hecho de formar parte sus normas de lo que se ha venido en llamar el “bloque de la constitucionalidad”, es decir, junto con la Constitución, parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás leyes orgánicas u ordinarias (de conformidad con lo establecido en el art. 28 LOTC), ha sentado claramente en el precepto que comentamos (y en la disposición transitoria segunda, 4) que el establecimiento del Principado de Asturias, sobre la supresión de la antigua Diputación Provincial de Oviedo, supone la adopción de un modelo organizativo penetrado por el principio de división de poderes, a semejanza de la organización estatal misma.

La constitucionalidad del precepto (y la de todas las normas autonómicas de desarrollo del mismo), no puede ser, a mi juicio, puesta en cuestión. No sólo por la necesidad de una interpretación conforme a la Constitución del Estatuto mismo, sino más claramente aún porque no existe en verdad un modelo constitucional preciso del juego de las provincias en las Comunidades Autónomas uniprovinciales que pueda oponerse a la solución ofrecida en el Estatuto, y porque tanto la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, como el texto definitivo de la finalmente Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 han venido a corroborarlo.

Así, la citada sentencia señala: “En cuanto a las Comunidades uniprovinciales debe ponerse de manifiesto que el contenido del artículo 15 del Proyecto (de LOAPA)... aparece recogido explícita o implícitamente en los Estatutos de dichas Comunidades —todos ellos posteriores al texto inicial del Proyecto— (así, en los de Asturias, art. 20 y disposición transitoria 2.^a, 4; Cantabria, art. 31, y disposición transitoria 3.^a; Madrid, disposición transitoria 4.^a; Murcia, art. 18, y disposición transitoria 2.^a, 4, y La Rioja, art. 14, y disposición transitoria 1.^a) y el valor del mismo para un futuro legislador estatutario no sería otro que el de una simple directriz que podría seguir o no libremente”.

Con este valor, afirmada como queda la competencia estatutaria para haber adoptado las decisiones tomadas, el finalmente artículo 9.^o de la Ley del Proceso Autonómico, quedó redactado así: “1. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales que se constituyan, la Diputación Provincial quedará integrada en ellas, con los siguientes efectos:

a) Una vez constituidos los órganos de representación y gobierno de la Comunidad Autónoma o en el momento en que establezcan los respectivos Estatutos, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación.

b) La Administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración autonómica.

c) La Comunidad Autónoma, además de las competencias que le correspondan según su Estatuto, asumirá la plenitud de las competencias y de los recursos que en el régimen común correspondan a la Diputación Provincial.

d) La Comunidad Autónoma se subrogará en las relaciones jurídicas que deriven de las actividades anteriores de la Diputación Provincial.

2. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales tendrán, además, el carácter de Corporación representativa a que se refiere el artículo 141.2 de la Constitución.”

La legislación autonómica de desarrollo del Estatuto ha seguido claramente este mismo camino, como lo prueban la Ley de 24 de mayo de 1982, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias, modificada parcialmente por la de 12 de diciembre de 1983 y las de 5 y 13 de julio de 1984, del presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias, respectivamente.

ARTICULO 21 *

“1. El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.”

1. COMENTARIO

El artículo 21 del Estatuto de Autonomía para Asturias contempla los dos supuestos o grados de colaboración intercomunitaria que se recogen en el párrafo segundo del artículo 145 de la Constitución. Dicho precepto, tras vedar en un primer párrafo la federación de Comunidades Autónomas, permite la cooperación entre las distintas regiones y nacionalidades, al señalar que:

“Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

El precepto constitucional, como puede apreciarse, distingue dos situaciones a desarrollar por los Estatutos autonómicos: el convenio de gestión y prestación de servicios en materia de exclusiva competencia

* Autor del comentario: Leopoldo Tolívar Alas.

de dos o más Comunidades Autónomas y toda otra forma de colaboración que interfiera competencias compartidas con el Estado. En el primer caso basta la comunicación a las Cortes, lo que supone un mero requisito, a lo sumo de eficacia, y salvable por silencio positivo, en tanto que, en el segundo de los supuestos, parece exigirse un pronunciamiento expreso y, en todo caso, previo a la propia firma del Acuerdo de cooperación.

Pero la Constitución que parece, de la simple lectura del artículo 145, confiar todo desarrollo de la cuestión a los Estatutos de Autonomía, contempla otra previsión al respecto en su artículo 74.2. Dicha disposición establece la excepción a la regla general de la prevalencia *final* del Congreso sobre el Senado en los procesos legislativos y asimilados, al prever, en la línea de las Cortes de la Reforma Política, que una Comisión Mixta, en caso de discrepancia en las materias reguladas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2 de la Constitución, propondrá un texto arbitral a las dos Cámaras. Si éstas no lo aprueban mayoritariamente, terminará decidiendo el Congreso por mayoría absoluta. La excepción, por tanto, contempla la necesidad del asentimiento del Senado para que los temas aludidos (Tratados internacionales, convenios interregionales y Fondo de Compensación interterritorial) puedan salir adelante. Aunque, en caso de no prosperar la propuesta de la Comisión Mixta, zanjará la cuestión la Cámara Baja con la mayoría propia de las Leyes Orgánicas.

Pero los dos últimos supuestos (Convenios y Fondo de Compensación entre Comunidades Autónomas) entrañan una peculiaridad más, al exigir el artículo 74.2 de la Constitución que el procedimiento se inicie en el Senado y pase luego al Congreso. La razón de ser de tal novedad parece descansar, obviamente, en el carácter —al menos nominal— que el Senado tiene de cámara de representación territorial.

Por tanto, y en resumen, las comunicaciones y aprobaciones que hayan de ser examinadas por las Cortes Generales, acerca de Convenios y Acuerdos entre regiones deberán ser vistas en primer lugar por la Cámara Alta. En tal sentido, el Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982 establece un procedimiento al efecto en sus artículos 137 a 139.

En el caso de los simples Convenios “comunicables” dicho Reglamento prevé que “dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del Convenio y de la comunicación correspondiente, un grupo parlamentario o 25 senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el Convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales”. Dichas propuestas son trasladadas a la Comisión pertinente del Senado, pudiendo los representantes de los grupos territoriales de las Comunidades Autónomas afectadas, que no fueran miembros de la

Comisión, participar con voz y sin voto. La Comisión elevará en otros cinco días dictamen al Pleno, en el sentido de si el Convenio remitido precisa o no autorización del Legislativo.

La referida decisión del Pleno será inmediatamente trasladada al Congreso de Diputados y a las Comunidades Autónomas a los efectos oportunos. El Reglamento del Congreso, de 10 de febrero de 1982, prevé que recibida una comunicación de Convenio sera estudiado por la Comisión Constitucional. Sólo cuando se trate de un Acuerdo de cooperación que exceda las competencias regionales habrá de pronunciarse el Pleno. Si Congreso y Senado coinciden en la legalidad o improcedencia de un Convenio o Acuerdo, el presidente de la Cámara Baja trasladará el criterio a los presidentes de las Comunidades afectadas.

En caso de discrepancia entre Cámaras, oficiará al presidente del Senado para nombrar la preceptiva Comisión Mixta (art. 166 del Reglamento del Congreso).

Como resumen de lo dicho hasta ahora, podemos decir que las Comunidades Autónomas, normalmente limítrofes, pueden celebrar *Convenios* entre sí en materias propias de su competencia. En este caso basta la mera comunicación al Senado, de donde el texto pasará, informado, al Congreso. Los efectos y plazos de esta comunicación varían según los Estatutos de Autonomía. En el caso de Asturias el Convenio no entra en vigor hasta transcurridos treinta días de la comunicación sin que se produzcan reparos parlamentarios. Sin embargo, el Reglamento del Senado se colige que esa dilación suspensiva no es un requisito constitucional, sino meramente estatutario, o lo que es lo mismo: sería perfectamente acorde con la Constitución que los Estatutos previesen una comunicación de los Convenios a las Cortes, entrando inmediatamente en vigor, a salvo cualquier decisión ulterior de las Cámaras. No obstante, los Estatutos han sido unánimes a la hora de adjudicar efectos suspensivos a la comunicación y fijar un plazo común de treinta días para que el Convenio cobre plena eficacia, mediante silencio positivo. Este planteamiento común era indispensable y hasta cierto punto es absurdo que no haya sido fijado con carácter general por la propia Constitución, ya que teóricamente, podría haberse llegado al absurdo de que dos Comunidades que firmaran un Convenio dispusieran de dos procedimientos y de dos plazos distintos en relación con la comunicación a las Cortes y la eficacia de lo suscrito. Podría darse la paradoja de que el Convenio entrara en vigor antes en una Comunidad que en otra si el documento era remitido por ambas al Parlamento. Tal dislate, contrario a todo principio contractual sinalagmático, afortunadamente fue salvado por el buen juicio de los Estatutos de Autonomía que, no en balde, debie-

ron pasar —en distinta medida— por las Cortes Generales para su aprobación como leyes orgánicas.

La Constitución y los Estatutos llaman, por contraposición a los meros Convenios de gestión, *Acuerdos de Cooperación* a los demás documentos jurídicos bilaterales que firmen las Comunidades Autónomas y que requieren la aprobación del Pleno del Senado y del Pleno del Congreso.

Cualquier discrepancia entre ambas Cámaras es resuelta mediante el nombramiento de una Comisión Mixta que propone un texto alternativo a las Cámaras. De no aprobarse en ambas mayoritariamente, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

En cuanto a la *materia* en la que caben los Convenios y los Acuerdos de Cooperación conviene hacer alguna reflexión al hilo de una interesante monografía de MENÉNDEZ REXACH (*Los convenios entre Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982).

Para este autor, los convenios de colaboración no son, en principio distintos de los interadministrativos de coordinación de la legislación de contratos estatal y local, lo que implica la inexistencia de prerrogativas en favor de cualquiera de las partes. Ahora bien, estos convenios son sólo de “servicios” y por tanto no alcanzarían a las “obras públicas” ya que en este caso “se estaría en presencia de una obra de interés general o cuya realización afectaría a más de una Comunidad Autónoma (de ahí la decisión de celebrar el convenio), y esta materia es de competencia exclusiva del Estado conforme al artículo 149.1.24 de la Constitución”.

El mismo MENÉNDEZ REXACH destaca cómo la mayoría de las Comunidades Autónomas han limitado el alcance de estos servicios a las competencias de su exclusiva incumbencia, cuando la Constitución (y en dichos términos los Estatutos andaluz y cántabro) sólo habla de “competencias propias”. Para este autor, sin perjuicio del alcance de ambos términos, parece claro que “toda la actividad que esté atribuida a la competencia de las Comunidades Autónomas (exclusiva o no, según lo que digan los Estatutos) es susceptible de convenios de colaboración”. Ahora bien, a nuestro juicio puede darse la circunstancia de que si entendemos por competencia propia las atribuciones estatutarias, dos Comunidades limítrofes (caso de Asturias y Galicia) pueden tener, por el distinto alcance de sus Estatutos, diversos grados de autogobierno en la materia objeto del Convenio. En cambio el concepto de competencias exclusivas comunitarias nos llevaría, en buena lógica, sea cual fuere el ente regional, a los temas incluidos en el artículo 148 de la Constitución.

No obstante, el tema se complica partiendo de la idea, tan querida al Tribunal Constitucional, de la exclusividad fáctica, con lo que una

Comunidad de autonomía plena sería exclusivamente competente en el desarrollo o en la ejecución de una materia básicamente exclusiva del Estado (artículo 149 de la Constitución).

Precisamente MENÉNDEZ REXACH limita el ámbito de los Convenios de colaboración a “la gestión y prestación de los servicios correspondientes... nunca... a la titularidad de las competencias”. Y ello no sólo por el principio de irrenunciabilidad de la competencia, que prohibiría pactos sobre la misma, sino porque se establecería produciendo “una modificación del orden competencial definido en el Estatuto (ley orgánica) por un procedimiento que no es el adecuado”. Esta vía de los Convenios de colaboración no es válida, pues, para la prestación de servicios en forma mancomunada. Esto implica, por tanto, a juicio del autor citado, la prohibición de crear entes instrumentales. A este razonamiento habría que añadir que, por la vía de entes mancomunados se podría parcial y solapadamente salvar la prohibición constitucional de federaciones entre Comunidades Autónomas.

Los *Acuerdos de cooperación* nos remiten, por la propia terminología al fenómeno cooperativo que debe descansar en un Estado cuasi federal que se declara solidario entre sus distintas partes y el todo (art. 138 de la Constitución).

En una reciente y magnífica monografía, SANTOLAYA MACHETTI (*Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984), señala que, tal como quedó redactado el artículo 145 de la Constitución, se lograba “una especie de sistema mixto entre el alemán, caracterizado por la no intervención del Parlamento central, y el americano, en el cual los *compacts* necesitan de una autorización del órgano legislativo nacional, de forma que los “convenios” estarían más cercanos a los acuerdos *interlander* de la experiencia cooperativa alemana y los “acuerdos” de la de los *interstates compacts* de los Estados Unidos”. Pero los Estatutos de Autonomía, en los que la Constitución delegó el desarrollo del precepto, “han desvirtuado en forma notable ese modelo tan costosamente logrado, fundamentalmente por el carácter y efectos que han otorgado a la ‘comunicación’, poniendo en manos de las Cortes una facultad de ‘reconversión’ de los convenios en acuerdos a efectos de su propia intervención en la mayor parte de los supuestos”. Del uso de esa facultad reconversora va a depender “el que dichos instrumentos se configuren como un supuesto general de práctica autonómica en España o como un instrumento modesto y marginal —señala SANTOLAYA— para la solución de algún problema concreto de desajuste de prestación de servicios públicos, fundamentalmente entre Comunidades vecinas”.

En todo caso, los *Acuerdos de cooperación*, pese a su aprobación

por las Cortes Generales, están delimitados por la propia distribución de competencias y por la naturaleza negocial del Acuerdo.

Para MENÉNDEZ REXACH el ámbito de estos Acuerdos sería la gestión de servicios distintos de los derivados de una "competencia propia", entrañen o no la creación de una entidad instrumental gestora. Igualmente son factibles los Acuerdos de cooperación en materias distintas de la gestión de servicios, siempre que las Comunidades tengan competencia, exclusiva o simplemente concurrente. De carecer de competencia "no cabría pacto alguno". Entre los ejemplos citados por este autor figuran los acuerdos sobre vecindad civil, conflictos de competencia para evitar litigios ante el Tribunal Constitucional, armonización de legislación sobre determinada materia (pensemos en el tratamiento urbanístico de un área perteneciente a dos comunidades), acuerdos sobre la ejecución de tratados internacionales que afecten a las Comunidades, etc. Tampoco hay que olvidar convenios culturales, lingüísticos, etc., que puedan establecerse entre regiones con una tradición común.

En resumen de todo cuanto antecede, podemos concluir que la Constitución permite grados de colaboración interterritorial por debajo de la federación. Aunque, no deja de ser un tanto chocante que dicha prohibición convencional, pueda lograrse "en forma mucho más intensa" (SANTOLAYA) por otros medios, conducentes a la pura y simple anexión de Comunidades Autónomas. Este es el caso de la Disposición Transitoria 4.^a de la Constitución en lo relativo a la eventual incorporación de Navarra al País Vasco, así como la posible integración de las provincias autónomas de La Rioja (art. 44 de su Estatuto) y Cantabria (art. 58) en la Comunidad de Castilla-León (Transitoria 7.^a de su Estatuto), recomendada en el acuerdo número 7 de los Acuerdos Autonómicos suscritos en 1981.

Pero los Convenios y Acuerdos que la Constitución permite celebrar a las Comunidades Autónomas se ciñen, bien a mera gestión o ejecución coordinada de servicios derivados de competencias propias de la Comunidad (en cuyo caso basta la Comunicación a las Cortes) o a la cooperación en materias distintas de los servicios públicos o que, teniendo esta naturaleza, no son de la exclusiva incumbencia de las Comunidades Autónomas (supuestos para los que se exige la previa aprobación de Senado y Congreso).

En el caso asturiano, la existencia de problemas comunes con las Comunidades limítrofes, de similar economía en unos casos, de prolongación lingüística en otros, de comunicación en todos, podría favorecer la celebración de Convenios y Acuerdos —y en marcha está un ambicioso proyecto para la zona limítrofe con Galicia— que, como se ha dicho más atrás, pueden ser instrumentos útiles si la tutela del Parla-

mento se lleva a cabo sin un intervencionismo férreo. La celebración generalizada de estos Convenios y Acuerdos puede llevar justamente a lo contrario del temido secesionismo: a la comunicación, a la solidaridad, a no asentar fronteras regionales y, en resumen, al federalismo cooperativo.

TITULO II

De los órganos institucionales del Principado de Asturias

ARTICULO 22 *

**“Los órganos institucionales del Principado de Asturias son la
Junta General, el Consejo de Gobierno y el presidente.”**

1. LA EXPRESION ORGANOS INSTITUCIONALES

Este precepto constituye la llave que abre la organización institucional del Principado, de modo que con una sola frase se establecen los tres órganos básicos: la Junta General —nombre que recibe la Asamblea legislativa—, el Consejo de Gobierno y el presidente de la Comunidad Autónoma. Varias cuestiones se plantean, con todo.

En primer lugar, la denominación de órgano institucional. Al establecer la estructura orgánica de la Comunidad, los Estatutos se han servido de diversos conceptos más o menos ajustados, y siempre con inequívoca dimensión política (“poderes”, “instituciones de autogobierno”, “órgano institucional”, etc.). No deja de tener tal dimensión la expresión que utiliza el Estatuto asturiano, órganos institucionales, que es la misma que utiliza, precisamente, el artículo 152.1 de la Constitución. Y decimos que no deja de tener dimensión política tal expresión porque el Estatuto de Autonomía asturiano fue el primero, junto con el de Cantabria, que se tramitó por la vía del artículo 143 de la Constitución, en un momento en que política y doctrinalmente se debatía si en punto a organización política eran equiparables los dos procedimientos

* Autor del comentario: Javier García Fernández.

de acceso a la autonomía previstos por el texto constitucional. La expresión, por ende, revela toda una voluntad política de dotar a la Comunidad asturiana, aún siendo de segundo grado, de la misma estructura político-jurídica que la de primer grado.

Con este punto de partida, la expresión no deja de tener significado jurídico. El concepto de órgano nace a finales del siglo XIX en el Derecho público alemán¹ y se convierte en un pilar de la noción jurídica del Estado gracias a JELLINEK y a SANTI ROMANO que elaboran, respectivamente, las nociones de órgano del Estado (inmediatos y mediatos) y de órgano constitucional. No menos importancia tiene con KELSEN, que conecta la noción con la idea de creación jurídica, de función creadora del orden estatal². En este sentido, la utilización de este concepto en el Estatuto de Autonomía posee varias dimensiones complementarias: a) el adjetivo "institucional" utilizado con posterioridad a la expresión órgano constitucional que apareció en el artículo 59.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979, denota el carácter de órgano creado, y no directo —en la concepción de KELSEN— que tiene la Comunidad Autónoma; b) comporta la idea de personalidad jurídica diferenciada de la de la propia Comunidad³; c) sugiere una distribución funcional específica de cada órgano, que se traduce en determinadas potestades.

A estas dimensiones jurídicas conviene añadirle otras dos notas características: a) carecen de homogeneidad en punto a estructura, pues comprende dos órganos colegiados y otro unipersonal; b) la conexión con el Estado se expresa a través de la noción de autonomía, tempranamente definida por el Tribunal Constitucional como referida a poder limitado que no significa soberanía ni se contrapone a la unidad (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).

2. CONFIGURACION JURIDICA Y ESTRUCTURA POLITICA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

Esta dimensión jurídica de los órganos institucionales del Principado no puede hacer olvidar, empero, que el artículo 22 del Estatuto está

¹ Véase la excelente introducción de Massimo Severo GIANNINI: "Organi (teoria generale)", *Enciclopedia del diritto* t. 31, Guiffré, Milano, 1981, págs. 37-60.

² Hans KELSEN: *Teoría general del Estado*, Ed. Nacional, México, 1979, págs. 341-386.

³ Idea esta última no aceptada pacíficamente por la doctrina en lo que tiene de reflejo de la conocida polémica sobre la personalidad jurídica del Estado y de la Administración. Con distintas posiciones, véase Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1984, reimp. revis. de la 4.ª ed., t. I, págs. 352-361. Asimismo, José Antonio GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo* t. II, vol. I, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, 2.ª ed., págs. 189-193.

configurando una forma de gobierno, sistema de gobierno o subsistema político, que son las expresiones más utilizadas en sede doctrinal⁴. Veamos por ello su forma jurídica y su concreción política.

El no preceptivo sometimiento de las Comunidades Autónomas de segundo grado al esquema institucional previsto en el artículo 152.1 de la Constitución habría permitido —y así lo vio pronto la doctrina⁵— que, dentro de una plena atribución de la función de dirección político-administrativa⁶, este tipo de Comunidades se organizara con criterios morfológicos variados, no necesariamente coincidentes con el obligado parlamentarismo que establece la Constitución para las autonomías de primer grado: sistema asambleario, presidencialista, etc. Sin embargo, todos los Estatutos, y también el de Asturias, han optado por dotarse de organización estatiforme, en palabras de GARCÍA ROCA⁷, es decir, una forma de gobierno levantada sobre la necesaria relación horizontal Ejecutivo-Legislativo sin otra nota peculiar, a pesar de la dicción del artículo 152.1 de la Constitución, que la de establecer un Ejecutivo monista, cuando el texto constitucional y el propio artículo 22 del Estatuto habrían permitido configurar un Ejecutivo dualista (otro caso es su economicidad en Comunidades de poca extensión territorial).

A partir de estos datos normativos puede señalarse, por ende, que la forma de gobierno del Principado es clásicamente parlamentaria, si bien dentro de la misma pueden organizarse diversas modalidades (el verdadero sistema político) en lo que no vamos a entrar por corresponder al comentario de los siguientes artículos.

Por último, hay que señalar que este artículo 22 es el parámetro fundamental para entender el alcance de la competencia exclusiva

⁴ Ramón PUNSET: "Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n.º monográfico 4, 1981, págs. 79-94; Javier GARCÍA ROCA: "El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada", *Revista de Estudios Políticos* n.º 46-47, 1985, págs. 183-236; Javier TERRÓN: "El subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía", *Revista de Estudios Regionales* n.º 8, 1981, págs. 85-110.

⁵ Martín BASSOLS: "Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución", en la obra col. *La Constitución española y las fuentes del Derecho* t. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, págs. 355-356; Enrique ALVAREZ CONDE: *Las Comunidades Autónomas*, Ed. Nacional, Madrid, 1980, págs. 220-223. Con más matices, Enrique ARGULLO: "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa* n.º 182, 1979, págs. 38-40.

⁶ Miguel SÁNCHEZ MORÓN: "Notas sobre la función administrativa en la Constitución española de 1978", en Alberto PREDIERI y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.): *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*.

⁷ Javier GARCÍA ROCA: "Artículo 19", en Antonio TORRES DEL MORAL (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Centro Asociado de la UNED en Extremadura, Mérida, 1985, págs. 202-203.

sobre organización de las instituciones de autogobierno que establece el artículo 10.1.a) del Estatuto. Y decimos que no es el parámetro único tanto por el relativo alcance de esta expresión, como recordó la Sentencia constitucional 76/1983, de 5 de agosto (FJ 38), como por la existencia de otras instituciones que pudieran establecerse en el futuro (el Defensor del Pueblo regional, por ejemplo)⁸.

⁸ Sobre el concepto de autogobierno en su conexión con las instituciones autonómicas, véase el reciente trabajo de BASSOLS: "Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas", en la obra col. *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)* t. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 177 y siguientes.

CAPITULO PRIMERO

De la Junta General del Principado de Asturias

ARTICULO 23 *

“1. La Junta General del Principado de Asturias representa al pueblo asturiano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las restantes competencias que le confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico.

2. En las materias en que sólo corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, la Junta General podrá ejercer, en todo caso, potestad reglamentaria para la organización de los servicios en los términos previstos en el artículo 12 del presente Estatuto.

3. La Junta General es inviolable.”

1. INTRODUCCION

El Estatuto de Autonomía de Asturias ha querido recuperar, con buen criterio a nuestro juicio, la denominación de Junta General para designar a la Asamblea Legislativa del Principado. A diferencia de otras Comunidades Autónomas que emplean términos tales como Cortes (art. 9.º EV, 11 E. Ar), Parlamento (art. 24 EPV), Asamblea (art. 8.º Estatuto Cantabria), etc., la denominación Junta General es privativa de Asturias y con ello se persigue buscar una conexión entre el pasado histórico y el proceso autonómico de hoy, resaltando la “entidad regional histórica” que permitió acceder a la provincia de Oviedo al autogobierno como Comunidad Autónoma uniprovincial.

Sin ánimo de hacer aquí estudio histórico alguno, conviene recordar la famosa “Junta Suprema de Gobierno del Principado de Astu-

* Autor del comentario: Gregorio Arranz Pumar.

rias” que además de declarar la guerra nada menos que a Napoleón se constituye como un auténtico poder político y administrativo durante la guerra de la Independencia. Sin embargo, la institución que nos toca estudiar tiene antecedentes más remotos como los concilios de Oviedo, institucionalizándose definitivamente la Junta General del Principado a fines del siglo XVI, siendo el 23 de noviembre de 1594 cuando se aprobaron las Ordenanzas definitivas gracias a la labor del corregidor Duarte de Acuña.

Aunque es indudable que la Junta General que contempla el Estatuto de Autonomía y los organismos históricos que brevemente hemos mencionado responden a procesos cualitativamente diferentes, tienen como común denominador el ser expresión de una aspiración de autogobierno generalizada en los asturianos, y que data de tiempos inmemoriales. También hay que decir que la adopción de un término de tanta raigambre histórica como el de Junta General no es más que reflejo de una característica que se da en todo movimiento de cuño nacionalista o regionalista, a saber, la necesidad de buscar antecedentes históricos más o menos fundados que justifiquen las inquietudes de hoy.

Lo primero que se debe comentar acerca de la Junta General es el hecho de su propia existencia. En un primer periodo, tras la aprobación de la Constitución, hubo autores que en una interpretación restrictiva del artículo 152 entendieron que sólo para las Comunidades Autónomas que se suelen llamar de primer grado (las “históricas” y las que accedieron a la autonomía por la vía contemplada en el art. 151 de la Constitución Española) era preceptiva la existencia de Asambleas Legislativas.

Felizmente, en los Acuerdos Autonómicos primero y en los diferentes Estatutos después, se ha optado por la extensión del modelo institucional del art. 152 a todas las Comunidades Autónomas, y en consecuencia Asturias goza de una auténtica potestad legislativa y de su correspondiente Asamblea.

Haber optado por otro sistema hubiera supuesto el privar a la mayor parte de las Comunidades Autónomas de una auténtica autonomía política rebajándolas a las categorías de entes beneficiarios de una amplia descentralización administrativa, violando con ello el espíritu del Constituyente. Además, transcurridos cinco años y llegado el momento de reformar los Estatutos según lo previsto en el artículo 148 de la Constitución Española, la reforma no se limitaría a ampliar el marco de sus competencias sino que requería el dotarse *ex novo* de los correspondientes órganos institucionales con la complejidad que ello supone.

Sin embargo, hay que decir desde ya que el Estatuto de Asturias (y en los de las demás Comunidades Autónomas del art. 143) pueden

observarse ciertas reminiscencias de la citada distinción, pues si bien es verdad que Asturias cuenta con una auténtica Asamblea Legislativa no es menos cierto, y de ello tendremos tiempo de ocuparnos, que su régimen de existencia estatutariamente regulado reviste notables diferencias a la baja en relación con el propio de las Comunidades Autónomas "históricas". Estas diferencias, fundamentalmente referidas al régimen de sesiones, arrancan de los Acuerdos Autonómicos, y aunque se pretendieron justificar por el menor nivel competencial del Principado, esto, a mi juicio, no es motivo suficiente, siendo especialmente criticable que haya sido el Estatuto, y no una ley de la Junta General, el que consagrara dichas diferencias por la rigidez que caracteriza a las normas estatutarias.

Según el Estatuto, la Junta General del Principado representa al pueblo asturiano y esta función representativa la que justifica el carácter de institución suprema que dentro de Asturias ostenta la Junta.

El profesor GARCÍA PELAYO define la función representativa como el hacer presente y operante algo que no está realmente presente ni es por consiguiente actuante. La esencia de la representación radica en actualizar y elevar al plano político, convirtiéndola en unidad de acción, a una realidad diferente¹.

La figura de la representación tiene su origen en la institución iusprivativa del "mandato", institución ésta que ya alcanzó unos perfiles claros en el Derecho romano. Sin embargo, en su concepción actual la representación política tiene sus orígenes remotos en los diferentes Parlamentos medievales y su arranque próximo en la Revolución Francesa y en la obra de Montesquieu y De Lolme.

No cabe duda que la expresión que recoge el artículo 23 del Estatuto de Asturias, no es más que un reflejo de lo previsto en el artículo 66 de la Constitución Española para las Cortes Generales, y por ello podemos trasladar *servata distantia* todo lo referente a las Cortes Generales a la Junta General del Principado, no olvidando, cómo el Tribunal Constitucional ha destacado en diferentes ocasiones que autonomía y soberanía son conceptos radicalmente diferentes. Además dicha función representativa se vehiculiza, al igual que ocurre en el Estado, por medio de los partidos políticos, ya que éstos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política (art. 6.º CE).

¹ M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1957.

El hecho de que Asturias se haya revestido de un sistema de democracia representativa no es óbice para que en el propio Estatuto se recojan vestigios de democracia directa.

Así en el artículo 13.1 se recoge la competencia a favor de la Comunidad Autónoma para celebrar consultas populares por vía de *referendum*, si bien la efectividad de dicha competencia queda supeditada a la reforma del Estatuto según lo previsto en el artículo 148.2 o a la aprobación de la correspondiente ley orgánica de la delegación o transferencia del artículo 150.2 de la CE.

Por su parte el artículo 31.1 prevé la existencia de una ley de la Junta que "regule la iniciativa popular para las materias que sean de competencia exclusiva del Principado de Asturias". La Ley correspondiente se aprobó como Ley 4/1984 y la analizaremos al estudiar el artículo 31.

A un nivel más abstracto, pero no por ello menos importante, el artículo 9.2.e) del Estatuto de Autonomía obliga a "las instituciones de la Comunidad Autónoma de Asturias, dentro del marco de sus competencias a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de Asturias", objetivo éste cuya plena consecución propicia la implantación de órganos de democracia directa, si bien siempre subordinados a la Junta General, ya que sólo ésta representa al pueblo asturiano en su totalidad.

No se debe confundir la representación que ostenta la Junta General con la encomendada al Presidente del Principado (art. 152 de la CE), ambas tienen como punto de referencia la Comunidad Autónoma, pero sólo la primera encaja en la concepción clásica de la representación elaborada por el Derecho político, siendo la del presidente de la Comunidad una representación de segundo grado, en cuanto comisionado de la Junta General que es el órgano que le elige; revistiendo a su vez un especial carácter simbólico.

También hay que señalar que aunque no era aplicable a la Comunidad Autónoma de Asturias, el modelo unicameral del artículo 152, y por ende, en teoría, se podría haber optado por un sistema de representación bicameral, los redactores del Estatuto, con buen criterio rechazaron esta posibilidad. Las "segundas cámaras" han sido objeto en la actualidad de duros embates, siendo tachadas de antidemocráticas o de inútiles, considerándose únicamente justificables en estados de corte federal. No hay duda alguna que el introducir un sistema bicameral en Asturias no hubiera supuesto ninguna ventaja y sí muchos inconvenientes tales como retrasos en los debates, gastos inútiles, debilitamiento del principio representativo, etc.; inconvenientes que se hacen mucho más ostensibles teniendo en cuenta el nivel limitado de competencias de que está dotada la Comunidad.

2. COMPETENCIAS DE LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO

— Respecto a las competencias que ostenta la Junta General las podemos dividir en dos grandes grupos:

a) Las genéricas, propias de todo órgano legislativo y que aparecen recogidas en este artículo 23 del Estatuto:

- Potestad legislativa.
- Aprobar los Presupuestos.
- Orientar y controlar la acción del Gobierno.

Aunque a efectos de análisis estas tres subfunciones están nítidamente diferenciadas, de hecho están íntimamente entrelazadas, siendo la elaboración de las leyes y la aprobación de los presupuestos la mejor forma de orientar y controlar la acción del Gobierno, delimitando el marco en el que éste debe realizar su función ejecutiva, dando a esta locución su expresión más clásica y restrictiva.

b) Las específicas contempladas:

- 1) En la Constitución.
- 2) En el Estatuto.
- 3) En el resto del Ordenamiento Jurídico.

— En cuanto a las competencias previstas en la Constitución hay que decir que todas ellas se recogen y desarrollan en el Estatuto, siendo pues la remisión innecesaria, salvo por la conveniencia de resaltar en todo momento el carácter supremo de nuestra *Norma Normarum*.

— En lo concerniente a las funciones previstas en el Estatuto a favor de la Junta General, vamos a distinguir entre las contempladas en el artículo 24 que luego analizaremos, y las recogidas en el resto del articulado. Aquí nos vamos a referir a estas últimas, lo cual nos permitirá conocer el ámbito materialmente reservado a las leyes y decisiones de la Junta General.

— El artículo 3.2 se refiere a la necesidad de que el himno de la Comunidad Autónoma se establezca por ley.

— Artículo 5.º La sede de las instituciones se fija en Oviedo, sin perjuicio de que por ley se establezca alguno de sus organismos, servicios o dependencias en otro lugar del territorio.

— Artículo 8.º Por ley se ha de regular el “reconocimiento de la asturianía”.

— Artículo 20. La Junta General, y no otro órgano, es el competen-

te para distribuir las competencias de la extinguida Diputación Provincial entre los órganos autonómicos.

— Artículo 28.1. La Junta General aprueba su Reglamento por mayoría absoluta (aprobado por la Cámara en sesión de 24 de abril de 1985).

— Artículo 32.4. Una ley de la Junta determinará el estatuto personal, el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del presidente del Principado de Asturias.

— Artículo 33.2. “La Junta, por mayoría de sus miembros, regulará las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes”.

— Artículo 33. Una ley de la Junta regulará el régimen de publicación de las normas y actos administrativos.

— Artículo 34.2. Las relaciones entre la Junta y el Consejo de Gobierno, así como la responsabilidad de éste deben regularse por ley.

— Artículo 43.3. Se establece el principio de reserva de ley para la regulación del régimen jurídico de los bienes demaniales y patrimoniales.

— De los artículos 46 y 48.1 se infiere el principio de reserva de ley en materia fiscal, que se extiende a la creación de tributos, recargos sobre impuestos estatales, régimen general presupuestario, y a concertar operaciones de crédito o emitir deuda pública.

— Artículo 55.2. Conocer el informe elaborado por el Tribunal de Cuentas del Estado.

— Artículo 56. Intervención en el procedimiento de reforma del Estatuto.

— Disposición Transitoria 7.^a Proponer a los representantes de la Comunidad Autónoma en los Consejos de Administración de Hunosa y Ensidesa.

— En cuanto a las demás competencias previstas en el resto del Ordenamiento Jurídico hay que distinguir a su vez entre:

1) Las contempladas en las leyes estatales. En este punto hay que decir que para que el legislador estatal pueda encomendar nuevas funciones a la Junta General es necesario que lo haga buscando un apoyo en la Constitución o en el propio Estatuto de Autonomía, ya que de otra forma se vulneraría el principio de competencia en una de sus manifestaciones más evidentes como es el de la regulación de las instituciones de autogobierno.

2) Las consagradas en las leyes de la propia Comunidad Autónoma: ahora bien estas funciones no se encuentran al amparo de la reserva estatutaria, estando por ello permanentemente sujetas a un cambio de la voluntad de la Junta General.

Así la Ley 5/1983 del Consejo Asesor de RTVE, encomienda al pleno de la Junta General el proponer parte de los consejeros, o el artículo 4.2 de la Ley 9/1983 contiene la reserva a favor de la Junta General, para que por ley regule la creación o modificación de Consejerías.

— La potestad presupuestaria de la Junta General aparece regulada con carácter general en el artículo 47; estableciéndose la clásica diferenciación funcional entre el Consejo de Gobierno, al que le corresponde la elaboración del presupuesto, y la Junta General a la que compete su examen, enmienda, aprobación y control. Todo ello se analiza con especial detalle en la parte correspondiente a este trabajo.

— De la función de control del ejecutivo nos ocuparemos al estudiar el régimen de funcionamiento de la Junta General.

— En cuanto a la potestad legislativa de la Junta General, que hace acreedora a ésta de su consideración como auténtico Parlamento Regional, conviene aquí hacer algunas precisiones.

Ya hemos dicho como de nuestra Constitución, y en especial de su artículo 152, no se infiere con claridad el que todas las Comunidades Autónomas deban disponer de su respectiva Asamblea Legislativa. Aunque la cuestión pudiera ser dudosa en su día, hoy tras haber recogido todos los Estatutos de Autonomía en su articulado la existencia de órganos legislativos es incuestionable que existe una potestad legislativa en todas la Comunidades Autónomas. Dicho esto, conviene analizar brevemente la naturaleza de estas leyes regionales y en especial su posición en relación con las leyes estatales. La doctrina es hoy prácticamente unánime en equiparar el rango de ambos tipos de normas, siendo sus diferencias sólo de contenido, rigiéndose las relaciones entre ellas por el principio de competencia y no por el principio jerárquico.

El profesor MUÑOZ MACHADO, en su obra *Derecho público de las Comunidades Autónomas*² libro que ya se puede calificar de clásico en la materia, da cuatro razones a favor de la equiparación aludida.

1) Cuando la Constitución y los Estatutos se refieren a las leyes territoriales no establecen nunca diferencia alguna, ni formal, ni sustancial, entre aquéllas y las estatales.

2) Tanto las leyes estatales como las autonómicas están sujetas a idéntico control ante el Tribunal Constitucional, siendo ambas susceptibles del recurso de inconstitucionalidad.

3) Las leyes autonómicas al igual que las estatales derivan directamente de la Constitución, sin que aquéllas, al menos en los supuestos de competencia exclusiva, necesiten habilitación alguna de las leyes

² Santiago MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, pág. 385.

estatales. Los Estatutos de Autonomía no hacen más que cumplimentar un reenvío constitucional sin alterar en absoluto la fundamentación última de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.

4) Los supuestos de reserva de ley que la Constitución contiene, pueden ser perfectamente cubiertos por las Comunidades Autónomas, si en virtud del principio de competencia están habilitados para ello. Claro está, que en los supuestos de materias reservadas a ley orgánica, al ser ésta privativa del Estado, la regulación corresponderá en todo caso a las Cortes Generales.

5) La ley regional, en materias de competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma puede perfectamente alterar en esa materia la legislación estatal, violando el principio de congelación de rango derivado de la ley estatal.

3. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LA JUNTA GENERAL

La existencia de una potestad reglamentaria *ad extra* de los Parlamentos Autonómicos, no es privativa del Principado, aparece también recogida en otros Estatutos de Autonomía pertenecientes a las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Así el artículo 23.1.a) Rioja, artículo 32.1 Estatuto de Autonomía de Murcia y el Estatuto de Autonomía de Madrid en su artículo 21.1. Se trata de una figura desconcertante y de difícil justificación a mi juicio.

El precepto aparece ya en el proyecto remitido a las Cortes Generales cuyo artículo 20.2 decía: “Ejerce (la Junta General) también la potestad reglamentaria en aquellas materias en que sólo corresponda al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado”.

En la discusión en la Comisión Constitucional se flexibiliza el carácter categórico que tenía el precepto en su redacción originaria, sustituyéndose lo que era una necesidad (“ejerce”) por una posibilidad “podrá ejercer, en todo caso”, con expresa referencia al campo de la “organización de los servicios”.

El mencionado precepto se remite al artículo 12 que establece un listado de materias en las que “corresponde al Principado de Asturias en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva”.

El Estatuto de Autonomía de Asturias, a diferencia de algún otro Estatuto como el del País Vasco (art. 20.4), no contiene precepto alguno que fije el alcance de la función ejecutiva, si bien es sabido que dicha función no se limita a dictar actos administrativos sino que se extiende también a la posibilidad de dictar reglamentos internos de organización. Lo que hace el Estatuto es atribuir directamente esta

segunda manifestación de la función ejecutiva a la Junta General con el propósito confesado de que la "Junta conozca estos reglamentos generales de servicios por la importancia que los mismos pueden tener, sobre todo en los primeros momentos organizativos de la Comunidad Autónoma" (Explicación del diputado de UCD, señor García-Pumarino Ramos, autor de la enmienda transaccional de la que deriva la redacción final del artículo).

Sin embargo, la opción adoptada es criticable tanto por razones formales como materiales.

a) Por razones formales, porque se establece un nuevo tipo de normas hasta ahora no contempladas en nuestro Ordenamiento Jurídico, a saber, el Reglamento administrativo emanado de un órgano parlamentario. En cuanto a la emanación parlamentaria de este tipo de normas se deriva directamente del artículo 23.2, en cuanto su carácter administrativo, es decir, infra legal, cualquier equívoco que pudiera surgir desaparece con la mera lectura del artículo 54 en cuya virtud estos Reglamentos son residenciables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Nos encontramos, pues, con un nuevo tipo de Reglamento Parlamentario que a diferencia del tradicional, cuya finalidad es regular la vida de las Cámaras y cuyo control corresponde al Tribunal Constitucional, tiene un alcance organizativo externo y su control corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

b) Materialmente es criticable el precepto por su obviedad, su único valor, más político que jurídico es resaltar el que la Junta General del Principado es competente para la organización de los servicios en aquellas materias que sólo corresponde al Principado la ejecución de la legislación del Estado. Pero tal reclamación de competencia a favor de la Junta General, tan enfáticamente proclamada, es superflua, pues olvida que las reglas de delimitación de competencias derivadas de la Constitución y del Estatuto tienen un alcance material y no formal (Sentencias del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982, 11 de junio de 1982, etc.); y atribuida una competencia a una Comunidad Autónoma, es ésta, y en concreto su órgano parlamentario, el facultado para determinar el órgano que la va a ejercitar, así como el vehículo formal a utilizar. A mayor abundamiento, de nuestro Ordenamiento Jurídico no se infiere la existencia de un "campo reglamentario" vedado a la ley, ésta por tanto puede regular cualquier materia sin necesidad de recordatorio estatutario alguno.

El precepto, en su redacción originaria, todavía tenía sentido ya que establecía un principio de reserva parlamentaria en estas materias, pues atribuía a la Junta General la potestad reglamentaria con carácter categórico. Este sistema originario podría ser criticado por su rigor (no se entiende por qué necesariamente el Ejecutivo tiene que abste-

nerse de intervenir, de *forma total y absoluta*, cuando se trate de materias en las que la Comunidad Autónoma sólo tiene la potestad ejecutiva), pero al menos era congruente y reflejaba una opción política clara.

En cambio, en la redacción actual no se expresa más que el hecho indiscutible, de que la Junta General puede reglar cualquier materia competencialmente atribuida al Principado, con mención singular a la facultad de organizar los servicios en materias que la Comunidad Autónoma sólo puede ejecutar la legislación del Estado. La única novedad está en fijar que el cauce formal de la producción normativa en este caso no será la ley, que hubiera sido lo lógico tratándose de un órgano parlamentario, y además perfectamente constitucional en virtud de lo arriba dicho relativo al alcance material que tienen las reglas atributivas de competencias, sino el reglamento administrativo. Con esto, queriendo en principio reforzar las funciones de la Junta General, se desnaturaliza el carácter parlamentario de esta institución, sin obtener a cambio ninguna ventaja significativa. Otras notas predicables de estos Reglamentos de la Junta General son las siguientes:

1) En cuanto a la iniciativa para su aprobación corresponde a la Junta General o al Consejo de Gobierno; no cabe la iniciativa popular o municipal, ya que éstas no operan más que en aquellas materias que sean de competencia exclusiva del Principado (art. 31.1 del Estatuto de Autonomía).

2) Su tramitación parlamentaria es idéntica a la prevista para los proyectos y proposiciones de ley (art. 153 del Reglamento de la Junta General del Principado).

3) Al igual que las leyes, estos Reglamentos se publican en el *Boletín Oficial del Principado* y en el *Boletín Oficial del Estado*, ordenando el presidente del Principado su publicación (art. 31.2 del Estatuto de Autonomía). Posteriormente, el artículo 16.c) de la Ley 6/1984, de 5 julio, atribuyó a dicho presidente, con el refrendo del presidente de la Junta General, el promulgar estas normas especiales.

4. INVIOLABILIDAD DE LA JUNTA GENERAL

Este apartado no es más que una fiel reproducción de lo previsto en el artículo 66.3 de la Constitución para las Cortes Generales. En nuestro “bloque de constitucionalidad” la inviolabilidad se predica del Rey (art. 56.3 de la Constitución Española), de los diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 71.1 de la Constitución Española) y también de los parlamentarios regionales. En concreto, el Estatuto de Autonomía de Asturias la extiende a éstos “aun después de haber cesado en su mandato... por las

opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo" (art. 26 del Estatuto de Autonomía), de esta inviolabilidad de los parlamentarios asturianos nos ocuparemos cumplidamente al estudiar el correspondiente artículo.

En el Derecho constitucional según el profesor RECODER DEL CASSO³, la inviolabilidad puede tener un doble alcance, en primer lugar irresidenciabilidad ante un Tribunal; por otro, derecho a una tutela penal específica.

Dado que tratándose de un órgano legislativo no tiene sentido hablar de irresidenciabilidad, hemos de concluir que la inviolabilidad de la Junta General supone que ésta es acreedora de una especial protección penal.

Esto implica que la Junta General no puede estar sujeta a ningún tipo de coacción o poder externo, y aunque el Estatuto no contenga previsión expresa análoga a la que contempla el artículo 72.3 de la Constitución Española, es indudable que el presidente de la Junta General ejerce en nombre de la misma todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de su sede.

Para concluir, el que la Junta General del Principado, al igual que las Cortes Generales, sea inviolable recalca el carácter de auténtico órgano legislativo de la misma, representante del pueblo asturiano y máximo poder en la Comunidad, con plenas facultades dentro de los límites señalados por la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

³ RECODER DEL CASSO: Comentario a la Constitución, Ed. Cívitas.

ARTICULO 24 *

“Compete también a la Junta General:

- 1. Elegir de entre sus miembros al presidente del Principado de Asturias.**
- 2. Designar los senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución, con arreglo a lo que establezca una ley de la Junta que asegurará, en todo caso, la adecuada representación proporcional.**
- 3. Ejercitar la iniciativa legislativa según lo dispuesto en la Constitución.**
- 4. Fijar las previsiones de índole política, social y económica que de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución haya de suministrar el Principado de Asturias al Gobierno para la elaboración de los proyectos de planificación.**
- 5. Ejercer las competencias atribuidas por el artículo 11.1.a), al Principado de Asturias en lo relativo a la alteración de los términos y denominaciones de los concejos, así como las facultades en relación a la creación de organizaciones en los términos establecidos en dicho artículo.**
- 6. Regular la delegación de competencias administrativas del Principado en uno o varios municipios o en las organizaciones territoriales a que se hace referencia en el artículo 6.⁹**
- 7. Autorizar la prestación del consentimiento para obligarse en los convenios y demás acuerdos de cooperación en que el Principado de Asturias sea parte, así como supervisar su ejecución.**
- 8. Establecer tributos. Autorizar el recurso al crédito.**
- 9. Aprobar el programa del Consejo de Gobierno y exigir su responsabilidad política en la forma que determine una ley de Junta.**
- 10. Examinar y aprobar la cuenta general del Principado.**
- 11. Interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.”**

* Autor del comentario: Gregorio Arranz Pumar.

1. INTRODUCCION

El artículo 24 que ahora comentamos comienza con un genérico “Compete también a la Junta General”, para enumerar a continuación una serie de funciones propias de la Asamblea Autonómica. El legislador ha querido recoger, tanto funciones previstas en otras partes del Estatuto, como otras reguladas con más detalles en otras partes y que son traídas aquí con el propósito de dar más entidad a este artículo. En cualquier caso, el resultado es poco sistemático, conteniendo funciones muy dispares y operando también el artículo como un auténtico “cajón de sastre”. En esto, el Estatuto asturiano se asemeja a los de las Comunidades Autónomas de menor grado, ya que todos estos estatutos se caracterizan por una exhaustiva definición de las funciones de la Asamblea Regional. Nosotros aprovecharemos el comentario de este artículo 24 para tratar de agrupar en torno a principios clasificatorios coherentes las diferentes misiones que tiene reconocida en el Estatuto de la Junta General, y posteriormente analizaremos algunos de las más sobresalientes.

2. CUADRO GENERAL DE LAS FUNCIONES DE LA JUNTA GENERAL

1. Función legislativa

El ejercicio de la potestad legislativa es sin duda alguna lo que permite calificar a la Junta General como Parlamento Autonómico y hace del Principado de Asturias no un mero ente administrativo descentralizado, sino un auténtico poder político integrado en el Estado de las Autonomías. A efectos analíticos aquí también se puede incluir la potestad reglamentaria del artículo 23.2, ya analizada, y que habilita a la Junta General para organizar los servicios en aquellas materias en las que la Comunidad Autónoma sólo tiene una potestad de ejecución. En cuanto a las fórmulas parlamentarias para el ejercicio de esta potestad se regulan en este mismo título y en el Reglamento de la Junta General, siendo objeto de un profundo estudio más adelante.

2. Función de control del Ejecutivo

Esta función de control se hace en primer lugar mediante la aprobación de las leyes y el establecimiento de los presupuestos, ya que éstas manifestaciones normativas fijan el marco funcional y económico en el que se desarrollará la actividad del Consejo de Gobierno.

Sin embargo, la función legislativa y presupuestaria, por su importancia y diverso alcance, tradicionalmente son objeto de la doctrina de un estudio aparte.

Manifestaciones específicas de esta función serían:

a) El elegir entre los miembros de la Junta General al presidente del Principado. Esta elección se contempla en el artículo 32 del Estatuto, siendo desarrollada en la Ley 6/1984, de 5 de julio, del presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

b) Aprobar el programa del Consejo de Gobierno y exigir su responsabilidad política. El artículo 35 del Estatuto de Autonomía regula tanto la cuestión de confianza, como la moción de censura, siendo ambas instituciones objeto de un amplio desarrollo en el título II de la Ley 7/1984, de 13 de julio "de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias".

c) Otros medios de control menos enérgicos, pero no por ello menos importantes, serían los debates sobre la acción política y de gobierno previstos en el artículo 2.º de la Ley 7/1984, las preguntas interpelaciones y mociones del artículo 26 del Estatuto, así como la posibilidad que tienen los parlamentarios de recabar tanto informes como la presencia de cualquier autoridad o funcionario de la Comunidad Autónoma. Todos estos medios de control serán objeto en su momento del oportuno comentario.

3. Funciones presupuestarias y fiscales

a) Aprobar los presupuestos (art. 47).

b) Autorizar las operaciones de crédito, así como la emisión de deuda pública (art. 48).

c) La potestad tributaria (art. 46).

d) Examinar y aprobar la cuenta general del Principado; conocer el informe que elabore el Tribunal de Cuentas (art. 55).

4. Relaciones con otras instituciones

a) Del Estado:

— Designar los senadores a los que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución.

— Ejercitar la iniciativa legislativa según lo previsto en la Constitución (art. 87 CE).

— Fijar las previsiones de índole política, social y económica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 131.2 de la CE.

— Interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional en los casos previstos en la Constitución y la LOTC.

b) En relación con otras Comunidades Autónomas:

— Autorizar la prestación del consentimiento para obligarse en convenios y acuerdos de cooperación, así como supervisar su ejecución. Estos convenios están contemplados expresamente en el artículo 21 del Estatuto y allí fueron objeto de cumplido estudio. Aunque no están expresamente contemplados, también cabe la celebración de convenios con el Estado o las CC.LL. En el primer caso parece claro que también deberá intervenir la Junta General.

c) En relación con las CC.LL.:

— Regular la delegación de competencias administrativas del Principado en uno o varios municipios, o en las entidades territoriales del artículo 6.^º (fundamentalmente las comarcas o áreas metropolitanas).

— Alteración de los términos y denominaciones de los concejos, creación de las organizaciones territoriales previstas en el artículo 6.^º

5. En relación con la planificación económica y la ordenación del sector público

— Creación de empresas públicas (art. 49.2).

— Fijar las previsiones de índole política, social y económica que de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución haya de suministrar el Principado de Asturias al Gobierno para la elaboración de los proyectos de planificación. Precepto éste de virtualidad nula en la práctica en tanto no se cree el Consejo Económico y Social.

— Proponer las personas que hayan de formar parte de los órganos de administración de las empresas públicas estatales radicadas en Asturias (HUNOSA y ENSIDESA), “en los términos y número que establezca la legislación general del Estado”. Como dicha legislación no existía en el momento de la promulgación del Estatuto, la Disposición Transitoria 7.^a estableció que hasta la existencia de aquélla “el Principado de Asturias propondrá, de entre personas de reconocida capacidad para el cargo, tres de los miembros de cada uno de los Consejos de Administración de las empresas públicas de HUNOSA y ENSIDESA. Dicha propuesta será formulada por la Junta General del Principado dentro de los treinta días siguientes a su constitución. Cada uno de los miembros de ésta podrá votar como máximo a dos candidatos de los propuestos”. En esta línea hay que señalar que por Ley 7/83, de 6 de octubre, se crea una Comisión con la finalidad de coordinar la labor de dichos representantes.

— Elaborar y remitir al Gobierno de la Nación “cualquier clase de informes, estudios o propuestas relativos a la gestión de dichas empresas o a su incidencia en la socioeconomía de la región”.

Aunque la facultad se confía al Principado sin especificar a qué institución concreta, parece claro que la Junta General debe tener aquí un importante protagonismo.

3. REFERENCIA ESPECIAL A DETERMINADAS FUNCIONES DE LA JUNTA GENERAL

Vamos ahora a entrar a analizar aquellas funciones que por su especificidad no aparecen recogidas en otros lugares del Estatuto y por tanto merecen aquí un especial comentario.

A) “Designar los senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución con arreglo a lo que establezca una ley de la Junta, que asegurará en todo caso la adecuada representación proporcional”.

Sabido es que la Constitución Española, no obstante designar al Senado como Cámara de representación territorial (art. 69.1) y ser la Comunidad Autónoma el escalón fundamental en la nueva organización territorial del Estado, fijó como circunscripción electoral para la elección de los senadores la provincia (art. 69.2).

Sin embargo, y como paliativo del sistema citado, se prevé (art. 69.5) que “las Comunidades Autónomas designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán en todo caso, la adecuada representación proporcional”.

El precepto constitucional transcrito se limita a señalar el número de senadores por Comunidad Autónoma, el órgano designante y el respeto a la regla de proporcionalidad, siendo los Estatutos los que deben concretar los demás extremos. Sin embargo, en el Estatuto de Autonomía de Asturias (y en la mayoría de los de las demás Comunidades Autónomas) no se regula la cuestión, remitiéndose a una ley especial. Esta ley fue aprobada por la Junta General el 4 de agosto de 1983.

La doctrina¹, especialmente después que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la primera ley autonómica reguladora de la materia (Ley vasca de 18 de marzo de 1981; Sentencia de 18 de diciembre de 1981), se ha centrado en cuatro puntos que nos servirán de clave interpretativa para analizar la ley asturiana.

— En cuanto a las causas de ineligibilidad e incompatibilidad de los senadores éstas tienen que ser como mínimo las previstas en la legislación general electoral, pero las leyes autonómicas pueden exigir otras.

¹ SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Obra citada*, págs. 29 y ss.

Así la Ley 4/1983 exige que los candidatos deben gozar de la condición política de asturianos (art. 2.º), no exigiéndose en cambio la condición de parlamentario autonómico.

— En cuanto al procedimiento de designación caben señalarse las siguientes fases:

a) La Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará:

1) El número de senadores que corresponde a cada grupo parlamentario mediante la aplicación del sistema D'Hont.

2) El plazo en que los representantes de los distintos grupos parlamentarios deberán proponer sus candidatos.

b) Finalizado el plazo de presentación de candidatos, la Comisión de Reglamento verificará si los candidatos propuestos reúnen los requisitos legales en cuanto a su elegibilidad y compatibilidad, evacuando el oportuno dictamen.

c) El Pleno de la Junta se pronunciará sobre las presuntas incompatibilidades procediendo a la designación de los senadores. En caso de declaración de incompatibilidad, el grupo parlamentario presentará una nueva propuesta que será objeto de idéntica tramitación.

d) Los designados serán proclamados senadores de la Comunidad Autónoma por el presidente de la Junta General, recibiendo la correspondiente credencial acreditativa.

— En cuanto a la duración del mandato, se plantea el problema de vincularlo a la legislatura de la Asamblea Legislativa que lo designó o vincularlo a la legislatura del Senado.

En el caso que nos ocupa, del artículo 5.º parece deducirse que se ha optado por el primer sistema, ya que el mandato de “los senadores designados... terminará al finalizar la legislatura de la Junta General del Principado por la que fueron nombrados”. En el supuesto de que en el interín termine la legislatura del Senado por cualquier causa, también termina el mandato de los senadores autonómicos, pero una vez constituido el nuevo Senado “la Junta conferirá mandato a las mismas personas que hubieron resultado designadas al inicio de la legislatura”.

Además, el artículo 6.º prevé que las vacantes de los senadores se cubrirán por el mismo procedimiento descrito, guardándose la proporcionalidad existente entre los grupos parlamentarios.

— Por último esta ley, siguiendo la tónica general de otras Comunidades Autónomas, no contempla ningún instrumento de orientación o control de la Junta General sobre los senadores por ella designados.

B) A la Junta General le corresponde “ejercitar la iniciativa legislativa según lo dispuesto en la Constitución”.

En este sentido el artículo 87.2 de la Constitución establece que “Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”. La primera modalidad contemplada no es más que una manifestación del derecho de petición, no tratándose realmente de una nueva forma de iniciativa legislativa; la segunda, en cambio, es un elemento clave con importantes efectos integradores.

En cuanto al alcance de esta iniciativa legislativa, abarca todas las materias, incluida la reforma constitucional, ya que el artículo 166 de la CE se remite expresamente no sólo al párrafo 1.º del artículo 87, sino también al 2.º

El Reglamento de la Junta General contiene algunas previsiones de la elaboración de las proposiciones de ley a remitir al Congreso de los Diputados, las cuales pueden ser sistematizadas de la siguiente forma.

1) La elaboración de las proposiciones se hará con sujeción a los trámites del procedimiento legislativo ordinario, pero es necesario que el Pleno se pronuncie en una votación final por mayoría absoluta.

2) “Para la designación de los diputados que habrán de defender las proposiciones de ley en el Congreso, cada parlamentario escribirá un nombre en la papeleta correspondiente, resultando elegidos hasta un máximo de tres, en el número previamente fijado por el Pleno, los diputados que obtuvieran mayor votación. Los posibles empates se resolverán mediante sucesivas votaciones entre los igualados, aplicándose, tras el tercer empate, el criterio establecido en el artículo 47 de este Reglamento” (art. 165 del Reglamento).

En cuanto a la tramitación de la proposición una vez recibida en el Congreso de los Diputados es el Reglamento de dicha Cámara el que lo regula, si bien de forma excesivamente sucinta. La tramitación no es otra que la prevista en el artículo 126 de dicho Reglamento para las proposiciones de ley, con las siguientes modulaciones:

a) Se prevé un examen previo por la Mesa a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

b) En el trámite de toma en consideración, la defensa de la proposición corresponde a la correspondiente delegación de las Comunidades Autónomas.

La exigencia del trámite de toma en consideración, también para estas proposiciones provenientes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, relativiza su conceptualización como una auténtica potes-

tad de iniciativa y nos acerca a la figura de un cualificado derecho de petición ante las Cortes Generales.

El Estatuto de Autonomía a su vez se refiere a varios supuestos específicos en los que un texto normativo elaborado por la Junta General se remite a las Cortes Generales.

— Artículo 56. Siendo el Estatuto de Autonomía una ley orgánica es obvio que el proyecto de reforma una vez aprobado por la Junta General debe ser también sometido a la aprobación de las Cortes Generales como tal ley, ahora bien en este caso no se contempla el que la Junta General comisione parlamentarios para la defensa de la reforma en las Cortes Generales.

— Artículo 13.2.b) y 14. Se contempla la iniciativa legislativa de la Junta General para que el Estado apruebe las oportunas leyes orgánicas de delegación o transferencia del artículo 150.2. En este caso sí será de aplicación lo previsto en el artículo 87.2 de la Constitución, siendo esta manifestación uno de los casos más típicos de posible iniciativa de las Comunidades Autónomas.

— Artículo 13.2.a). Que contempla un procedimiento especial de reforma del Estatuto, requiriendo el transcurso de cinco años y ciñéndose a las competencias previstas en el artículo 13.1. En estos casos, una vez adoptado el acuerdo por la Junta General (por mayoría absoluta y no de 3/5), la cuestión es resuelta por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

C) “Ejercer las competencias atribuidas por el artículo 11.1.a), al Principado de Asturias, en lo relativo a la alteración de los términos y denominación de los concejos, así como las facultades en relación a la creación de organizaciones territoriales en los términos establecidos en dicho artículo”.

De un análisis conjugado de estos artículos se infiere que los autores del Estatuto, tras asumir un serie de competencias en materia de régimen local quisieron reservar su ejercicio al Parlamento autonómico, vedando cualquier ingerencia del Ejecutivo en este campo.

Estas facultades se pueden agrupar en dos bloques:

- a) Alteración de los términos y denominaciones de los concejos.
- b) Creación de comarcas y áreas metropolitanas.

En mi opinión, si bien respecto a la estructuración del territorio de las Comunidades Autónomas en comarcas, así como la creación de áreas metropolitanas, por su trascendencia, está justificado el principio de reserva parlamentario, en cambio el extender la reserva a la alteración de los términos y denominaciones de los concejos nos parece excesivo, no por la opción en sí, sino por la rigidez de su consagración estatutaria conlleva, máxime cuando sin necesidad de dicha reserva la

Junta General en cualquier momento y en ejercicio de su potestad legislativa se podría haber atribuido dicha facultad, por otro lado típicamente gubernativa en nuestro régimen local tradicional.

d) "Regular la delegación de competencias administrativas del Principado en uno o varios municipios o en las organizaciones territoriales a que se hace referencia en el artículo 6.º" (art. 29.6).

Este apartado cumple una doble misión:

a') Resaltar la importancia que tiene la técnica delegatoria a favor de las CC.LL., técnica que requiere una mención estatutaria expresa.

b') Establecer con buen criterio el principio de reserva de ley para una regulación general y armónica de esta materia.

En cuanto al contenido y naturaleza de la delegación, ya ha sido objeto de análisis en otras partes de este trabajo y allí nos remitimos.

4. LA JUNTA GENERAL Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Hay que señalar que prácticamente todas las funciones recogidas en el artículo 22 coinciden con las previstas en el proyecto elaborado por los organismos preautonómicos y remitido al Congreso de los Diputados, sin embargo, existe una excepción que merece un especial comentario.

En el artículo 21.9 del proyecto originario se establecía que correspondía a la Junta General el "ser oída y recibir la información que proporcionará el Gobierno de la Nación en orden a la negociación de los Tratados Internacionales, así como de los proyectos de regulación aduanera en cuanto a materias de específico interés para el Principado de Asturias".

Tras la oportuna tramitación parlamentaria en las Cortes Generales, esta función desaparece para reaparecer claramente capitidisminuida como atribución del Consejo de Gobierno. En efecto, según el artículo 34.3 del Estatuto "el Consejo de Gobierno será informado de los convenios y tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés".

Entiendo que el cambio producido es criticable por dos tipos de razones:

a) En cuanto al alcance de la intervención de la Comunidad Autónoma, prescindiendo de la institución competente, ya que se circunscribe a una facultad de recibir informes, desapareciendo la audiencia que preveía al proyecto originario, además desaparece toda referencia a los proyectos de regulación aduanera. Esta amputación obedece a una falsa apreciación de las facultades citadas, consideradas

en la Comisión Constitucional como manifestación del título competencial previsto en el artículo 149.1.3 de la CE ("Relaciones Internacionales") y por tanto, inadmisibles, ni siquiera en su mínima expresión, por las Comunidades Autónomas de segundo grado como la asturiana. Sin embargo, la intervención de las Comunidades Autónomas en este campo no supone incidencia alguna en las relaciones internacionales como competencia exclusiva del Estado, sino que es un corolario lógico del hecho incuestionable de que los Tratados Internacionales pueden afectar el ejercicio de competencias previamente asumidas por los Estatutos.

b) Desde otra perspectiva no se entiende por qué debe ser el Consejo de Gobierno y no cualquier otra institución autonómica la favorecida por la facultad citada. Hubiera sido más correcto conceder el derecho de ser informado a la Comunidad Autónoma en su conjunto como hacen otros Estatutos (ver art. 27 EA Cat.), y en cualquier caso, puestos a elegir, nos parece razonable el que sea la Junta General el órgano destinado a recibir la información sobre convenios y tratados internacionales, tal como preveía el proyecto originario.

ARTICULO 25 *

“1. La Junta General del Principado de Asturias es elegida por un período de cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con aplicación de un sistema de representación proporcional. No podrá ser disuelta salvo en el supuesto excepcional previsto en el artículo 32 de este Estatuto.

2. El Pleno de la Junta fijará por ley, cuya aprobación y reforma requiere el voto favorable de la mayoría de sus componentes, el número de miembros, entre treinta y cinco y cuarenta y cinco, sus causas de inelegibilidad e incompatibilidad y las demás circunstancias del procedimiento electoral.

3. Las elecciones serán convocadas por el presidente del Principado, de manera que coincidan con otras consultas electorales de otras Comunidades Autónomas y tendrán lugar entre los treinta y sesenta días desde la terminación del mandato.

4. La Junta electa será convocada por el presidente del Principado cesante, dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones.”

1. DURACION DE LA LEGISLATURA ASTURIANA

La Junta General del Principado, en cuanto Parlamento dentro del esquema de Gobierno asturiano, está sujeto al principio de temporalidad del poder propio de todo sistema democrático. Ello implica que sus diputados están sometidos a una renovación en el tiempo, a través de unas elecciones, implicando esta renovación de la Cámara también una renovación del Ejecutivo en virtud del principio de confianza propio de los regímenes parlamentarios.

En nuestro Derecho parlamentario se conoce con el nombre de legislatura al período de vida de las Cámaras, y el Estatuto de Autonomía de Asturias lo fija en un período de cuatro años, plazo idéntico al previsto en la Constitución Española, en sus artículos 68 y 69, para el Congreso de Diputados y para el Senado, y al adoptado por todos los

* Autor del comentario: Gregorio Arranz Pumar.

Estatutos Autonómicos. Dentro de este período cuatrienal no todos los días son hábiles para el ejercicio de las funciones parlamentarias, ya que como veremos al analizar el artículo 27 existen espacios acotados de tiempo, conocidos como “períodos de sesiones” a los cuales queda limitado el ejercicio de dichas funciones. En cualquier caso la Junta General del Principado es un auténtico Parlamento, ya que actúa como institución permanente, sujeta a una regulación estatutaria y no dependiente en su funcionamiento de un poder externo como ocurría en los Parlamentos medievales sujeta a la libre decisión del monarca en cuanto a su convocatoria.

La legislatura empieza con las elecciones debidamente convocadas y finaliza, como regla general, con el transcurso de cuatro años a partir de dichas elecciones.

El Estatuto de Autonomía de Asturias, al igual que gran número de Estatutos de Autonomía, ha prohibido expresamente la disolución como causa de conclusión anticipada de la vida de la Junta General. Esta interdicción expresa, fruto de los Acuerdos Autonómicos, obedece a la razón confesada de evitar una proliferación de elecciones autonómicas en el tiempo, con la consiguiente confusión y cansancio del cuerpo electoral, temor justificado teniendo en cuenta el gran número de Comunidades Autónomas constituidas. En cualquier caso, el resultado ha sido eliminar una pieza fundamental en todo régimen parlamentario, que sirve de contrapeso al Ejecutivo frente a los poderes de fiscalización de las Cámaras, y especialmente frente a la moción de censura. La disolución permite a su vez conocer la opinión del electorado frente a una cuestión importante que distancia al Gobierno de la Asamblea, siendo además un instrumento que permite al Gobierno incrementar su fuerza parlamentaria en un momento en el que cree propicio para el cuerpo electoral.

Ahora bien, el hecho de que la Junta General del Principado tenga en cierta medida bastante recortados sus poderes frente al Consejo de Gobierno (períodos reducidos de sesiones, moción de censura constructiva con requisitos aún más estrictos que los del artículo 113 de la Constitución Española) puede en cierta medida justificar, desde la óptica del equilibrio entre poderes, la ausencia de la prerrogativa gubernamental de disolución.

Tratándose, como en la actualidad, de un Ejecutivo fuerte con sólidos apoyos parlamentarios, la necesidad de una disolución anticipada de las Cámaras es difícil que se dé. Por el contrario, en el supuesto de que se formen gobiernos de coalición con apoyos inestables, produciéndose alteraciones en la confianza parlamentaria, se pueden dar supuestos de difícil solución manteniéndonos la composición del momento en la Junta General y sin posibilidad de que el cuerpo electoral se pronuncie anticipadamente. En estos casos límites, aunque no im-

sibles, el valor gobernabilidad del Principado debería prevalecer sobre el valor, plenamente justificado insisto, de coordinación entre las elecciones autonómicas.

Es cierto que existía un riesgo potencial de multiplicación de las convocatorias electorales autonómicas, ahora bien, entiendo que dicho riesgo no se puede conjurar con la interdicción estatutaria de una figura, la disolución, consustancial a todo sistema de gobierno de cuño parlamentario. La solución no podría venir más que de la maduración en el tiempo del sistema autonómico diseñado y de la prudencia política de las fuerzas en juego.

La única posibilidad de disolución es la contemplada en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía, que se comenta en otra parte de este trabajo y que hace referencia al supuesto que tras unas elecciones las sucesivas propuestas al candidato a la presidencia del Principado no obtienen mayoría, aquí, transcurridos dos meses desde la constitución de la Junta General, se produce *ipso iure* la disolución de la misma, convocándose nuevas elecciones.

El mandato de la nueva Junta durará, “en todo caso” hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera, con lo cual se quiere mantener a toda costa el principio, ya señalado, de simultaneidad en las elecciones autonómicas. Teniendo en cuenta que las nuevas elecciones se deben convocar a los dos meses de la constitución de la primera Junta, realmente la nueva legislatura va a tener una duración sensiblemente igual a la ordinaria de cuatro años.

El problema estaría en el caso de que el presidente del Principado perdiera la confianza por el procedimiento del artículo 35 del Estatuto de Autonomía, ya que ahora la elección del nuevo presidente se haría según el procedimiento de investidura del artículo 32.1 (art. 35.3). El Estatuto de Autonomía sigue aquí el mismo modelo que el previsto en el artículo 114.1 de la Constitución Española, pero con la importante salvedad de que “en ningún caso suponga la disolución de la Junta General”. Esta cautela impide la hipotética situación aberrante de una nueva legislatura de duración mínima, ya que en el supuesto de la investidura fallida el mandato de la nueva Junta durará en todo caso hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera (art. 32.3 *in fine*). Ahora bien, el remedio puede ser peor que la enfermedad en el caso que la Junta General a través de sucesivas votaciones no se ponga de acuerdo en cuanto a la persona llamada a sustituir al presidente dimitido de donde se deduce una vez más que el recurso a unas elecciones extraordinarias o anticipadas es la única forma de resolver supuestos de ingobernabilidad manifiesta.

La única solución que se me ocurre es considerar como nuevo presidente al candidato del grupo parlamentario con más apoyo electoral, solución ésta prevista en algún otro Estatuto (vgr. art. 29.3 de la

LORAFNA para votación de investidura), pero de difícil aplicación en Asturias por no tener ningún apoyo estatutario. Es más, el Estatuto de Autonomía para la votación de investidura opta por el sistema de disolución en el caso de que ningún candidato obtenga mayoría simple.

Sin embargo, lo normal es que el mandato de la Junta General concluya a los cuatro años de las elecciones. Las elecciones son convocadas por el presidente del Principado, tratándose este acto presidencial de un típico acto reglado que no admite ninguna discrecionalidad.

1) Las elecciones deben tener lugar entre los treinta y sesenta días desde la terminación del mandato. Luego para cumplir este requisito, la convocatoria debe ser casi inmediata a la disolución, única forma de dejar tiempo para los trámites electorales.

2) Además, las elecciones deben ser convocadas de manera que coincidan "con otras consultas electorales de otras Comunidades Autónomas", con lo cual se quiere evitar una sucesión de elecciones en el tiempo, con los inconvenientes que ello acarrearía. Lógicamente dicha coincidencia sólo es posible con las Comunidades Autónomas, que son mayoría, cuyas primeras elecciones coincidieron con las asturianas, en cambio con el País Vasco, Cataluña, Galicia o Andalucía, al ser el *dies a quo* del mandato de sus legislaturas diferente, la coincidencia es especialmente compleja. Máxime cuando salvo en el caso vasco, en el cual se permite la figura de la disolución anticipada (art. 28 Ley de Gobierno) en estas Comunidades Autónomas sus legislaturas duran necesariamente cuatro años.

En el proyecto originario se prohibía la coincidencia con las elecciones generales, previsión lógica si no se quiere desnaturalizar las elecciones autonómicas.

Queda por otra parte por ver cómo se relacionan entre sí las diferentes Comunidades Autónomas para lograr dicha coincidencia de fechas. El Estatuto de Autonomía preveía el acuerdo con el Gobierno de la Nación para la convocatoria de las primeras elecciones (Disposición Transitoria 1.^a), pero no hay previsión similar para las sucesivas consultas.

2. CONVOCATORIA DE LA JUNTA GENERAL Y CONSTITUCION DE LA MISMA

Celebradas las elecciones la Junta electa será convocada por el presidente del Principado cesante, dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones.

La convocatoria del presidente cesante es también un acto debido, y aunque la dicción del precepto (reproducción del art. 69 de la Constitución Española), puede dar a entender que el plazo de quince

días es para convocar la Junta General, no para que ésta se constituya, una interpretación teleológica inclina a pensar que en esos quince días la Junta General debe ser primero convocada y luego reunirse; otra solución podría dar lugar al abuso de que la publicación del Decreto de convocatoria se pospusiera largamente con los perjuicios que ello acarrearía.

Sin embargo, el plazo de quince días, notablemente inferior al previsto en el artículo 69 de la Constitución Española para el Congreso de Diputados que es de veinticinco días, hace difícil el cumplir los trámites preelectorales, de ahí que tanto la Disposición Transitoria 1.^a,3, para las primeras elecciones, como el artículo 4 del Reglamento de la Junta General contemplen como *dies a quo* para este plazo el de proclamación de los resultados por la Junta Electoral. Es especialmente destacable el que el Reglamento prevé la posibilidad de la autoconvocatoria de la Junta General para el caso de que transcurridos quince días desde la proclamación de los diputados electos no haya habido Decreto de Convocatoria.

Entre la terminación del mandato de la Junta General y la constitución existe un vacío que debe ser cubierto por la Diputación Permanente, institución prevista en el artículo 29.3 y que ya comentaremos. La existencia de la Diputación Permanente corrobora el carácter de institución "perpetua" que tiene el órgano legislativo asturiano.

La constitución es el acto parlamentario por el cual la Junta General empieza sus funciones como tal. El Reglamento de la Junta General del Principado regula la constitución en su título I, exigiéndose un requisito temporal ya analizado y otro de *quorum*. En cuanto a este último, se requiere que a la sesión constitutiva asista la mayoría de los parlamentarios, y si no se consigue ésta, se prevén sucesivos intentos, con una cadencia de dos días hasta que se consiga *.

La sesión constitutiva será presidida inicialmente por el diputado electo de mayor edad entre los presentes y asistido por los dos más jóvenes en calidad de secretarios.

Declarada abierta la sesión por el presidente, se dará lectura al Decreto de Convocatoria, a las disposiciones del título I del Reglamento, a la relación de los diputados electos y a los recursos contencioso-electorales interpuestos con indicación de los diputados electos que pudieran quedar afectados por su resolución. A continuación se procede a elegir la Mesa, que al igual que ocurre hoy en el Congreso de Diputados tiene ya un carácter definitivo no provisional.

Aunque el Estatuto de Autonomía no contiene previsión análoga a la recogida en el artículo 70.2 de la Constitución Española, "la validez de los actos y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estarán

* Este último aspecto ha sido suprimido por el nuevo Reglamento de 24 de abril de 1985.

sometidas al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral”, parece claro que la Junta General del Principado no puede arrogarse función alguna en este campo. Ello obedece a que el control de la validez de las elecciones es algo consustancial al régimen electoral general, reservado al Estado y requiriendo su regulación una Ley Orgánica (art. 81.1 CE).

En cualquier caso, el Reglamento de la Junta General del Principado excluye en su articulado de forma implícita cualquier intento de control parlamentario de la validez de las elecciones, tanto por la referencia a los “recursos contencioso-electorales” interpuestos, como el hecho de que la Mesa que se constituye en la primera sesión es definitiva y no interina. Si por el contrario se hubiera optado por una primera constitución de una Mesa interina, ello implicaría el concepto de una constitución provisional hasta que la propia Junta General hubiera resuelto sobre las incidencias del proceso electoral. La solución adoptada, además de ser la única respetuosa con el bloque de la constitucionalidad, supone una simplificación de trámites, permitiendo un más rápido funcionamiento de la Junta General.

En cambio, todo lo que hace referencia a la apreciación de la incompatibilidad de los diputados, figura ésta conceptualmente diferente a la ineligibilidad como luego veremos, sí que corresponde a la Junta General. Así corresponde a la Comisión de Reglamento elevar al Pleno una propuesta sobre la posible incompatibilidad de los diputados, incompatibilidad que una vez declarada y notificada obliga al diputado a elegir entre el escaño y el cargo incompatible.

Una vez elegida la Mesa, el presidente electo prestará y solicitará de los demás diputados juramento o promesa de acatar la Constitución Española y el Estatuto Autonómico, requisito éste esencial para alcanzar la plena condición de diputado según el artículo 9.º del Reglamento. Cumplidos estos trámites, el presidente declarará constituida la Junta General, lo cual es comunicado por éste al rey, al príncipe de Asturias, al presidente del Principado, a las Cortes Generales y al presidente del Gobierno de la Nación. Posteriormente, y una vez elegido el presidente del Principado, tendrá lugar la sesión solemne de apertura de la legislatura.

3. LA NORMATIVA ELECTORAL. NOCIONES GENERALES

El esquema electoral del Principado viene determinado fundamentalmente por tres tipos de normas:

1) La Constitución Española, que establece en su artículo 152 la existencia en las Comunidades Autónomas de una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal y con arreglo a un sistema de represen-

tación proporcional que asegure, además, la representación de diversas zonas del territorio.

Por otra parte el *ius suffragii* es una modalidad del derecho fundamental de participación reconocido en el artículo 23. Además el artículo 81.1 reserva a las leyes orgánicas el régimen electoral general, el cual no hace referencia a las elecciones generales sólo, sino a un mínimo común denominador aplicable a todas las consultas electorales (Sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 y de 16 de mayo de 1983).

A mayor abundamiento el artículo 149.1.1 reserva al Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, encontrándose entre los primeros el derecho electoral como derecho subjetivo fundamental (art. 23 de la Constitución Española).

2) Las previsiones del Estatuto Autonómico, especialmente las contenidas en este artículo 25, así como lo previsto en la Disposición Transitoria 1.^a

3) La ley electoral, que dentro de las limitaciones citadas apruebe la Junta General con mayoría absoluta, ley que deberá fijar entre otras circunstancias del procedimiento electoral el número de miembros, entre 35 y 45 de la Junta General, y las causas de ineligibilidad o incompatibilidad.

Es fácil deducir que las coordenadas fijadas por la Constitución Española hacen que el legislador asturiano deba limitarse en su regulación a las cuestiones técnicas del proceso electoral exigidas por la peculiaridad asturiana, ya que otra solución y especialmente una incidencia en aspectos sustantivos del derecho a votar supondría entrar en el régimen electoral general que corresponde al Estado.

Además, a diferencia de otras Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña), la Comunidad Asturiana no tiene competencia alguna en materia electoral reconocida en su título I, sin que la habilitación del artículo que comentamos a favor de la Junta General pueda ser interpretada como un auténtico título competencial, no siendo más que una norma orgánica distribuidora de competencias.

El sufragio debe ser universal, libre, igual, directo y secreto, notas éstas que determinan y califican la capacidad electoral activa de los asturianos y que coinciden con lo previsto en los artículos 68 y 69 de la Constitución Española.

El sufragio universal implica que puede ser ejercitado por todos los que estén en pleno uso de sus derechos políticos (art. 68.5 de la Constitución Española).

Es decir, basta ser mayor de edad y no haber sido privado de la

plenitud de dichos derechos (incapacitados, inhabilitados por sentencia judicial firme, etc.), debiendo darse a esta privación siempre un sentido restrictivo. Además, tratándose de unas elecciones autonómicas, sólo podrán votar los que tengan la condición política de asturianos, según lo previsto en el artículo 7.1 del Estatuto Autonómico.

De acuerdo con el mandato constitucional del artículo 68.5, gozan del *ius sufragii* los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Asturias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos, si así lo solicitan, sus descendientes inscritos como españoles en la forma que determine la ley del Estado. En cualquier caso también se requiere el requisito puramente técnico de estar incluido en el censo, pero en cambio no se exige un período mínimo de previa residencia (art. 7.E.1).

— El sufragio libre implica la ausencia de todo tipo de trabajo en el ejercicio de este derecho.

— El sufragio igual supone la interdicción de todo sistema de voto múltiple y plural, hoy además lleva consigo la exigencia de sistemas electorales (proporcionales) que no burlen dicha igualdad.

— Además el sufragio debe ser directo, sin cuerpos intermedios y secreto, condición ésta imprescindible para que la libertad sea efectiva.

4. INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD

En cuanto a la capacidad electoral pasiva, también se requiere el que los elegidos se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos y además que no incurran en ninguna de las causas de inelegibilidad o incompatibilidad establecidas.

La figura de la inelegibilidad persigue evitar que ciertos candidatos puedan prevalerse de circunstancias personales y profesionales que les permitan influir indebidamente en el proceso electoral, violando la igualdad del sufragio. En algunos supuestos obedece también a la necesidad de preservar la independencia de ciertos cuerpos o profesiones. No se trata de una circunstancia estrictamente personal, esto la diferencia de la incapacidad electoral, y es por tanto teóricamente subsanable por el afectado.

La incompatibilidad supone una serie de situaciones que por quebrantar (o poder hacerlo) la independencia o integridad de los parlamentarios durante su mandato se consideran no cohonestables con éste.

La diferente naturaleza de estas figuras implica que la inelegibilidad opere, sobre todo, en el proceso electoral, la incompatibilidad puede

surgir en cambio en cualquier momento de la vida de la Cámara. La inelegibilidad conlleva siempre la nulidad de la elección, la incompatibilidad, el derecho de opción del parlamentario afectado. La primera es examinada por los tribunales a través de recursos contencioso-electorales, la segunda, por la propia Junta General en la forma contemplada en su Reglamento.

En cualquier caso, ambas causas suelen ser comunes y su calificación depende del momento en que surjan.

El Estatuto Autonómico de Asturias remite la cuestión de las incapacidades e inelegibilidad a una futura ley electoral, sin embargo, es indiscutible que no se puede ser al mismo tiempo miembro de la Junta General y diputado del Congreso de Diputados (art. 67.1 de la Constitución Española).

Se plantea el problema de si la futura ley asturiana debe ajustarse en esta materia a lo que en su día contemple la ley electoral, que para el Congreso de los Diputados y el Senado prevé el artículo 70.1 de la Constitución Española, es decir, si esta materia se integra en el régimen electoral general del artículo 81.1 de nuestra Ley Fundamental (Ley Orgánica de 19 de junio de 1985).

La solución es para mí híbrida; la Junta General podrá regular de forma autónoma esta materia (y en este sentido se pronuncia, siquiera indirectamente, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981), ya que la propia configuración institucional del Principado parece demandar inelegibilidades específicas. Ahora bien, en cualquier caso, entiendo que las citadas figuras serán aplicables siempre a los componentes de las instituciones prevista expresamente en el artículo 70.1, ya que otra solución podría desnaturalizar a mi juicio estas instituciones, o en su caso suponer una presencia inadmisibles en el ámbito autonómico de los poderes estatales. Por lo demás, la regulación debe hacer posible que las instituciones de la "inelegibilidad" e "incompatibilidad" cumplan las finalidades que las caracterizan, asegurando la independencia de la Junta General frente a otros poderes, poderes que dada la naturaleza del Estado Autonómico no son sólo el Ejecutivo Local, sino cualquier poder extra o supra comunitario.

En cualquier caso no parece lógico que los miembros del Consejo de Gobierno sean incompatibles, solución ésta que viene a ser la dada por el propio Estatuto Autonómico en su artículo 28.2, ya que limita la incompatibilidad a la integración en la Mesa de la Junta General.

Los artículos 7.º y 37 de la Ley 6/1984, sobre el presidente del Consejo del Gobierno del Principado de Asturias, declaran expresamente esta compatibilidad, típica de todo régimen parlamentario.

5. EL SISTEMA ELECTORAL

En cuanto al sistema electoral, la Constitución prevé un sistema proporcional que garantice la representación de las diferentes zonas del territorio. Se trata, pues, de combinar el principio democrático de la proporcionalidad, principio numérico y poblacional, con la debida consideración al hecho territorial, el cual implica la existencia de espacios físicos, generalmente deprimidos, cuya escasa población no debe ser un factor “extra” discriminante.

En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, la articulación de ambos principios es sencilla, ya que basta reproducir a escala local lo contemplado en la normativa estatal (art. 68.2 de la Constitución Española y Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977).

Cada provincia es una circunscripción; asignándosele “una representación mínima inicial y distribuyendo los demás en proporción a la población”.

Pero siendo Asturias una Comunidad Autónoma uniprovincial la solución no es tan sencilla. Teóricamente, con pleno respeto al “bloque de la constitucionalidad”, cabrían tres soluciones tipo:

A) Constituir una sola circunscripción. Esta solución es indudablemente la más respetuosa con el principio de la proporcionalidad, pero en cambio es difícil de cohonestar con la necesidad de que en el proceso electoral se tengan en cuenta las diferentes partes del territorio.

En favor de la licitud de esta solución cabe sostener:

a) Que la necesidad de garantizar la representación de las diversas zonas del territorio es mucho más clara en las Comunidades Autónomas extensas y pluriprovinciales, que en una Comunidad Autónoma claramente pequeña como la asturiana.

b) Que aunque no es el supuesto asturiano, ha habido Comunidades Autónomas (como la de Madrid), en las cuales en las primeras elecciones la provincia operó como circunscripción *única*, sin que nadie las haya tachado de inconstitucionales.

c) El hecho de que el Estatuto Autonómico se refiera al sistema de representación proporcional sin referencia alguna a la circunscripción implica que ésta debe ser la provincia. Sin embargo, de la discusión parlamentaria parece deducirse que lo que se trató fue de remitir la solución del problema a la futura ley electoral.

B) Optar por un sistema especial o mixto. En esta dirección el anteproyecto elaborado por la Asamblea Autonómica implantaba la

figura de un sistema "proporcional personalizado", que se desarrollaba en la Disposición Transitoria 1.^a

Según el anteproyecto, Asturias constituía una única circunscripción que, sin embargo, se combinaba con la existencia de 12 distritos uninominales coincidentes con los partidos judiciales.

Los partidos políticos presentaban listas de 60 nombres, con carácter cerrado y bloqueado, incluyendo los candidatos a cada uno de los distritos uninominales.

El elector ejercitaba el voto en una doble vertiente, escogía una lista de partido y a un candidato para su distrito (dos papeletas).

El candidato que sacaba mayor número de votos en cada distrito resultaba automáticamente elegido. Por otra parte, a cada lista de partido se le asignaba el número de puestos que correspondía a través del sistema D'Hont, previa detracción de los puestos ya atribuidos al partido por ganar su candidato en algún distrito uninominal. Si algún candidato conseguía ser elegido en su distrito, y, sin embargo, no figuraba en ninguna lista a nivel del Principado, resultaba también elegido con el consiguiente incremento del número de escaños.

El sistema, aunque original y respetuoso con las previsiones constitucionales, se caracterizaba por su complejidad y revestía el inconveniente de no tener ningún paralelismo con el sistema estatal y de otras Comunidades Autónomas, todo ello provocó su rechazo en la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados.

C) Dividir a Asturias en un número determinado de circunscripciones, sistema éste adoptado por la Disposición Transitoria 1.^a del Estatuto para las primeras elecciones.

Así se establecen tres circunscripciones electorales, que comprenden los diferentes concejos asturianos, "Oriente", "Centro" y "Occidente". Los 45 escaños, provisionalmente fijados en la Disposición Transitoria 1.^a, se reparten entre las tres circunscripciones, de forma que ocho corresponden a la occidental, cinco a la oriental y 32 a la central. Ello implica atribuir a cada circunscripción un número fijo de escaños (dos) y el resto se distribuyen en proporción a la población.

El sistema asegura bien el principio de representación de las diversas zonas del territorio, aunque reduce notablemente la proporcionalidad.

Sin embargo, a diferencia de lo previsto en el Real Decreto de 18 de marzo de 1977, en su artículo 19, se establece un mínimo de dos escaños en vez de un mínimo de tres por cada circunscripción, suponiendo ello un mayor respeto al principio de la proporcionalidad de lo que acontece a nivel estatal.

En cualquier caso el Estatuto Autonómico no zanja definitivamente la cuestión, y se remite a una futura ley electoral para resolverla. Es de

prever, teniendo en cuenta lo ocurrido en otras Comunidades Autónomas, que se reitere el sistema previsto en la Disposición Transitoria 1.^a, para las primeras elecciones.

El Estatuto Autonómico sí que fija, si bien de forma flexible, el número de parlamentarios, estableciéndose entre 35 y 45.

Quizá hubiera sido más correcto no haber consagrado en el Estatuto Autonómico un número fijo y haberse remitido a una futura ley electoral, ésta era la solución del anteproyecto.

Además el número de parlamentarios fijado nos parece reducido y la determinación de una posible variación de 10 en cuanto al número de componentes sobre un máximo de 45 es excesiva. Esta limitación en el número obedece a la consideración de la Comunidad Autónoma asturiana como una comunidad en evolución, con competencias todavía reducidas. Pero esto mismo hubiera justificado que el número concreto se hubiera fijado en la ley electoral, sin acotaciones apriorísticas, permitiendo su variación a medida que la Comunidad Autónoma se afianzara y sin necesidad de una futura reforma del Estatuto en este punto.

La Disposición Transitoria 1.^a estableció el número de 45, lo máximo dentro de lo permitido, y sería de desear que la futura ley electoral recogiera también este número de diputados.

Nada dice el Estatuto de Autonomía sobre el concreto sistema electoral, a adoptar para repartir los escaños entre los partidos concurrentes, aunque es de suponer que al igual que en las primeras elecciones sea el sistema de D'Hont el adoptado. Es sabido que este sistema supone una importante prima en favor de los partidos mayoritarios, sin embargo, parece dudoso que una Comunidad Autónoma, a través de una ley electoral, pueda adoptar un sistema distinto ya que se trata de una cuestión integrable dentro del régimen electoral general.

— Por último hay que señalar que aunque el artículo 25 del Estatuto de Autonomía no prevé para la distribución de escaños ningún mínimo de sufragios, en la Disposición Transitoria 1.^a, se exigió un mínimo del 5 por 100 para las primeras elecciones. Sabido es que el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, que reguló las primeras elecciones legislativas, exige sólo el 3 por 100 [art. 20.4.B)], el elevar este tope al 5 por 100 supone una limitación inaceptable y ello aunque el tope se refiera a toda la región y no a cada distrito electoral.

Entendemos que aquí no nos encontramos ante una cuestión que afecte al régimen electoral general, sino ante una decisión esencialmente política que permite diferentes soluciones en la futura ley electoral. Prueba de ello que el Real Decreto de 18 de marzo de 1977 establece un mínimo del 3 por 100, la Ley de Elecciones Locales [art. 11.2.b)], exige el 5 por 100 y algunas leyes electorales autonómicas también establecen el 5 por 100. El fijar un límite alto conlleva siempre

el riesgo de excluir de la vida parlamentaria fuerzas que pueden tener un notable peso político y social.

Nota al artículo 25.2 del Estatuto de Autonomía

La ley semirrígida a la que remite el apartado 2 del artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Asturias fue aprobada por la Junta General del Principado, por unanimidad, y promulgada el 26 de diciembre de 1986, siendo publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*, número 9, de 13 de febrero de 1987, y en el *Boletín Oficial del Estado*, número 38, de 13 de febrero del mismo año. En resumen, dicha ley: 1) Fija el número de miembros de la Junta en cuarenta y cinco, optando por el máximo permitido en el apartado 2 del artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Asturias; 2) Recoge las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad de derecho necesario a las que añade otras, tales como determinados altos cargos de la Administración autonómica, miembros del Gobierno de la nación, de los Consejos de Gobierno de las restantes Comunidades Autónomas, así como los Parlamentarios de las Asambleas legislativas de éstas, Diputados del Congreso, Parlamentarios Europeos, etc.; 3) Respecto a la Administración electoral aparece la singularidad de determinar, teniendo en cuenta razones de simplicidad en el procedimiento electoral y una mayor economía y funcionalidad, que la Junta Electoral Provincial de Asturias actuará como Junta Electoral del Principado; 4) El sistema electoral es básicamente el previsto en la Disposición Transitoria Primera, apartado 2 del Estatuto de Autonomía para Asturias a cuyo comentario nos remitimos, con las siguientes excepciones: a) en el marco territorial múltiple de las tres circunscripciones electorales se distribuyen los cuarenta y cinco diputados, atribuyendo un mismo nivel mínimo de dos diputados por cada circunscripción electoral y distribuyéndose los treinta y nueve restantes entre las mismas en proporción a la población de derecho de cada una. La fórmula electoral es el sistema D'Hondt; b) se reduce el umbral o barrera electoral del 5 al 3 por 100 de los sufragios válidamente emitidos, computándose, además, estos porcentajes no en relación con el conjunto de la Región, sino en cada una de las circunscripciones y, obviamente, suprimiendo el párrafo d) del citado apartado 2 de la aludida Disposición Transitoria Primera, declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional; 4) La convocatoria de las elecciones y el procedimiento electoral (presentación y proclamación de candidatos, campaña electoral, utilización de medios de comunicación, papeletas, escrutinio, etc.) no ofrece novedades con relación al previsto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y lo mismo las subvenciones y gastos electorales; 5) En cuanto a la financiación electoral y para las subvenciones a conceder por la Comunidad Autónoma por los gastos que

originen las actividades electorales rigen las siguientes reglas: un millón de pesetas por cada escaño obtenido y cincuenta pesetas por cada uno de los votos conseguidos en el conjunto de las circunscripciones por cada candidatura que haya obtenido, al menos, un escaño, con el límite que resulte de multiplicar por veinte pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones incrementada en siete millones y medio por cada circunscripción donde se presenten candidaturas. (Autor de la nota: Bernardo Fernández Pérez.)

ARTICULO 26 *

“Los miembros de la Junta General del Principado:

- 1. No están vinculados por mandato imperativo.**
- 2. Gozarán, aún después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Asturias, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.**
- 3. Tienen derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones en los términos en que el Reglamento determina. También les asiste el derecho a obtener de las autoridades de la Comunidad Autónoma la información precisa para el desarrollo de sus funciones.**
- 4. No percibirán retribución fija por su cargo representativo, sino únicamente las dietas que se determinen por el ejercicio del mismo.”**

1. INTRODUCCION

El artículo 26 del Estatuto de Autonomía de Asturias, cuyo análisis emprendemos, contiene la regulación de los aspectos más sobresalientes del estatuto personal de los parlamentarios asturianos. En este precepto, además de señalarse el carácter representativo del mandato de los diputados elegidos, se recogen sus principales prerrogativas. Aquí analizaremos algunos de los más conocidos “privilegios parlamentarios”, los que siguiendo al profesor PÉREZ SERRANO pueden agruparse en colectivos, que corresponden a la Asamblea como un todo (autonomía reglamentaria y poder de policía) y cuyo análisis se hará al

* Autor del comentario: Gregorio Arranz Pumar.

llegar al artículo 28, e individuales (prerrogativas y retribuciones). Estos últimos son los que aquí analizaremos, debiendo insistir que no obstante su carácter individual, pertenecen a los parlamentarios por su condición de miembros de la Cámara, no pudiendo nunca constituirse en privilegio puramente personal.

2. LA INTERDICCION DEL MANDATO IMPERATIVO

Este artículo 26 empieza diciendo que los miembros de la Junta General del Principado “no están vinculados por mandato imperativo”. Aunque la Constitución, al regular en su artículo 152 las líneas generales de la organización de los poderes autonómicos no contiene referencia alguna al carácter del mandato de los miembros de las Asambleas Legislativas, parece evidente que los Estatutos de Autonomía no podían haber previsto un sistema diferente al previsto en la propia Constitución para los miembros de las Cortes Generales (art. 67 CE), y ello no sólo por constituir, como ahora veremos, el mandato imperativo un anacronismo histórico, sino también y fundamentalmente porque el haber adoptado otra solución hubiera hecho imposible la forma de Gobierno parlamentaria y representativa que desde dicho artículo 152 de la CE parece imponerse a las Comunidades Autónomas.

Frente al mandato imperativo, típico de los Parlamentos Medievales, el mandato representativo, como muchas otras instituciones modernas, obedece tanto a la evolución paulatina del parlamentarismo inglés como a los aportes doctrinales de los principales teóricos de la Revolución Francesa. Según este sistema cada parlamentario es elegido por una circunscripción, pero a diferencia de lo que ocurría con el sistema de mandato imperativo, una vez elegido se considera representante de toda nación, sin estar especialmente sujeto a las órdenes o instrucciones de los que le eligieron. Según el profesor BURDEAU¹, esta concepción tiene tres importantes consecuencias:

a) La representación concedida implica sólo un mandato general, de decidir libremente lo que en cada caso se considere mejor para la nación, no hay instrucciones concretas ni necesidad de que ninguna instancia ulterior ratifique lo actuado.

b) Se excluye toda posibilidad de rendición de cuentas a los electores, lo cual implica que la única forma de control que a éstos les queda es negar la confianza a sus representantes para la próxima legislatura.

¹ BURDEAU: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ed. Tecnos.

c) La democracia representativa así diseñada excluye toda posibilidad de “mandato imperativo”, o vinculación directa del parlamentario a sus electores.

Ahora bien, con la aparición de los partidos políticos y especialmente con su institucionalización como cauces fundamentales de la participación política (art. 6.º CE), la democracia representativa ha sufrido fuertes modificaciones y en consecuencia la prohibición de toda forma de mandato imperativo debe reinterpretarse. Hoy la citada cautela no opera tanto en relación con los electores, ya que éstos, una vez depositadas sus papeletas, prácticamente desaparecen de la escena política, sino en relación con los partidos políticos, ya que son éstos los que con sus programas reciben los votos de los ciudadanos, debiendo como regla general todo parlamentario su elección al hecho de estar incluido en la lista de uno de los partidos concurrentes. La prohibición del mandato imperativo implica hoy una relativización de la disciplina de partido, en beneficio en primer lugar del parlamentario, pero en beneficio fundamentalmente del pueblo que lo eligió, el cual tiene la garantía de que el parlamentario, en última instancia y en caso de un hipotético conflicto entre los intereses nacionales y los partidistas, podrá hacer que aquéllos prevalezcan.

El Tribunal Constitucional en una jurisprudencia ya consolidada por reiteradas sentencias (Sentencias de 9 y 21 de febrero de 1983 entre otras) ha extendido la prohibición del mandato imperativo, en su dimensión frente a los partidos políticos, desde el ámbito parlamentario donde tiene una mención expresa, a otros ámbitos públicos como el de la Administración local, ya que la citada prohibición es consustancial a la democracia representativa.

En esta dirección opino que las cláusulas de renunciaciones anticipadas y condicionadas, que los partidos políticos como práctica cada vez más frecuente hacen firmar a sus parlamentarios, son radicalmente nulas por violar los principios constitucionales. El parlamentario afectado podrá acudir a los tribunales para invalidar dicha cláusula, pudiendo acudir en última instancia al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, pues nos encontramos en un supuesto de violación flagrante del derecho de participación recogido en el artículo 23 de la Constitución Española.

3. LAS PRERROGATIVAS DE INVOLABILIDAD E INMUNIDAD

El artículo 26.2 reconoce a los miembros de la Junta General del Principado las dos principales prerrogativas que caracterizan a todo parlamentario, la inviolabilidad y la inmunidad, si bien esta última de

forma limitada, tratándose más que de una auténtica inmunidad de una modalidad de fuero especial, como tendremos ocasión de ver.

La inviolabilidad parlamentaria, según el profesor SANTAOLALLA², consiste en un sistema de irresponsabilidad parlamentaria por todo lo que los parlamentarios dicen, escriben o realizan en su quehacer oficial. No cubre este privilegio lo que los parlamentarios dicen o hacen fuera del ejercicio de sus funciones oficiales. Su justificación se encuentra en la necesidad de que los parlamentarios gocen de una libertad de expresión especialmente protegida en su labor, única forma de garantizar la autonomía de las Cámaras. En cuanto a las funciones parlamentarias protegidas por la inviolabilidad no es pacífico el alcance de las mismas, ya que hay autores que entienden que dichas funciones, si bien normalmente se realizan dentro del Parlamento también cabe que se realicen fuera, estando en estos casos la relación directa del parlamentario con el público en general, igualmente protegido. Sin embargo, la mayoría de la doctrina entiende que este privilegio, como todo aquello que suponga una violación del principio de igualdad, debe ser interpretado de forma restrictiva, cubriendo sólo las actuaciones dentro del Parlamento, ya que además sólo dentro de este ámbito el parlamentario se halla sometido al poder moderador y disciplinario del presidente de la Cámara, importante contrapeso a su libertad de expresión.

La inviolabilidad tiene un carácter absoluto, ya que comprende todas las actuaciones y manifestaciones parlamentarias, y perpetuo, en cuanto que el manto protector de esta prerrogativa sigue cubriendo al parlamentario una vez concluido su mandato. Se trata también de una garantía irrenunciable, ya que como todos los privilegios individuales no persigue proteger al parlamentario como persona sino como funcionario, dando a esta expresión su alcance más alto.

La irresponsabilidad que implica la inviolabilidad es jurídica, fundamentalmente de tipo penal, obviamente no implica que el parlamentario esté exento del control político de la opinión pública y en especial de sus electores. Por otra parte se trata de una irresponsabilidad *ad extra* ya que *ad intra*, la inviolabilidad no implica merma alguna de los poderes disciplinarios del presidente de la Cámara.

Esta garantía es contemplada en el Estatuto de Autonomía de Asturias de forma generosa, comprendiendo sin limitación alguna a las opiniones manifestadas y a los votos emitidos. Ahora bien, unos y otros deben producirse en actos propiamente parlamentarios y en el ejercicio de su cargo por el parlamentario, de lo cual cabe inferir que el privilegio sólo abarca las actuaciones dentro de la Junta General del Principado y no fuera.

² SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Editorial Nacional, pág. 83.

En cuanto a su ámbito temporal no hay duda en cuanto a su término final, ya que los parlamentarios asturianos gozarán de la prerrogativa “aun después de haber cesado en su mandato”; en cuanto al término inicial nada dice el Estatuto, a diferencia de lo que ocurría con el proyecto remitido a las Cortes Generales, el cual en su artículo 23 establecía como término *a quo* el acto de la proclamación. Sin embargo, el silencio estatutario no implica que la garantía nazca en un momento posterior, esta es la conclusión que debe extraerse tanto de la discusión en las Cortes Generales como de la propia naturaleza de la institución; por otra parte, el Reglamento de la Junta General confirma esta tesis ya que su artículo 9.2 establece que “los derechos y prerrogativas serán efectivas desde el momento en que el diputado sea proclamado electo”. Ahora bien, se trata de una atribución sometida a la condición suspensiva de que el diputado cumpla los requisitos del artículo 9.1, necesarios como ya vimos para adquirir la condición plena de tal, ya que si transcurren tres sesiones plenarias sin cumplimentarlos “no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca”.

En cuanto a la inmunidad parlamentaria, supone, según el profesor SANTAOLALLA, que los parlamentarios no pueden ser ni detenidos ni procesados más que cuando son sorprendidos *in fraganti* en la comisión de algún delito, a menos que la Cámara respectiva lo autorice. Más que de una auténtica inmunidad, realmente se trata de un privilegio procesal, por el cual es necesario la previa autorización de la Cámara Legislativa para perseguir a uno de sus miembros. Mientras la inviolabilidad abarca sólo los actos producidos en el ejercicio de la función parlamentaria, la inmunidad abarca los actos de los parlamentarios fuera de su cometido específico. La *ratio* de la inmunidad es proteger la autonomía de las Cámaras, autonomía que podía verse capitidisminuida si otros poderes de forma interesada utilizaran los mecanismos legales de detención o procesamiento como forma de amenazar a los parlamentarios. Esta autorización de las Cámaras, el “supplicatorio”, no debe suponer nunca que las Cámaras sustituyan a los tribunales en el monopolio de la función jurisdiccional. La figura estudiada puede dar lugar a infinidad de abusos, si bien el Parlamento no la usa como mero instrumento para controlar, que tras la acusación criminal no hay ninguna forma de presión política.

La inmunidad también implica para los parlamentarios un fuero especial, ya que normalmente el conocimiento de las causas contra ellos incoadas, una vez obtenida la correspondiente autorización parlamentaria, queda reservado a los tribunales que ocupan la cúspide de la organización judicial.

En el Estatuto de Autonomía de Asturias los parlamentarios no tienen reconocido este privilegio con un alcance similar al que la CE,

en su artículo 71 contempla para los diputados y senadores, por el contrario el alcance aquí es mucho menor. Al no darse la figura del suplicatorio, más que una auténtica inmunidad de lo que se trata es de un caso de fuero especial.

En su redacción originaria el proyecto de Estatuto (art. 23) sólo contemplaba la inviolabilidad, sin referencia alguna a la inmunidad. Fue en la tramitación parlamentaria y gracias a una enmienda del profesor SOLÉ TURÁ cuando se dio al Estatuto su redacción actual. La nueva redacción no hace más que atribuir a Asturias una garantía parlamentaria que ya tenían otros Estatutos, evitando así que los parlamentarios asturianos se vieran privados de un privilegio, que aunque de alcance limitado no deja de ser una importante garantía de la autonomía de las Cámaras. El artículo 26.2 resultante no es más que una reproducción de lo previsto en el artículo 26.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que fue el primero en abordar la cuestión. La misma falta de novedades se da en los demás Estatutos de Autonomía.

Del análisis del artículo 26 se deduce que su eficacia temporal va desde la proclamación del parlamentario hasta su cese por cualquiera de las causas estatutarias o reglamentarias ("Durante su mandato"), lo cual implica que el manto de la inmunidad abarca también a los delitos cometidos con anterioridad.

En cuanto a la eficacia territorial de la garantía, ésta opera fundamentalmente respecto a los actos delictivos cometidos en el territorio de Asturias. Materialmente, opera respecto a cualquier delito y en cuanto a las faltas, la doctrina extiende el privilegio a aquéllas que pueden acarrear, como sanción, la privación de libertad.

Tratándose de delitos flagrantes el parlamentario podrá ser detenido (o retenido) por la autoridad competente; en los demás casos, la orden de detención sólo puede provenir del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. En todo caso (i.e. tanto para los delitos flagrantes como para los que no lo son) es a ese Tribunal al que corresponde decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio; la única salvedad es el supuesto de que los delitos se cometan fuera de la Comunidad Autónoma, en tal caso, los cometidos procesales citados ("en los mismos términos") corresponden a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Por último cabe preguntarse si el privilegio de la inmunidad, no obstante sus estrechos límites estatutarios, podría ser ampliado por una ley de desarrollo del Estatuto, acercando la garantía a la concedida por la CE a los diputados y senadores. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 12 de noviembre de 1981, al enjuiciar la Ley Vasca de 12 de febrero de 1981, que introducía el suplicatorio como presupuesto para procesar a los parlamentarios autonómicos, declaró inconstitucio-

nal, de forma rotunda, todo intento de interpretación extensiva del Estatuto, ya que la inmunidad parlamentaria, por su propio carácter privilegial, no puede extenderse a supuestos no contemplados expresamente ni en la CE ni en los Estatutos, y del “bloque de la constitucionalidad” se infiere el que sólo los diputados y senadores tienen este privilegio en su plenitud.

4. DERECHOS DE INFORMACION

En el artículo 26.3 se regulan, dentro del estatuto personal de los diputados, una serie de derechos que podemos llamar de información, derechos que aunque atribuidos a los parlamentarios individualmente permiten a la Cámara el realizar una importante función de control.

El precepto se refiere en primer lugar a las preguntas, interpelaciones y mociones, pero también contempla el derecho a recabar y obtener información *stricto sensu* de las autoridades competentes. Ahora bien, no todos los instrumentos citados pueden ser ejercitados individualmente, en contra de lo que parece dar a entender la dicción literal del precepto, así las mociones sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios. También hay que señalar que las comisiones de investigación son instrumentos de información, pero siguiendo la sistemática del Estatuto las analizaremos en otro lugar.

Según SANTAOLALLA³, las preguntas parlamentarias son unos instrumentos de los que disponen los parlamentarios para obtener información del Gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas. Su sujeto activo es el parlamentario individual y han de dirigirse necesariamente al Gobierno y a sus componentes. Deben presentarse por escrito, pero su contestación puede ser escrita u oral, en pleno o en Comisión. La respuesta oral permite la réplica, pero en cambio suele ser menos precisa. Las preguntas, por su propia naturaleza, son la forma más flexible de control, y como nota que las distingue de las interpelaciones recaen siempre sobre asuntos puntuales y preguntas específicas.

Las interpelaciones son también preguntas dirigidas al Gobierno, pero que recaen sobre materias de carácter general o de particular relieve político y que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente, puede terminar con la votación de una moción en la que la Cámara fija su posición respecto al asunto debatido. Aunque conceptualmente las preguntas son distinguibles de las interpelaciones, en la práctica las diferencias no son tan fáciles de detectar, ello explica el abuso actual de las interpelaciones en asuntos en que hubiera bastado una pregunta, y el poder que suelen reservarse las Mesas para

³ SANTAOLALLA: *Obra citada*, pág. 375.

admitir o no la interpelación presentada. Las interpelaciones conllevan un debate en el que no sólo interviene el interpelante y el interpelado, sino los representantes de los diferentes grupos políticos. Por otra parte, en nuestro Derecho parlamentario toda interpelación puede dar lugar a una moción, lo cual contribuye también a resaltar la importancia de esta institución. En cuanto a las mociones, conocidas también en nuestro Derecho como proposiciones no de ley, son instrumentos fundamentalmente de impulso o dirección del Gobierno. Son decisiones de una sola Cámara que se perfeccionan por su mera adopción, sin necesidad de sanción ni de promulgación. Las mociones, al no ser leyes, no tienen eficacia *erga omnes*, sólo vinculan al órgano al que van dirigidos, vinculación que además no es jurídica sino política, pero de una gran intensidad.

El derecho que tienen los parlamentarios asturianos a formular preguntas, interpelaciones y mociones, se actuará según las previsiones del Reglamento de la Junta General del Principado. Esta norma regula la materia en los artículos 72-75, de forma escueta, ya que se remite al Reglamento del Congreso de los Diputados como Derecho supletorio. Las preguntas e interpelaciones las pueden formular los parlamentarios y los grupos parlamentarios, pudiendo ser dirigidas tanto al Consejo de Gobierno como a alguno de sus miembros. En cuanto a las mociones, sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios, contemplándose expresamente que pueden tener origen en una interpelación previa *.

En cuanto al derecho establecido a obtener información de las autoridades del Principado es reflejo del que el artículo 109 de la CE contempla a favor de las Cámaras, de las Cortes y sus Comisiones, para recabar a través de los presidentes de aquéllas la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos, y de cualquier otras autoridades del Estado o de las Comunidades Autónomas. El Estatuto de Autonomía atribuye este derecho directamente a los parlamentarios, sin perjuicio que lógicamente pueda también ser ejercitado por el Pleno del Parlamento y por las Comisiones (vgr. art. 30 del Reglamento para las Comisiones). Por otra parte, el derecho a obtener información se refiere a las autoridades autonómicas, no a otras autoridades como las estatales, lo cual no es una involuntaria omisión, ya que en el proyecto originario se contenía una referencia a las autoridades públicas sin distinción y la modificación del texto fue objeto de discusión en la tramitación parlamentaria.

La nueva redacción nos parece más coherente, ya que a mi juicio los parlamentarios asturianos sólo tienen un auténtico "derecho a obtener" información frente a las autoridades autonómicas, ya que

* El nuevo Reglamento de 24 de abril de 1985 ha regulado más ampliamente estas cuestiones.

éstas son las únicas, que debido a la fórmula de gobierno parlamentario adoptado por las Comunidades Autónomas, responden políticamente ante la Junta General y en consecuencia se encuentran vinculadas por la petición. Lo anterior no es óbice para que los parlamentarios tengan un auténtico "derecho a solicitar información" de las autoridades estatales, si bien éstas no se encuentran vinculadas por su petición en principio.

El artículo 7.º del anterior Reglamento preveía que los diputados, previo conocimiento del portavoz de su grupo parlamentario y a través del presidente de la Junta General, puedan recabar informes y documentos tanto de la A. Autonómica como de la A. Estatal. La Administración requerida debe facilitar la documentación o manifestar las razones fundadas en derecho que lo impidan. No obstante, la parificación de trato entre ambas Administraciones, entiendo que si la negativa a colaborar proviene de las autoridades autonómicas la Junta General siempre podrá recurrir a mecanismos más enérgicos, como el de una moción, que obligue al Ejecutivo a proporcionar la documentación requerida. Tratándose de una negativa que proceda de una autoridad estatal, no respondiendo políticamente ésta ante el Parlamento autonómico, no existe medio compulsivo parlamentario alguno para obtener dicha información. Todo ello sin perjuicio de que con apoyo en lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 17/1983, "reguladora del delegado del Gobierno", y a través de esta figura se pueda reclamar por conducto del Consejo de Gobierno la información precisada. Ahora bien, aquí no estamos en presencia de una expresión parlamentaria, sino de una manifestación concreta del principio de coordinación interadministrativa consagrado en el artículo 103 de la CE. Además el derecho a obtener información implica, al menos para las comisiones, el de exigir la presencia ante ellas de los miembros del Consejo de Gobierno o de las autoridades y funcionarios de la Administración del Principado y funcionarios del Principado, pudiendo éstos incurrir en responsabilidad si no lo hacen. El nuevo Reglamento ha establecido una regulación más matizada, especialmente en sus artículos 13 y 14.

5. DERECHOS ECONOMICOS

Finalmente, el punto 4 del artículo que comentamos, al tratar del derecho de los parlamentarios a una retribución, rechaza el sistema de retribución fija, optando por el de dietas.

La consecución de una retribución para los parlamentarios ha sido un claro anhelo de todos los movimientos democráticos, su existencia va íntimamente unida a la lucha por el sufragio universal. En los sistemas de sufragio censitario o capacitario, al poder ser elegidos sólo aquellas personas con una notable capacidad económica, la retribu-

ción por la función parlamentaria era algo puramente accesorio. Al triunfar el principio democrático, con el consiguiente derecho a todos a acceder a la condición de diputado, se considera que para que la igualdad en ese derecho sea efectiva se requiere una digna retribución por la labor en el Parlamento. La falta de esta retribución implicaría que sólo los poderosos económicamente podrían dedicarse profesionalmente a la política.

Admitida hoy por todos la retribución de los parlamentarios, ésta puede configurarse como una cantidad fija, a modo de sueldo (Francia, España) o a través de dietas (Suiza), habiendo infinidad de sistemas mixtos. Además existen países en los que la fijación de las cantidades concretas se hace por ley, en otros, como España, ello queda al libre arbitrio de las Cámaras, a través de sus Presupuestos, sin control externo alguno.

El Estatuto de Autonomía, en su redacción definitiva, incluye un nuevo apartado no recogido en el proyecto, en el que se adopta expresamente el sistema de dietas, innovación ésta que también es fruto de los "Acuerdos Autonómicos".

La solución adoptada nos parece errónea, especialmente por su consagración en el Estatuto.

Entiendo que el argumento manejado del encarecimiento burocrático que supone el pagar a número determinado de parlamentarios una cantidad fija, cede ante la necesidad de tener unos parlamentarios eficaces, y profesionalizados, dignamente retribuidos.

La necesidad de reducir el gasto público es indiscutible, pero existen infinidad de ámbitos donde hacer efectiva una política de austeridad sin que por ello se resienta, siquiera indirectamente, la institución parlamentaria, auténtica piedra angular del sistema político autonómico.

Especialmente grave es el hecho que el Estatuto no se haya limitado a contener una enunciación neutra como la prevista en el artículo 71 de la CE, permitiendo la Junta General del Principado el que según las circunstancias del momento adoptase el sistema más idóneo. El carácter relativamente limitado de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Asturiana, así como la referencia a los reducidos períodos de sesiones de la Junta General tampoco nos parecen suficientes. Es más, se olvida que estas reducidas competencias previsiblemente se verán incrementadas con el tiempo, según el sistema gradual que el título VIII de la CE consagra, obligando, en buena lógica, a que en el Estatuto en su día no sólo sea objeto de una reforma competencial, sino también orgánica, con las dificultades que ello conlleva.

Asimismo, se olvida que el desempeño de la labor parlamentaria no se circunscribe a los períodos de sesiones, sino que se extiende a todos los días del año, durante los cuales todo buen parlamentario se ve

obligado a una labor de estudio y preparación, y a una especial relación con sus electores. Además hay que decir que en la mayoría de las Comunidades Autónomas bajo el mismo sistema formal de dietas se han encubierto auténticos sueldos.

6. **OTRAS CUESTIONES RELATIVAS AL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS**

El artículo 26 no trata de todas las cuestiones relativas al estatuto personal de los diputados, especial importancia tiene el problema de las incompatibilidades que estudiamos al analizar el artículo 25.

Los parlamentarios tienen también otros derechos y obligaciones integrantes de su estatuto personal, que si bien no aparecen recogidos en el Estatuto de Autonomía, sí figuran en el Reglamento y merecen ser enunciados.

Entre los derechos cabe señalar el de asistir con voto a las sesiones del Pleno de la Junta General y a las Comisiones en que se integren, derecho que a su vez es una obligación. También pueden asistir sin voz ni voto a las demás Comisiones. Tienen derecho a asistencia, previo concierto de la Junta General con algún centro asistencial sanitario. Más precisiones en los artículos 10 y siguientes del nuevo Reglamento.

Entre las obligaciones, cabe citar la de adecuar la conducta al Reglamento y respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentaria, guardando secreto en los supuestos en que éste se requiera. No pueden invocar en ningún caso su condición de parlamentarios para obtener ninguna ventaja personal y deben hacer declaración notarial de bienes y actividades.

Para concluir este apartado relativo al estatuto personal de los diputados hay que señalar que el Reglamento de la Junta General, a diferencia de otros reglamentos autonómicos, no señala un diferente régimen temporal para las prerrogativas y derechos de los parlamentarios, ambos surgen desde la proclamación del parlamentario. Ahora bien, la eficacia de estos derechos y prerrogativas está sujeta a la condición resolutoria de que el diputado, en el plazo máximo de tres sesiones, adquiera su condición plena de tal mediante el cumplimiento de los tres requisitos siguientes: *a)* presentación de su credencial; *b)* cumplimentar la declaración de profesión y cargos a efectos de incompatibilidades, y *c)* prestar juramento o promesa de acatar la CE y el Estatuto de Autonomía.

En cambio, el artículo 23 prevé diferentes causas de suspensión para los derechos parlamentarios y para las prerrogativas. Finalmente, según el artículo 24, la pérdida definitiva de estos derechos y prerrogativas sólo tiene lugar cuando el parlamentario pierde la condición de tal por las causas en este artículo reseñadas.

ARTICULO 27 *

"1. La Junta General del Principado se reunirá durante cuatro meses al año, en dos períodos de sesiones comprendidos entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio, el segundo.

2. A petición del Consejo de Gobierno, de la Diputación Permanente o de la cuarta parte de los miembros de la Junta, ésta podrá reunirse en sesión extraordinaria, que se clausurará al agotar el orden del día determinado para el que fue convocada.

3. Las sesiones plenarias de la Junta son públicas, salvo en los casos previstos en el Reglamento.

4. Para la deliberación y adopción de acuerdos, la Junta ha de estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos se adoptan por mayoría de los presentes si el Estatuto, las leyes o el Reglamento no exigen otras mayorías más cualificadas.

5. El voto es personal y no delegable."

1. INTRODUCCION. PERIODOS ORDINARIOS DE SESIONES

El hecho de que la Junta General tenga una duración normal de cuatro años no implica que en todo este tiempo esté reunida, ejecutando sus funciones con normalidad. En el Parlamento asturiano, como es práctica normal en el parlamentarismo moderno, se distinguen dos períodos de sesiones, el primero de septiembre a diciembre, el segundo de febrero a junio. Históricamente la existencia de los períodos de sesiones tuvo importantes efectos tanto en cuanto al estatuto de los diputados (suspensión de garantías), como en cuanto a los procedimientos en tramitación (caducidad), hoy en día, en cambio, no son más que un instrumento de ordenación del trabajo parlamentario, que

* Autor del comentario: Gregorio Arranz Pumar.

permite especialmente al Gobierno la programación y ejecución de sus tareas con mayor libertad¹.

Ahora bien, aunque los períodos de sesiones de la Junta General están previstos, en principio, con igual amplitud que los establecidos en el artículo 73 de la CE para las Cortes, lo cual podría implicar la existencia de un órgano parlamentario con funcionamiento semipermanente, sin embargo, el Estatuto de Autonomía limita las reuniones de la Cámara a cuatro meses al año.

Esta limitación obedece, según consta en la discusión parlamentaria, a la necesidad de reconducir a sus justos términos el funcionamiento de una Cámara que corresponde a una Comunidad Autónoma con competencias limitadas. Sin embargo, la solución establecida nos parece inconveniente por las siguientes razones:

a) Si la razón es la aludida, una vez que la Comunidad Autónoma asuma, según lo previsto, nuevas competencias, habrá de reformarse el Estatuto en este punto.

b) Se dificulta la labor de fiscalización del Ejecutivo, máxime cuando no hay ningún precepto estatutario que imponga una reunión mensual o quincenal con este fin. Cabe que las reuniones se acumulen en la primera fase del período de sesiones, imposibilitándose el hacer frente a un problema acuciante que surja con posterioridad.

c) El concepto de "período de sesiones" se compadece mal con la idea de un tiempo máximo anual de reuniones, ya que los primeros, por definición, son espacios de tiempo de actividad continuada y sin interrupciones.

d) La intensidad que suele caracterizar a la vida parlamentaria se cohonesto difícilmente con la existencia de unos límites apriorísticos. Estamos en presencia de una cuestión marcadamente práctica, sólo determinada por la realidad política del Principado.

El Reglamento de la Junta General del Principado atribuye a la Mesa, oída la JP, la ordenación temporal de cada período de sesiones, éstas por regla general se celebran en días comprendidos entre lunes y viernes. Mientras la Junta General no esté reunida, corresponde a la Diputación Permanente velar por sus poderes.

2. LAS SESIONES EXTRAORDINARIAS

El Estatuto también contempla la posibilidad de sesiones extraordinarias, con las cuales se trata de conseguir que los Parlamentos, aun en sus fases de inactividad, puedan hacer frente a eventos extraordina-

¹ SANTAOLALLA: *Obra citada*, pág. 63.

rios. Por su propia naturaleza, estas sesiones concluyen automáticamente al agotarse el orden del día para el que fueron convocadas.

Siendo tan limitado el número de días de reunión de la Junta General, entiendo que a esta institución de las sesiones extraordinarias se la debe dar un alcance extensivo.

Así, las reuniones extraordinarias deben tener lugar no sólo fuera de los períodos de sesiones, sino dentro de éstos cuando la Junta General no está reunida.

Por otra parte, aunque las sesiones se convocan con un orden del día determinado, clausurándose al agotarse éste, entiendo que debe darse al término sesión un alcance amplio, a modo de “período extraordinario de sesiones”, y no el de una reunión en un sólo día.

La Junta General podrá reunirse en sesión extraordinaria a petición del Consejo de Gobierno, de la Diputación Permanente o de un cuarto de sus miembros. Aunque la expresión “podrá reunirse”, copiada del artículo 73.2 de la CE, es confusa, debe ser interpretada como refiriéndose a una auténtica necesidad de convocatoria y no a una mera posibilidad en caso de producirse dichas iniciativas².

La propuesta en cualquier caso debe contener el orden del día correspondiente.

Es muy positivo que para que esta iniciativa prospere no se requiera el apoyo de la mayoría absoluta de los parlamentarios, como contempla el artículo 73.2 de la CE, bastando la conformidad de un cuarto de los miembros de la Junta General. En cambio era negativo, a mi juicio, que el acuerdo de la Diputación Permanente requiriera ser adoptado por mayoría absoluta para proceder a esta convocatoria extraordinaria. Finalmente, el hecho de que el Gobierno pueda convocar a la Junta General es algo lógico, que nada aporta desde el punto de vista de su fiscalización.

3. REGIMEN JURIDICO DE LAS REUNIONES PARLAMENTARIAS

Por otra parte, para que la Junta General pueda funcionar como órgano parlamentario, es decir, “para deliberar y adoptar acuerdos”, se requiere que esté “reunida reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros”.

El que la Junta General esté reunida reglamentariamente supone el que dentro del período de sesiones esté debidamente convocada, es decir, el hecho de que se haya producido un llamamiento formal para el ejercicio de sus funciones.

² Véase el artículo 61.3 del Reglamento del Congreso de Diputados, norma supletoria en este campo.

La Junta General es un órgano que como todo Parlamento moderno no necesita ser convocada por ningún poder externo. La única excepción está en la primera reunión, al principio de la legislatura y tras la celebración de las elecciones, pues aquí la convocatoria corresponde al presidente del Principado (art. 25.4); y la razón de esto está en la inexistencia de la Junta General en ese momento previo. [Si bien con un plazo tasado, prueba de que se trata de un acto debido, que de no cumplirse permite la autoconvocatoria de la Junta General (art. 4)].

En los demás casos, la convocatoria corresponde siempre al presidente de la Cámara, ya por propia iniciativa o a solicitud, al menos, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 73). El presidente no se haya jurídicamente vinculado por esta petición, pero en la práctica es difícil que la desatienda. La convocatoria debe hacerse dentro del período de sesiones y con respecto a la ordenación temporal efectuada por la Mesa, oída la JP, lo cual implica una notable reducción de los poderes presidenciales.

Por otra parte hay casos en los que el presidente debe convocar necesariamente la Junta General, tales como en el supuesto de la votación de investidura del artículo 32 —que puede exigir diferentes convocatorias—, o la petición de una sesión extraordinaria con el alcance que arriba le hemos dado (art. 27.2).

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía establece un *quorum* no sólo para adoptar acuerdos (*quorum* de votación, el único recogido para el CD en el art. 79.1 de la CE), sino también para deliberar (*quorum* de constitución). La finalidad del *quorum* es evitar que un número reducido de parlamentarios puedan adoptar decisiones (o meramente deliberar), sin la concurrencia de la mayoría. Ahora bien, la exigencia de un *quorum* de reunión supone a su vez una traba a la fluidez de los trabajos parlamentarios y una puerta abierta al obstruccionismo, de ahí que su conveniencia sea discutible.

Las reuniones de los parlamentarios no convocadas reglamentariamente y que no supongan la mayoría de sus miembros, es lógico que no vinculan a la Junta General, no pudiendo ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios (argumento del art. 63.3 de la CE, aquí análogicamente aplicable). Ahora bien, en cuanto a los privilegios, esto es cierto en cuanto a la inviolabilidad, ya que esta garantía va ínsita en la actividad típicamente parlamentaria, los parlamentarios en cambio lógicamente siguen gozando de la inmunidad ya que ésta abarca cualquier tipo de actividad.

El Reglamento de la Junta General no tiene ninguna referencia a la forma de comprobar el *quorum* de constitución y al hablar de los “debates” se remitía en bloque al Reglamento del Congreso de Diputados, el cual lógicamente no contiene previsión alguna al respecto, pues

desconoce esta figura. Una pormenorizada regulación se encuentra ahora en los artículos 90 y ss. del nuevo Reglamento. En cuanto al *quorum* de votación se exige expresamente su comprobación, ya que “si llegado el momento de la votación resultase que no existe”, se pospondrá la votación por el plazo que el presidente, de acuerdo con la JP, considere pertinente, y si esto no es suficiente, el asunto se somete a la decisión del órgano correspondiente en la próxima sesión. Hay que decir al respecto que quizá hubiera permitido un funcionamiento más fluido el haber establecido una presunción de *quorum*, permitiéndose a los diputados solicitar, en su caso, la constatación del mismo.

Por otra parte, aunque el Reglamento de la Junta General del Principado calla la cuestión, no suelen computarse a efectos de *quorum* los escaños vacantes en tanto no sean cubiertos (vgr., renunciias, ausencias, etc.).

A efectos de adoptar acuerdos, no basta con que haya un *quorum* determinado, es preciso además que el mismo sea adoptado, por regla general, por la mayoría de los presentes (mayoría simple). La mayoría simple implica el que en una determinada votación una cuestión obtenga más votos a favor que en contra, sin consideración alguna a las abstenciones. Sin embargo, la redacción estatutaria —copiada del artículo 79 de la CE— con su referencia a los “presentes” contradice lo que se entiende normalmente por mayoría simple, ya que una interpretación literal implicaría el que, para adoptar acuerdos fuese necesario que los votos favorables superasen, no sólo a los contrarios, sino también a las abstenciones. Sin embargo, está claro que la finalidad del precepto es consagrar que la regla general para tomar decisiones es la necesidad de que se dé una mayoría simple en su acepción tradicional, más votos en favor que en contra sin más. Prueba de ello es que el Reglamento de la Junta General del Principado en su artículo 103.2 establece que se entenderá que hay mayoría simple cuando los votos positivos superen los negativos, *sin contar las abstenciones, los votos en blanco y los nulos*.

Hay supuestos en los que se requieren mayorías especiales, que normalmente serán absolutas, es decir, las que impliquen la mayoría de número legal de miembros de la Junta, y excepcionalmente reforzadas.

Las mayorías especiales vienen exigidas en primer lugar por el Estatuto, el cual requiere esta condición para:

- La aprobación y reforma de la ley electoral (art. 25.2).
- La aprobación y reforma del Reglamento de la Junta (art. 28.1).
- Ley que regula el estatuto personal del Presidente del Principado (art. 32.4).
- Ley que regule el régimen del Consejo de Gobierno (art. 32.2).

— Ley que regule las relaciones entre la Junta y el Consejo de Gobierno (art. 34.2).

— Aprobación del proyecto de reforma del Estatuto, para lo cual a diferencia de los casos anteriores no es suficiente la mayoría absoluta, sino que se requiere una mayoría de 35.

En general, se ve que son las leyes que afectan a la configuración institucional del Principado, las que por su trascendencia e incidencia en el juego político demandan una mayoría especial. Además existen también ciertos actos parlamentarios, no legislativos, sujetos a una mayoría especial, siendo los más típicos la investidura (art. 32) y la moción de censura (art. 35.2).

Las leyes, según el Estatuto, también pueden exigir para una cuestión determinada una mayoría especial. Sin embargo, al no estar consagradas estas mayorías en el propio Estatuto, hace que su exigencia esté siempre sujeta a que una nueva ley cambie de criterio al respecto.

Por último, en el Reglamento de la Junta General del Principado también se exigen con frecuencia mayorías cualificadas, especialmente para la elección de personas (art. 44 para miembros de la Mesa; tramitación en "lectura única", art. 166).

Las votaciones se hacen por los mismos sistemas que los contemplados en el RCD, como precisa el artículo 108. Estos sistemas es sabido que son: 1) por asentimiento a la propuesta del presidente; 2) ordinaria; 3) pública por llamamiento, y 4) secreta.

Las votaciones no pueden interrumpirse por causa alguna, durante su desarrollo la presidencia no concederá el uso de la palabra y ningún diputado podrá entrar en el salón ni abandonarlo. Como regla general, verificada una votación o un conjunto de votaciones sobre una nueva cuestión cada grupo parlamentario podrá explicar el voto por tiempo máximo de cinco minutos.

Por último, el Reglamento contiene unas reglas, pero los empates varían según se produzca en el Pleno o en Comisión.

Así en el Pleno si se produce un empate se repite la votación, y si persiste se suspende durante el plazo que estime razonable la presidencia. Tras este plazo se repite la votación, y si de nuevo hay empate se entenderá desechada la cuestión de que se trate.

Si en comisión hay identidad de votos en cualquier cuestión y todos los miembros de un grupo parlamentario votan en un mismo sentido, el empate se intenta salvar en virtud del principio del voto ponderado. Esta misma regla se aplica para los empates de la Diputación Permanente (arts. 113 y 114 JGP).

4. EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LAS SESIONES

Por otra parte se establece en el apartado 3 de este artículo 27 que las sesiones plenarias serán públicas, con las excepciones previstas en el Reglamento.

Toda democracia implica la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, si bien hoy al haberse consagrado en todo el mundo sistemas de democracia representativa, dicha participación se vehiculiza a través de unos representantes libremente elegidos. La publicidad de los debates viene a suponer un contrapeso, mínimo, a dicho distanciamiento del ciudadano frente a las instituciones representativas.

La publicidad de los debates se puede instrumentalizar a través de diferentes medios.

a) En primer lugar se consigue mediante la publicación de los debates en los boletines del Parlamento. El artículo 121 del Reglamento establece cuáles son las publicaciones de la Junta General.

1) El “Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias”, en el que se publicarán los textos y documentos exigidos por este Reglamento o por orden de la Presidencia.

2) El “Diario de Sesiones” del Pleno de la Junta, de la D. Permanente y de las Comisiones, en el que se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones y acuerdos adoptados que no tengan carácter secreto.

Sin embargo el número de destinatarios de estas publicaciones es muy limitado y por tanto su eficacia divulgadora es relativa.

b) Otro medio mucho más enérgico es el permitir el acceso a la Cámara de los medios de comunicación social. En este sentido el presidente regulará la concesión de credenciales a los corresponsales gráficos y literarios de dichos medios, facilitando la información sobre las actividades de los diversos órganos y exigiéndose además una autorización expresa para realizar grabaciones gráficas o sonoras de las reuniones.

c) La última forma consiste en el acceso directo del público a las tribunas para poder observar los debates. Se trata de un medio simbólico y de eficacia numéricamente muy limitada.

Implícito en este medio está el problema de la forma más justa de repartir las credenciales, naturalmente escasas, que permiten asistir a las sesiones.

La regla general es que las sesiones plenarias de la Junta General son públicas, sin embargo, existen cuestiones que por su carácter personal o por su especial trascendencia conviene que sean tratados a

“puerta cerrada”. Para que el expediente a las sesiones secretas no se pueda convertir en un arma de la mayoría contra la minoría parlamentaria, se suele exigir un *quorum* especial (mayoría absoluta), para dar carácter secreto a los debates. Así lo contempla expresamente el artículo 80 de la CE.

En cambio el Estatuto de Autonomía, aunque recoge el principio general de publicidad de los Plenos, se remite en blanco al Reglamento de la Junta General del Principado para regular las excepciones.

Según el artículo 83 del Reglamento de la Junta General, las sesiones no tendrán carácter público, en los siguientes casos:

1) Cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros, o a la suspensión de un diputado.

2) Cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaboradas por las Comisiones de Investigación y las formuladas por la Comisión de Reglamento cuando afecten al Estatuto de los Diputados, si así se acuerda en cada caso por la Mesa.

3) Cuando lo acuerde el Pleno, por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la Mesa de la Cámara, del Consejo de Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Junta General.

La solicitud de sesión secreta es sometida a una votación sin debate y la sesión continuará con el carácter con que se hubiera acordado. En cuanto a las Comisiones se admite más fácilmente en Derecho comparado que sus reuniones no sean públicas, y ello tanto por el carácter más bien técnico de las cuestiones en ellas tratadas como por el hecho de constituir un magnífico lugar donde las fuerzas políticas pueden llegar a acuerdos con cierta discrecionalidad.

El Reglamento de la Junta General establece en su artículo 84: “1. Las sesiones de las Comisiones serán públicas. 2. Cuando lo acuerden por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Consejo de Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes, las sesiones de las Comisiones serán secretas. 3. En todo caso serán secretas las sesiones y trabajos de la Comisión de Reglamento cuando los asuntos que se traten afecten al Estatuto de los Diputados. También serán secretas las de las Comisiones de Investigación si así se acuerda por el Pleno al constituir las.”

De las sesiones del Pleno y de las Comisiones se levantará acta, la cual más que un instrumento de publicidad cumple una función de constancia y fehaciencia de lo actuado.

Las actas deben contener una relación sucinta de las materias debatidas, personas intervinientes, incidencias y acuerdos adoptados, siendo firmadas por el secretario con el visto bueno del presidente. De no producirse reclamación alguna sobre su contenido en el plazo de

diez días, reglamentariamente establecido, se entenderán aprobadas sin más. Si hay reclamaciones, la cuestión se somete a la decisión del órgano correspondiente en la próxima sesión.

5. EL PROBLEMA DE LA INDELEGABILIDAD PARLAMENTARIA

El artículo 27 del Estatuto de Autonomía concluye afirmando que el voto de los miembros de la Junta General es personal y no delegable. Este artículo reproduce lo previsto en el artículo 79.3 de la CE para los diputados y senadores.

El carácter personal del voto es un principio evidente, esencial en todo Parlamento, y va unido a la interdicción expresa de cualquier forma de mandato imperativo.

La no delegación excluye cualquier forma de voto por apoderamiento. La explicación de este principio obedece tanto al deseo de evitar el absentismo, como a la convicción de que sólo el diputado que tiene una intervención activa en un debate puede votar con propiedad a la terminación del mismo.

Como dice RECODER³, el principio de voto personal está especialmente justificado en aquellos sistemas en que se exige un *quorum* reducido. No dándose esto, como ocurre en la Junta General, la no delegabilidad del voto puede en algunos casos dificultar los trabajos parlamentarios por falta de *quorum*. Hay también países, como Francia, que prohibiéndose expresamente la delegación, la permiten excepcionalmente para algunos supuestos (enfermedad, fuerza mayor, etc.), debiendo ser notificada en tiempo y forma al presidente de la Cámara.

El Reglamento de la Junta General del Principado, en su artículo 104, también recoge el principio de que el voto es personal e indelegable, añadiendo que ningún diputado puede votar sobre cuestiones que afecten a su estatuto personal.

No obstante lo que acabo de decir, el artículo 52.6 establece el sistema de voto ponderado para la Junta de Portavoces, la cual supone una cierta forma de apoderamiento del voto. Según este artículo, cada portavoz tiene tantos votos como componentes integran su grupo parlamentario. De forma similar, para dirimir los empates que se puedan producir en el seno de cualquier comisión, también el artículo 114 acuerda el sistema del voto ponderado.

Sin embargo, parece que estos supuestos no son auténticas excepciones al principio del voto personal e indelegable, ya que este principio sólo rige en su plenitud para las votaciones por antonomasia que son sólo las que se dan en el Pleno.

³ RECODER: *Comentarios a la Constitución*, pág. 844.

ARTICULO 28 *

"1. La Junta General del Principado aprueba su presupuesto y establece su propio Reglamento, en el que se contendrá además, el Estatuto de sus miembros y el de su personal. La aprobación del Reglamento y su reforma precisa el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Junta.

2. La Junta, en su primera sesión, elige su presidente y demás componentes de la Mesa, que no podrán ser en ningún caso miembros del Consejo de Gobierno ni presidente del mismo."

1. AUTONOMIA PRESUPUESTARIA DE LA JUNTA GENERAL

Tanto la autonomía presupuestaria como el Reglamento o el Estatuto de los integrantes de las Cámara constituyen claros ejemplos de privilegios colectivos parlamentarios.

El presupuesto autónomo es la consecuencia más clara de la autonomía financiera que tienen reconocidos todos los parlamentos, éstos difícilmente podrían realizar sus funciones si no dispusiesen de los medios económicos que les garanticen su correcto funcionamiento.

Como dice el profesor RECODER¹, esta autonomía financiera implica:

a) Cada Asamblea debe ser dueña de su presupuesto y fijar por lo tanto la cuantía de los créditos que necesita para su funcionamiento.

b) El empleo de los créditos debe escapar al principio de especialidad propio de los créditos presupuestarios, fijándose los créditos únicamente por su importe global.

El Presupuesto de la Junta General del Principado se integra dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, pero en una sección independiente. El proyecto es elaborado por la Mesa de la

* Autor del comentario: Gregorio Arranz Pumar.

¹ RECODER CASSO: *Obra citada*, pág. 765.

Junta General y a esta instancia también le corresponde primordialmente su ejecución, ya que es la Mesa la encargada de ordenar los gastos o delegar su ordenación (art. 36.1 del Reglamento de la Junta General).

De esto se deriva que la autonomía presupuestaria se da fundamentalmente en la vertiente del gasto, ya que desde la óptica de los ingresos éstos se nutren de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, si bien estos Presupuestos son también aprobados por la Junta General.

En cuanto a los controles a la ejecución del Presupuesto, el artículo 36.1 del Reglamento de la Junta establece que corresponde a la Mesa dirigir y controlar la ejecución, así como rendir informe ante el Pleno, al término del ejercicio, sobre su cumplimiento. Dada la latitud con que están concebidas las partidas del Presupuesto de la Cámara y los poderes de administración tan amplios que dispone la Mesa, la rendición de cuentas ante el Pleno constituye una elemental garantía de que el Presupuesto ha sido administrado con acierto.

La existencia de controles externos puede suponer una importante limitación a la autonomía de todo Parlamento, ahora bien, en lo que se refiere a la Junta General del Principado dicho valor de autonomía tiene una doble dimensión:

a) Autonomía frente al Ejecutivo Autonómico, por lo cual se excluye cualquier forma de control administrativo.

b) Autonomía frente a los poderes estatales, pues la Junta General del Principado es uno de los poderes reconocidos en el Estatuto de Autonomía. Aquí entiendo que la autonomía financiera de la Junta General del Principado es compatible con una fiscalización ejercitada por el Tribunal de cuentas, ya que éste es un órgano que no depende del Ejecutivo de la nación, sino de las Cortes Generales, siendo el "supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público" (art. 136 CE). El hecho que el artículo 4.º de la LOTC integre dentro del sector público a las Comunidades Autónomas en bloque, sin limitarse a su vertiente administrativa, como ocurre para el Estado, parece reforzar lo que digo.

2. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

En cuanto al Reglamento de la Junta General, su mayor peculiaridad es que no sólo contiene el estatuto de sus miembros, sino también el de su personal. Antes de entrar en el contenido del Reglamento de la Junta General del Principado, conviene analizar el significado en general de los Reglamentos parlamentarios y su alcance dentro del Estado de las Autonomías.

El Reglamento parlamentario es la fuente más importante del Derecho parlamentario, entendido éste como aquélla parte del Derecho constitucional que regula la organización y funcionamiento de las Cámaras. Si bien en una primera época la vida de los Parlamentos se regía fundamentalmente por prácticas y convenciones consuetudinarias, que hoy siguen predominando en el parlamentarismo anglosajón, posteriormente surge la conciencia de la necesidad de que los debates de los Parlamentos se rijan por una normativa escrita y clara. Es con la Revolución Francesa cuando aparece una primera regulación clara de los órganos parlamentarios. Los principios iluministas de la época, al igual que impulsaron la codificación, exigen que la vida de las Asambleas se ajuste a unas pautas ordenadas de comportamiento. Similar necesidad sintieron desde su constitución las Cortes de Cádiz.

Paralelamente a este proceso de “codificación parlamentaria” se desarrolla el principio de autonormatividad de las Cámaras, en este sentido se entiende que sería una violenta contradicción que estos reglamentos se elaboraran por un poder ajeno, pues ello implicaría en la práctica una clara derogación del principio de separación de poderes, con merma para el necesario equilibrio político.

Como señala OSCAR ALZAGA², es en el período de las monarquías limitadas, cuando se consolida el derecho de las Cámaras a autoorganizarse y autodisciplinarse. En España, es la Constitución moderada de 1845 la primera que en su artículo 28 recoge explícitamente la potestad de las Cámaras de darse su propio Reglamento.

Hoy en día, la mayoría de las Constituciones consagran previsiones en este sentido, basta recordar que la Constitución Española en su artículo 72.1 establece que “las Cámaras establecen sus propios Reglamentos”. Sin embargo, hoy el postulado de autonormatividad no obedece tanto a un deseo de consagrar la autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo, ya que esto es indiscutible, sino que responde a la necesidad funcional de que las propias Cámaras se doten de unas reglas que permitan un funcionamiento ágil y flexible.

En cuanto a la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios, no obstante su identidad de nombre con los reglamentos administrativos, es muy distinta a la de éstos.

Los Reglamentos parlamentarios derivan directamente de la Constitución, y es nuestro caso del Estatuto de Autonomía, no existiendo una relación jerárquica entre ley y reglamento parlamentario, sino que actúan en ámbitos de actuación distinta. Por el contrario, el reglamento administrativo está siempre infraordenado a la ley, teniendo como misión desarrollarla o integrarla. Ahora bien, el hecho de que no haya una relación jerárquica entre la ley y el Reglamento parlamentario, no

² OSCAR ALZAGA: “Contribución al estudio del Derecho parlamentario”, *Revista de Derecho Público* n.º 5.

impide el que a veces se superpongan ambas regulaciones. Así la tramitación parlamentaria de las leyes debe ajustarse a las prescripciones del Reglamento, si bien esto nada afecta al contenido de la ley. Por otra parte, existen leyes que actúan como fuentes del Derecho parlamentario, sin que en estos ámbitos reservados quepa una regulación innovadora de los Reglamentos. El caso más típico de lo que decimos son las leyes electorales, en cuanto éstas suelen establecer las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los parlamentarios. En cuanto a las teorías elaboradas sobre la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios, son abundantes y podemos resumirlas con el profesor SANTAOLALLA³.

Una primera sería considerar a los Reglamentos como meras compilaciones de prácticas largamente observadas, sin constituir normas jurídicas, ni siquiera de carácter consuetudinario, y de las cuales la Cámara se puede apartar en cualquier momento.

Otros autores insisten en el carácter estatutario de estas normas, ya que se trata de un ordenamiento interior que sólo afecta a los miembros de la Cámara, y que se mantiene en vigor en tanto que éstos, siquiera de forma tácita, así lo deciden.

También se defiende el carácter híbrido de los reglamentos, materialmente serían leyes, pero no formalmente, pues se aprueban por una sola Cámara y no requieren ni sanción ni publicación en el diario oficial. Doctrinas más modernas entienden que no todos los contenidos de los reglamentos tienen la misma naturaleza, ya que cabe distinguir disposiciones de ámbito externo, que tendrían un valor reglamentario, y de ámbito interno que vendrían a suponer un ordenamiento especial.

Por otra parte hay quien sostiene que el Reglamento parlamentario es un acto con fuerza de ley. Los reglamentos no son meras normas internas, ya que la organización y funcionamiento de las Cámaras tienen una importancia vital, y aunque no son leyes, tienen una fuerza similar, evidenciada por corresponder su fiscalización al Tribunal Constitucional.

Con el profesor OSCAR ALZAGA podemos concluir diciendo que el Reglamento parlamentario es aquella norma del ordenamiento jurídico general del Estado, cuya elaboración está reservada a la Cámara Legislativa a la que afecta, y a la que se reconoce una especial subjetividad por las siguientes notas: 1) por cuanto es resultado del ejercicio de un poder residual de la Asamblea que rige; 2) por cuanto determina el establecimiento o es expresivo de un "privilegio colectivo"; 3) por cuanto surge de la necesidad de defender este residuo de soberanía frente a la intromisión del Poder Ejecutivo.

³ SANTAOLALLA: *Obra citada*, pág. 22.

Por otra parte, la prueba de que los Reglamentos parlamentarios forman parte del Derecho estatal, no siendo en consecuencia una norma puramente interna, se encuentra en que en nuestro Ordenamiento Jurídico los Reglamentos de las Cámaras son residenciales ante el Tribunal Constitucional, ya que el artículo 27.1.c) de la LOTC establece que son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad "los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales". Ahora bien, la LOTC sólo contempla el recurso directo contra los Reglamentos, no la cuestión de inconstitucionalidad, ya que es difícil que estos Reglamentos sean hechos valer ante un Tribunal como elementos "de cuya validez depende el fallo" (art. 35.1).

3. EL REGLAMENTO DE LA JUNTA GENERAL

Una vez hecha una breve incursión en las características y naturaleza del Reglamento parlamentario queda por analizar si lo dicho es trasplantable al Reglamento parlamentario autonómico, y en especial al Reglamento de la Junta General previsto en el artículo 28 del Estatuto de Autonomía.

Como es sabido la CE en su artículo 152, contiene una regulación mínima del sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas, sistema en principio sólo aplicable a las Comunidades Autónomas de primer grado, si bien ha sido adoptado por todas las Comunidades Autónomas. Dentro de dicho sistema se contempla la existencia de una Asamblea Legislativa, sin ninguna mención de sus competencias y funcionamiento, dejándose la regulación de estas cuestiones a los respectivos Estatutos de Autonomía (art. 147.2. "Los Estatutos de Autonomía deberán contener la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias").

Del artículo 152 se deriva que la Constitución ha querido adoptar para las Comunidades Autónomas un sistema de Gobierno democrático de tipo parlamentario. Esta identidad de sistema de Gobierno entre el Estado y las Comunidades Autónomas implica que, *servata distantia*, las Cortes Generales y las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades Autónomas cumplen papeles similares. De ahí se deriva que también sus respectivos Reglamentos cumplen funciones semejantes, siendo el Reglamento de la Junta General expresión de la autonomía del Legislativo frente al Consejo de Gobierno, y respondiendo a la común necesidad que tiene todo parlamento de dotarse de una normativa específica que sirva para regular su vida interna.

Sin embargo, la naturaleza entre ambas figuras no es plenamente idéntica, los Reglamentos de las Cortes Generales derivan directamente de la CE (art. 72) y emanan de un órgano depositario de la soberanía de la nación, por el contrario los Reglamentos autonómicos, y en

especial el de la Junta General del Principado, derivan directamente del Estatuto (art. 28.1) y sólo de forma mediata de la CE. Por otra parte, son aprobados por un órgano expresión de la autonomía de las Comunidades Autónomas, sin que ésta implique soberanía, atributo éste único y exclusivo del Estado. Sin embargo, estas diferencias, aunque importantes, no son óbice para que se pueda sostener una cierta asimilación funcional, e incluso óptica, entre los Reglamentos de las Cortes Generales y el de la Junta General del Principado. El hecho que la LOTC de un tratamiento conjunto a ambos tipos de normas refuerza lo que decimos.

El Estatuto de Autonomía en su artículo 28.1 contempla la figura del Reglamento de la Junta General, previendo que para su aprobación y reforma precisa el voto favorable de la mayoría de sus miembros. Esta cautela trata de evitar cualquier alteración partidista y arbitraria del Reglamento.

Diferentes artículos del Estatuto de Autonomía contienen una reserva reglamentaria a favor del Reglamento de la Junta General, así en el artículo 26.3 (derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones), artículo 27.3 (carácter secreto de las sesiones), artículo 27.4 (exigencia de mayorías cualificadas), artículo 29.3 (régimen de la Diputación Permanente) y artículo 30 (régimen de los grupos parlamentarios).

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía consagra el principio de reserva de ley en ciertas materias propias del Derecho parlamentario. En estos campos el Reglamento de la Junta General podrá integrar dichas leyes, pero no contradecirlas. Así el artículo 25.2, en cuanto a la normativa electoral, especialmente en los referentes a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, o el artículo 32.4 en cuanto a procedimiento de elección del presidente del Principado, etc.

El Reglamento de la Junta General del Principado consta de 255 artículos integrados en un Título Preliminar y 16 Títulos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y cinco transitorias. Como en la mayoría de los Reglamentos de las Asambleas Autonómicas se detecta una buena similitud con el Reglamento del Congreso de los Diputados. Este mimetismo existente se ha justificado por la semejanza entre los diferentes Estatutos, o bien por la dificultad de innovar en un campo tan elaborado como el Derecho parlamentario, incluso hay autores que consideran una cierta uniformidad como un valor deseable. En cualquier caso, ese exceso de mimetismo ha traído como consecuencia nociva la introducción en la vida parlamentaria autonómica de instituciones y reglas de actuación, justificadas en una Asamblea numerosa, pero nunca en una reducida. Así según el profesor GIL

ROBLES⁴ se podía, entre otras reformas, haber refundido la Mesa y la Junta de Portavoces, o la Mesa y la Diputación Permanente.

4. EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LA JUNTA GENERAL

El artículo 28.1 que comentamos prevé que el Reglamento de la Junta General, entre otras materias, contendrá “además” el Estatuto de sus miembros, lo que es plenamente normal, y de su personal. El Estatuto de los miembros de la Junta General, esto es de los parlamentarios, los analizamos en el artículo 26, toca aquí pues el estudio del personal al servicio de la Junta General. El Estatuto de Autonomía ha querido que esta cuestión no se regule en un texto aparte como lo previsto para las Cortes Generales (art. 72 CE), sino en el propio Reglamento de la Junta General lo cual nos parece positivo, ya por razones de economía legislativa, ya por estar en presencia de un Parlamento unicameral. El tema del personal de la Junta General ha de reconducirse a la cuestión de su autonomía organizativa y administrativa. Esta autonomía tradicionalmente ha significado que las Cámaras seleccionasen sus funcionarios con plena libertad, creando cuerpos y escalas específicas, dotadas de un estatuto peculiar. Esta autonomía también suponía que los actos dictados por el Parlamento en esta materia estaban exentos de cualquier tipo de control jurisdiccional. Sin embargo, hoy se tiende a considerar fiscalizables estos actos por la JCA, ya que otra solución sería una importante quiebra de los principios de legalidad o de igualdad.

El capítulo primero del Título XVI del Reglamento de la Junta General del Principado —“De los servicios del Parlamento”—, habla “Del Estatuto del Personal”.

Se establecen cinco Cuerpos de funcionarios: Letrados, Administrativos, Auxiliares, Subalternos y Servicios Especiales, exigiéndose diferente titulación para ingresar en los mismos. La fijación de las plantillas de personal de la Junta, así como su nombramiento, corresponde a la Mesa, sin perjuicio de las facultades del presidente para designar al personal de confianza de su Gabinete. El sistema ordinario para la selección es el de oposición o concurso-oposición, pudiendo haber un turno restringido entre funcionarios del Principado.

De conformidad con el organigrama que la Mesa apruebe, así como con las normas de Gobierno interior, corresponde al presidente, a propuesta del Letrado Mayor, la asignación del personal a los puestos de trabajo.

⁴ GIL ROBLES y GIL DELGADO: *Los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas*, obra colectiva de la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre Comunidades Autónomas.

5. LA ORGANIZACION INTERNA DE LA JUNTA GENERAL

En este apartado nos corresponde estudiar la organización interior de la Junta General del Principado. Todo Parlamento es un órgano complejo, integrado por una pluralidad de elementos, que han de analizarse por separado si se quiere comprender la dinámica de la Cámara. Aquí estudiaremos al presidente, a la Mesa y a la Junta de Portavoces, institución ésta no contemplada en el Estatuto de Autonomía de Asturias, pero de vital importancia hoy.

— El presidente es considerado tradicionalmente como la primera autoridad de todo Parlamento, la justificación de esta figura está en la necesidad que tiene todo cuerpo numeroso de una persona que resuelva las discrepancias.

Como dice RECODER⁵, la posición del presidente varía de los regímenes presidenciales a los parlamentarios. En los primeros, debido a la rigidez que reviste el principio de separación de poderes, el presidente de la Cámara debe adoptar un liderazgo efectivo, ya que es expresión clara de la mayoría parlamentaria. En los regímenes parlamentarios, el auténtico liderazgo lo ejerce el Gobierno, de ahí que el presidente de la Cámara tienda a ser una figura neutral, siendo ejemplo típico de esto último el "Speaker" de la Cámara de los Comunes.

Según el Estatuto de Autonomía, la Junta elige a su presidente y demás componentes de la Mesa. Con esta elección se evidencia el carácter que tiene el presidente de institución neutral frente a otros poderes. La prohibición expresa la compatibilidad con el *status* de miembros del Consejo de Gobierno, trata de reforzar la autonomía del presidente de la Junta General frente al Ejecutivo. No obstante el tratamiento conjunto que el Estatuto da a la Mesa y al presidente, se trata de figuras claramente diferenciadas, teniendo el segundo una sustantividad propia. Son importantes las funciones que tanto el Estatuto como el Reglamento atribuyen singularmente al presidente, exigiendo con frecuencia la fluidez de los debates parlamentarios una figura unipersonal capaz de solventar en el acto las dudas que surjan.

El presidente y los demás miembros de la Mesa se eligen en la sesión constitutiva de la Junta General (arts. 6, 27, 41 y ss.), mediante voto limitado y escribiendo cada diputado un solo nombre en la papeleta. En una primera votación se requiere mayoría absoluta para la elección de presidente, con lo cual se quiere incidir en la conveniencia de que esta magistratura sea cubierta, con los máximos niveles de consenso. Si esto no es posible, se repetirá la elección entre los que

⁵ RECODER: *Obra citada*, pág. 777.

hayan alcanzado las dos mayores votaciones, y resultará elegido el que obtenga mayor número de votos.

En cuanto a sus funciones, el presidente de la Junta General ostenta la representación de la Cámara, asegura la marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden en ellos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conceder (art. 37).

Al presidente le corresponde también cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Ahora bien, si en el ejercicio de esta función se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

Por otra parte, aunque el Estatuto de Autonomía no contiene una regla idéntica a la del artículo 72.3 CE (“Los presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes”), es indudable que el presidente de la Junta General del Principado tiene importantes facultades en este área.

— La Mesa es el segundo órgano de Gobierno de la Cámara. En nuestro país siempre ha tenido gran importancia, siendo recogido en la mayoría de las Constituciones desde la de 1812 (art. 118). Se observa una creciente importancia de esta institución, privando al presidente de muchas de las funciones que tradicionalmente le correspondían.

Por otra parte, hoy la Mesa, al igual que el presidente de la Cámara, tiene un carácter institucional y aunque en ella están representados los diferentes grupos parlamentarios se pretende que su funcionamiento sea lo más neutral y ajeno a las presiones partidistas posibles.

La Mesa está compuesta por el presidente de la Junta General, dos vicepresidentes y dos secretarios. Los dos vicepresidentes y los dos secretarios se eligen de igual forma, primero uno y luego los otros. Cada diputado escribirá un solo nombre en cada papeleta y resultarán elegidos por orden sucesivo los dos que obtengan mayor número de votos. Los empates serán dirimidos mediante votaciones sucesivas (art. 45).

Las funciones de la Mesa se pueden agrupar en dos apartados, el primero se refiere a las competencias típicamente parlamentarias, el segundo comprende funciones de tipo más bien administrativo. Entre las primeras cabe destacar las de calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o no de los mismos (art. 36.1). Si un grupo parlamentario discrepase de la decisión de la Mesa en el ejercicio de estas funciones, puede a modo de reposición solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada. También le corresponde previa audiencia de la Junta de Portavoces programar las líneas generales de actuación de las

Cámaras; fijar el calendario del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos (art. 36.1); así como decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento.

Entre las funciones de tipo administrativo cabe señalar las de organizar el trabajo y el régimen y gobierno interior de la Cámara (art. 36.1), elaborar el proyecto de presupuesto de la Junta General, dirigir y controlar su ejecución y rendir cuentas al Pleno sobre su cumplimiento; así como ordenar los gastos o delegar su ordenación.

Además, la Mesa, dirigida por su presidente, es el órgano rector de la Cámara y ostenta su representación colegiada en los actos que asiste, teniendo incluso una competencia residual, ya que le corresponden todas las misiones previstas en el Reglamento y no atribuidas a un órgano específico.

La Mesa se reúne a convocatoria del presidente y estará asesorada por el Letrado Mayor, que redactará el acta de las sesiones y cuidará bajo la dirección del presidente de la ejecución de los acuerdos (artículo 40).

En cuanto a los demás componentes de la Mesa, vicepresidentes y secretarios, también cabe distinguir entre su labor como miembros de la Mesa y sus funciones como órganos unipersonales.

— Los vicepresidentes, en número de dos, sustituyen por su orden al presidente, ejerciendo sus funciones en caso de vacante, ausencia o imposibilidad, y desempeñan todas las funciones que les encomienden el presidente y la Mesa (art. 38).

— Los secretarios supervisan y autorizan, con el visto bueno del presidente, las actas de las sesiones plenarias de la Mesa y de la Junta de Portavoces, así como las certificaciones que hayan de expedirse; asisten al presidente en las sesiones para asegurar el orden en los debates y la corrección en las votaciones, colaboran al normal desarrollo de los trabajos de la Cámara según las disposiciones del presidente, ejerciendo las demás funciones que se les encomienden (art. 39).

— En cuanto a la Junta de Portavoces, según SANTAOLALLA⁶, es el órgano de participación de los grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que competen a las Cámaras. Mientras la Mesa es un órgano fundamentalmente neutro, la Junta de Portavoces es un órgano típicamente político que requiere la presencia de todos los grupos parlamentarios. La Junta de Portavoces es un producto del parlamentarismo de nuestro tiempo y evidencia la creciente importancia de los grupos parlamentarios.

Según el Reglamento, los portavoces de los grupos parlamentarios

⁶ SANTAOLALLA: *Obra citada*, pág. 135.

constituyen la Junta de Portavoces que se reunirá bajo la presidencia del presidente de la Junta General. Este la convocará a iniciativa propia o a petición de los grupos parlamentarios. En cualquier caso la Junta de Portavoces deberá reunirse durante los períodos de sesiones, al menos quincenalmente (art. 52.6). De estas reuniones se darán cuenta al Consejo de Gobierno, que podrá estar representado por uno de sus miembros, acompañado, en su caso, por una persona que le asista.

La Junta de Portavoces adoptará sus decisiones o emitirá su parecer por voto ponderado, contemplando el artículo 53, los supuestos en que necesariamente debe ser previamente oída.

ARTICULO 29 *

"1. La Junta General del Principado funciona en Pleno y en Comisiones.

2. Las Comisiones son permanentes y, en su caso, especiales o de investigación.

3. Mientras la Junta General del Principado no esté reunida o cuando hubiere expirado su mandato, habrá una Diputación Permanente, cuyo procedimiento de elección, composición y funciones regulará el Reglamento."

1. INTRODUCCION

El Estatuto de Autonomía de Asturias, al constitucionalizar la figura de las Comisiones entronca con las corrientes más modernas del constitucionalismo tendentes a consagrar esta importante figura. El artículo 29.1 es reproducción de lo previsto en el artículo 75.1 de la Constitución Española, y en general podemos adelantar que la regulación estatutaria de esta materia, ya en el propio Estatuto ya en el Reglamento de la Junta General, está claramente inspirada en la regulación estatal contemplada en la Constitución Española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Por otra parte es obvio que no obstante la igualdad de trato que el artículo 29 atribuye al Pleno y a las Comisiones, sólo del primero puede predicarse la plenitud de poderes que el artículo 23 atribuye a la Junta General, teniendo las segundas un carácter claramente subordinado, tanto desde una perspectiva orgánica, como funcional.

Sin embargo, el carácter conceptualmente preeminente del Pleno no es óbice a que en el parlamentarismo del siglo XX, las Comisiones hayan adquirido un auge inconcebible, debido a la creciente actividad legislativa de las Cámaras y a la gran complejidad técnica que revisten la mayoría de los proyectos de ley.

* Autor del comentario: Gregorio Arranz Pumar.

Según el profesor SANTAOLALLA¹, las Comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de parlamentarios, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieran la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta o dictamen sobre cada uno de ellos. Las Comisiones están formadas por diputados de los diversos grupos parlamentarios, los cuales están representados en las mismas en razón de su importancia numérica.

Frente a las secciones o reuniones de parlamentarios al azar, sin ningún tipo de especialización, que caracterizaran el funcionamiento de los Parlamentos del siglo XIX, las Comisiones se caracterizan por estar integradas por los mismos parlamentarios, lo cual multiplica su eficacia, y al estar representadas en las mismas los diferentes grupos parlamentarios, de hecho se convierten en auténticos “mini-parlamentos” de grandísima importancia.

Las Comisiones tienen atribuidas fundamentalmente labores de estudio y preparación de las cuestiones que luego se someterán al Pleno. Hoy también tienen reconocidas, en algunos sistemas, auténticas facultades decisorias, llegando incluso a poder aprobar proyectos de ley sin necesidad de ningún tipo de intervención *a posteriori* del Pleno, a salvo la facultad que éste siempre tiene de recuperar las competencias delegadas.

Esta modalidad está expresamente prevista en el artículo 75.2.3 de la Constitución Española y desarrollado en los artículos 148 y 149 del RCD (“De la competencia legislativa plena”). Por el contrario, el Estatuto de Autonomía de Asturias no contiene ninguna previsión similar y de forma coherente el Reglamento de la Junta General no regula este procedimiento especial. Tratándose de un mecanismo excepcional, que merma en alguna forma funciones del Pleno, entiendo que hubiera sido incorrecto que el Reglamento de la Junta General, sin apoyo estatutario alguno, lo hubiera regulado *ex novo*. La menor cantidad relativa de asuntos a tratar por un Parlamento Regional, por otra parte, hacer aquí también menos necesaria esta especial delegación, que en el caso de un Parlamento estatal, donde el número de asuntos a resolver es mucho mayor.

2. EL PLENO DE LA JUNTA GENERAL

En el Reglamento de la Junta General del Principado, tanto el Pleno como las Comisiones aparecen reguladas en el título IV “De la organización del Parlamento”.

La regulación del Pleno, que se encuentra en el capítulo IV, es

¹ SANTAOLALLA: *Obra citada*, pág. 137.

mínima y reproduce fielmente lo previsto para el CD en su Reglamento.

El Pleno se caracteriza por ser el órgano supremo de la Cámara. La convocatoria corresponde al presidente de la Junta General, por propia iniciativa, o a solicitud de al menos dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara en sesión ordinaria (artículo 73.1).

El artículo 74 establece que los diputados tomarán asiento en el Salón de Sesiones conforme a su adscripción a los grupos parlamentarios y ocuparán siempre el mismo escaño. En el Salón de Sesiones habrá un banco especial destinado a los miembros del Consejo de Gobierno, y asiento reservado los senadores designados por la Junta General.

Sólo tendrán acceso al Salón de Sesiones, además de las personas indicadas, los funcionarios adscritos a los servicios de la Junta General en el ejercicio de su cargo y quienes estén expresamente autorizados por el presidente.

3. LAS COMISIONES EN EL PARLAMENTO ASTURIANO: ESTRUCTURA, TIPOLOGIA Y FUNCIONAMIENTO

Las Comisiones aparecen reguladas con detalle en el capítulo III, si bien hay que señalar la misma ausencia de innovaciones respecto a lo previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

En cuanto su constitución, nada dice el Reglamento respecto al número de sus componentes, luego es la Mesa la que en cada caso debe fijar dicho número, oída la Junta de Portavoces. Los grupos parlamentarios están representados en las Comisiones en razón de su importancia numérica. Los grupos parlamentarios designan a su vez cuáles de sus miembros van a pertenecer a cada comisión (art. 54).

Los parlamentarios tienen el derecho, que también es deber, de asistir con voz y voto a las sesiones de las Comisiones a las que pertenecen. Al resto de las Comisiones pueden asistir sin voz ni voto. En cualquier caso, todo diputado debe estar integrado al menos en una Comisión. El Reglamento de la Junta General recoge, pues, fielmente el principio de la proporcionalidad consagrado en otros artículos del Estatuto (vgr. art. 25) para las elecciones, principio que se vería burlado si los representantes elegidos no tuvieran una igual representación en los órganos de la Junta General.

Nada dice el Reglamento de cómo debe aplicarse la proporcionalidad en el reparto de los puestos restantes de cada Comisión, pareciendo lo más lógico que al igual que lo ocurrido en el Congreso de los Diputados, se aplique el sistema de mayor media, de forma que los

puestos vacantes se atribuyan a los grupos parlamentarios cuyo cociente esté más próximo de un nuevo puesto.

Los grupos parlamentarios no sólo tienen plena libertad para designar sus miembros en las Comisiones, sino que tienen también unas facultades muy amplias para cambiarlos o sustituirlos...

El artículo 54.3 del Reglamento contempla dos posibilidades de sustitución, ya sea ésta permanente o no; en el primer caso se requiere una comunicación escrita al presidente de la Junta General, en el segundo basta con comunicarlo verbalmente al presidente de la Comisión antes del inicio del debate, siendo admitidos indistintamente los titulares o los sustitutos como miembros de la Comisión. El profesor SANTAOLALLA², al comentar igual precepto del Reglamento del Congreso de los Diputados, pone de relieve los peligros de esta regulación que llega a desnaturalizar la figura de la sustitución, multiplicándose los miembros de las Comisiones, generándose una cierta inseguridad, y dificultando la necesaria especialidad de los parlamentarios en sus respectivas Comisiones.

Como es normal en el parlamentarismo moderno, en virtud del principio de coordinación de poderes, los miembros del Consejo de Gobierno pueden asistir con voz a las Comisiones, pero sólo podrán votar en aquéllas de las que formen parte, en su caso.

En cuanto a su funcionamiento interno, las Comisiones eligen de entre sus miembros una Mesa compuesta por un presidente, un vicepresidente y un secretario a través del mismo procedimiento establecido para la elección de la Mesa de la Junta General, lógicamente adaptado al número de puestos a cubrir.

La Mesa de la Comisión estará asistida por un letrado que redactará sus actas y dictámenes.

Respecto a los diferentes tipos de Comisiones, el Reglamento distingue entre las permanentes y las especiales o de investigación, de donde se infiere que los dos últimos tipos citados hacen referencia a fenómenos parlamentarios no permanentes o temporales. Hay que decir que las Comisiones de investigación reúnen unas características muy concretas que las diferencian de las especiales, siendo fundamentalmente instrumentos de información y control, requiriendo por ello un estudio pormenorizado aparte.

Las Comisiones Permanentes (arts. 66-69) están contempladas con carácter necesario en el Reglamento y se constituyen por toda una legislatura. Estas Comisiones deben constituirse dentro de los quince días siguientes a la sesión constitutiva de la Junta General, del acuerdo de creación correspondiente o desde la entrada en vigor de la ley que lo

² SANTAOLALLA: *Obra citada*, pág. 140.

disponga (art. 55.4). Tradicionalmente las Comisiones Permanentes se clasifican: *a)* en legislativas; *b)* no legislativas.

a) Las Comisiones Permanentes legislativas tienen como función más importante la intervención en el *iter* legislativo, pero también tienen facultades no estrictamente legislativas, tales como el debate y votación de proposiciones no de ley, interpelaciones, etc.

En la Junta General son Comisiones Permanentes Legislativas las contempladas en el artículo 66.1 del Reglamento:

- 1.^a Organización y Administración.
- 2.^a Hacienda, Economía y Presupuesto.
- 3.^a Política Territorial.
- 4.^a Política Cultural.
- 5.^a Acción Social y Asistencial.
- 6.^a Agricultura, Ganadería y Pesca.
- 7.^a Industria, Energía y Comercio.

b) Comisiones Permanentes no legislativas, son aquellas que no tienen por objetivo la tramitación de leyes.

Son de dos tipos:

I) Las previstas expresamente en el Reglamento de la Junta General: 1) Reglamento; 2) peticiones.

II) Las constituidas por disposición legal. Aunque también cabe que por ley de la Junta se contemple la creación de una Comisión Temporal.

La Mesa de la Comisión de Reglamento será la misma que la de la Junta General. La Comisión se integrará además por los diputados que designen los grupos parlamentarios de acuerdo con lo previsto en el artículo 54 del Reglamento.

Aunque el Estatuto de Autonomía de Asturias no ha recogido un artículo similar al 77 de la Constitución Española, donde se consagra el derecho de petición de los ciudadanos ante las Cámaras, es indudable que este silencio no debe ser entendido como negativa ya que privaría a la Junta General de una de las más típicas funciones de información parlamentaria. En consecuencia el Reglamento de la Junta General regula el derecho de petición, al regular la correspondiente Comisión de Peticiones. Este tipo de Comisiones permite obtener a las Cámaras información en dos momentos; en primer lugar al recibir las peticiones o quejas de los ciudadanos, posteriormente al dirigirse a los diversos poderes en solicitud de las informaciones pertinentes. Aunque en este mecanismo parlamentario se detecta una cierta crisis debido a la importancia de otros canales alternativos, que cumpliendo similar función tienen una creciente influencia (partidos políticos, grupos de

presión *mass media...*), no es menos cierto que constituye uno de los pocos restos de democracia directa que quedan en la actualidad, constituyendo hoy el derecho de petición más una plataforma para la expresión y circulación de ideas e inquietudes, que un medio de resolver concretos problemas.

Las peticiones pueden formularse de forma individual o colectiva siempre por escrito, debiéndose entender prohibidas las peticiones directas por manifestación ciudadana ante la Junta General al igual que el artículo 77 de la Constitución Española prevé para las Cortes Generales.

La Comisión de Peticiones examinará cada petición, pudiendo acordar su remisión, por conducto del presidente de la Junta General, al órgano parlamentario o administrativo competente por razón de la materia. Entre los órganos parlamentarios lo normal es que sea la Comisión que estuviera conociendo del asunto y entre los segundos lo normal es que se dirija al Consejo de Gobierno o autoridad administrativa competente. Ahora bien, entiendo que no sólo a órganos parlamentarios o administrativos cabe dirigir la petición, sino también a Tribunales, al Ministerio Fiscal, a los Ayuntamientos, e incluso a órganos del Estado y otras Comunidades Autónomas. Si la petición se eleva por la Junta General al Ejecutivo Autonómico, aunque no se diga expresamente ni en el Estatuto de Autonomía de Asturias, ni en el Reglamento, creo que es aplicable, por analogía del artículo 77 de la Constitución Española, según el cual “el Gobierno debe explicarse sobre su contenido siempre que las Cámaras lo exijan”, y ello por ser un corolario lógico del sistema de democracia representativa recogido en el Estatuto de Autonomía de Asturias. A mayor abundamiento, el artículo 64.1.a) prevé que las Comisiones en general pueden recabar por conducto del presidente de la Junta General la información y documentación que precisen del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Las peticiones que no reúnan los requisitos formales mínimos serán archivadas sin más trámites. Admitida a trámite la petición, en todo caso (i.e. se acuerde o no la remisión al órgano pertinente) se dará acuse de recibo de la petición y se comunicará al peticionario el acuerdo adoptado.

El artículo 69 prevé también que el Pleno de la Junta General, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar la creación de otras Comisiones Permanentes durante la legislatura en que el acuerdo se adopte, o la disolución de las existentes.

El hecho que estas Comisiones no figuren expresamente en el Reglamento, y que puedan ser creadas y disueltas por el Pleno en el curso de una legislatura, implica que sólo con reservas puedan ser calificadas de “permanentes”.

Las Comisiones especiales o no Permanentes, según el artículo 70, son las creadas con carácter temporal, para realizar un trabajo concreto, extinguiéndose al concluir éste o en todo caso al concluir la legislatura.

El típico ejemplo de Comisiones no Permanentes son las Comisiones de investigación, pero éstas tienen un tratamiento aparte en el artículo 71, y el Estatuto de Autonomía de Asturias distingue claramente ambos tipos de instituciones. Por tanto, no está claro cuáles serán las funciones a desempeñar por estas Comisiones, siendo la práctica parlamentaria la que las llenará de contenido.

En cuanto a su funcionamiento, las Comisiones Permanentes deben constituirse dentro de los quince días siguientes a la sesión constitutiva de la Junta General, del acuerdo de creación correspondiente o desde la entrada en vigor de la ley que lo disponga.

La convocatoria de las Comisiones corresponde a su presidente, de acuerdo con el de la Junta General, con lo cual se pretende garantizar un mínimo de coordinación. El presidente procederá a la convocatoria, por iniciativa propia, o a petición de dos grupos parlamentarios o de un quinto de los miembros de la Comisión.

En cualquier caso el presidente de la Junta General podrá convocar y presidir cualquier comisión, aunque sólo tendrá voto en aquellas de las que forme parte (art. 57.2).

El orden del día de la Comisión será fijado por su respectiva Mesa, de acuerdo con el presidente de la Junta General, a la vista del calendario fijado por la Mesa de la Cámara. El orden del día podrá ser alterado por acuerdo de ésta a propuesta de su presidente, o a petición de un grupo parlamentario o a una quinta parte de los parlamentarios (art. 88.2).

En consecuencia, tanto el poder de convocatoria como el de fijar el orden del día se encuentran muy condicionados por la marcha general de los asuntos en la Cámara. Prueba de lo que decimos es que las Comisiones sólo conocerán de los proyectos, proposiciones y asuntos que les encomiende la Mesa de la Junta General, sin que puedan reunirse al mismo tiempo que el Pleno de la Junta General (arts. 60 y 61). Con esto último se quiere garantizar el necesario *quorum*. Además, aunque en la práctica es difícil de cumplir, se prevé que las Comisiones deben concluir la tramitación de cualquier asunto en un plazo máximo de treinta días, salvo acuerdo expreso en contrario de la Mesa de la Cámara. El funcionamiento normal de las Comisiones exige la presencia de una ponencia, integrada por uno o varios parlamentarios, distribuyéndose los puestos con arreglo a un criterio de proporcionalidad, entre los diferentes grupos parlamentarios. Si bien su existencia sólo es esencial en el procedimiento legislativo, pueden crearse estas ponencias para la mejor realización de cualquier tarea parlamentaria, ya que

se trata de una institución especial apta (por su carácter reducido) para abordar las cuestiones complejas, así como para buscar el consenso entre los diferentes grupos políticos.

Las sesiones de las Comisiones serán públicas, excepto cuando tuvieran carácter secreto, revistiendo este carácter cuando lo acuerde la Comisión por mayoría absoluta de sus miembros.

En cualquier caso, el buen funcionamiento de las Comisiones requiere que les sea prestado el adecuado auxilio por los órganos competentes. Así el artículo 64 contempla lo siguiente:

“Las Comisiones, por conducto del presidente de la Junta General, podrán recabar:

a) La información y documentación que precisen del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma. Esta tramitación se ajustará a los plazos previstos en el artículo 13 de este Reglamento.

b) La presencia ante ellas de los miembros del Consejo de Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos o competencias.

c) La presencia ante ellas de empleados públicos de la Administración del Principado o de Organismos de ella dependientes, o la de representantes del Principado en Instituciones, Empresas o Entidades en que el mismo participe o esté representado para que informen sobre asuntos estrictamente relacionados con su área de gestión o trabajo.

La incomparecencia injustificada de estas personas en el plazo y forma requeridos por la Comisión será comunicada por el presidente de la Junta General a la autoridad o al funcionario superior correspondiente, por si procediera exigirles responsabilidad.”

Este artículo conlleva una auténtica vinculación de las autoridades autonómicas, frente a las reclamaciones de la Junta, única forma de salvaguardar las prerrogativas de ésta.

4. LAS COMISIONES DE INVESTIGACION

En cuanto a las Comisiones de Investigación, según el profesor SANTAOLALLA³, constituyen unos instrumentos colegiados de información de las asambleas legislativas que implican unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas. Se pueden citar, con dicho profesor tres notas que singularizan a estas Comisiones:

³ SANTAOLALLA: *Obra citada*, pág. 393.

a) Suponen una actuación colegiada, a diferencia de lo que normalmente ocurre con las preguntas e interpelaciones.

b) Por otra parte, frente al carácter un tanto informal de las preguntas y las interpelaciones, las encuestas, por su carácter complejo, se reservan para asuntos complicados y de especial trascendencia.

c) Además implican una serie de importantes facultades (presencia de funcionarios, aporte de documentos) de especial fuerza, ejercitables no sólo en relación con el Gobierno como es lo habitual, sino también en relación con terceras personas.

Su origen remoto se encuentra en la Cámara de los Comunes a partir de la Revolución de 1688, pero donde más auge han adquirido ha sido en el Parlamentarismo norteamericano, donde los *investigating committes* podían recabar con especial energía la comparecencia de cualquier persona, funcionario o no. Su fuerza en los Estados Unidos se debe a la especial forma que allí reviste el principio de división de poderes, en cambio en los sistemas parlamentarios, donde el Gobierno y la mayoría parlamentaria pertenecen al mismo partido político, estos instrumentos pierden gran parte de su eficacia.

Lo normal es que toda Comisión de Investigación termine su labor con la elaboración de un informe que recoja las conclusiones, y reseñe las actividades realizadas. Este informe, jurídicamente hablando no puede vincular ni a la Cámara ni al Gobierno, pero es evidente que tiene una indudable trascendencia política.

El Estatuto de Autonomía de Asturias, a diferencia de lo que ocurre en la Constitución Española (art. 76) se limita a citar las Comisiones de Investigación, dejando su regulación al Reglamento de la Junta General. Este silencio nos parece criticable ya que si bien es verdad que dichas Comisiones tienen una vertiente instrumental y parlamentaria cuya regulación es propia de un Reglamento, además su actuación tiene o puede tener importantes efectos sustantivos que deberían haber sido regulados en el propio Estatuto.

La finalidad de estas Comisiones es obtener información sobre "cualquier asunto de interés público", y esta información así obtenida puede servir para el desempeño de cualquier función típicamente parlamentaria y muy especialmente para la función de control. También es normal la creación de estas Comisiones con la finalidad de recopilar datos sobre una materia especialmente ardua, desbrozando el camino para un posterior tratamiento legislativo.

En cuanto a su creación, según el artículo 71, está reservada al Pleno de la Junta, a propuesta del Consejo de Gobierno, de la Mesa, de un grupo parlamentario o de una quinta parte de los miembros de la Cámara. Es a todas luces positivo el que el Reglamento Parlamentario Asturiano haya mantenido el criterio del antiguo Reglamento Provisio-

nal del Congreso de los Diputados, permitiendo que un solo grupo parlamentario (y no dos como el Reglamento del Congreso de Diputados actual), pueda solicitar la constitución de una Comisión de Encuesta, ya que el criterio contrario se puede considerar excesivamente riguroso.

Las Comisiones de Investigación también se pueden crear mediante una ley especial, si bien en estos casos la Comisión puede durar más que la legislatura que aprobó dicha ley, vinculándose a futuras legislaturas, lo cual puede ser contraproducente ya que es normal que con el tiempo todos los asuntos pierdan su atractivo.

Las Comisiones de Investigación elaboran un plan de trabajo, pudiendo nombrar ponencias de entre sus miembros, así como requerir, por conducto del presidente de la Junta, la presencia de cualquier persona para prestar declaración. La ausencia en el Estatuto de un precepto similar al previsto en el artículo 76.2 de la Constitución Española ("será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación"), hace dudoso la existencia de un auténtico deber de comparecencia de los particulares ante la Junta General, en cualquier caso sería deseable, para que los Parlamentos Autonómicos pudieran gozar de tan importante prerrogativa, el que la ley que desarrolle el artículo 76.2 de la Constitución Española contenga alguna previsión aplicable a las Comunidades Autónomas.

Las conclusiones de estas Comisiones de Investigación deberán plasmarse en un dictamen que será discutido por el Pleno de la Cámara. El presidente está facultado para ordenar el debate o conceder la palabra y fijar los tiempos de las distintas intervenciones como es regla general en estas situaciones parlamentarias.

Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Junta serán comunicadas al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa, si lo estima conveniente lo traslade al Ministerio Fiscal, para que éste a su vez, y si lo estima oportuno, ejerza las acciones oportunas, y publicadas en el "Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias".

Aunque no se diga expresamente, es aquí de plena aplicación lo previsto en el artículo 76.1 de la Constitución Española por las Cortes Generales. Las consideraciones de las Comisiones de Investigación no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales. Esto es una conclusión lógica del principio de división de poderes, ya que ningún órgano parlamentario en su actividad propia puede mediatizar la labor de los jueces, a los que les corresponde el monopolio de la función jurisdiccional (art. 117 de la Constitución Española).

Esta separación nítida entre las funciones de investigación parlamentarias y judiciales no es obstáculo para que en algún caso concreto

se simultaneen ambas formas de investigación, ya que para ello no hay impedimento alguno, ni legal ni conceptual.

5. LA DIPUTACION PERMANENTE

En toda Cámara existen períodos de inactividad que contrastan con los períodos de sesiones. En la Junta General del Principado, los primeros tienen una duración especialmente larga, ya que se prevé que sólo se reunirá esta institución durante cuatro meses al año, en dos períodos de sesiones comprendidos en septiembre y diciembre el primero, y en febrero y junio el segundo (art. 28.1 del Estatuto de Autonomía de Asturias). Además la Junta General como cualquier Parlamento tiene una vida limitada (cuatro años, art. 25.1 EA de Asturias), por lo tanto una vez disuelta y hasta la constitución de la nueva Cámara siempre transcurre un lapso de tiempo más o menos largo. Todo ello justifica que el Estatuto haya previsto y el Reglamento de la Junta General regulado la existencia de una Diputación Permanente, reflejo a escala autonómica de la figura que la Constitución contempla para el CD y el Senado en su artículo 78.

Frente a los períodos inevitables de inactividad o inexistencia de las Cámaras, se han buscado diferentes soluciones. Para los primeros se encuentran los períodos de sesiones extraordinarios, para los segundos se conocen diferentes sistemas, tales como el limitar la actividad del Gobierno a los actos de gestión o la prórroga de los poderes hasta la reunión de las nuevas Cámaras, así como la constitución de una Comisión Permanente.

En el sistema español lo más típico ha sido la Diputación Permanente, figura ésta que tiene su antecedente remoto “en la Diputación de Cortes” de las Cortes Catalanas Medievales, teniendo su consagración moderna en la Constitución de 1812 (arts. 157-160), siendo recogido luego en la Constitución de 1931 de donde pasa a la actual. El Estatuto de Autonomía de Asturias se limita a prever la existencia de la Diputación Permanente para los dos supuestos típicos, períodos que no sean de reuniones o supuestos de expiración del mandato de la Junta General. Para todo lo demás se remite al RJP, que en los artículos 75 a 79 regula esta institución, inspirándose claramente en la normativa estatal (art. 78 CE y arts. 56-59 del RCD).

En cuanto al número de integrantes de la Diputación Permanente nada dice el Reglamento de la Junta General, el cual ni siquiera da un número mínimo. Luego, y por aplicación del artículo 54, se comprondrá del número que designe la Mesa, oída la Junta de Portavoces.

Respecto al momento de su constitución, el artículo 75.3 señala que

deberá constituirse la Diputación Permanente dentro de los quince días siguientes a la sesión constitutiva de la Junta General.

La Diputación Permanente está presidida por el presidente de la Junta General y la componen representantes de los grupos parlamentarios, libremente elegidos por éstos, en proporción a su importancia numérica. En el artículo 75.2 se distingue entre miembros titulares y suplentes, ambas categorías con igual número de integrantes.

Los miembros de la Diputación Permanente, aun extinguido el mandato de la Junta General, conservan íntegros sus derechos y prerrogativas hasta la constitución de la nueva Junta (art. 24.3.^a y 76).

La convocatoria de la Diputación Permanente corresponde al presidente, a iniciativa propia o a petición de dos grupos parlamentarios o a una quinta parte de sus miembros (art. 75.4).

Además será aplicable a las sesiones de la Diputación Permanente y a su vida interna lo establecido para el Pleno (art. 78).

Las funciones de esta importante institución parlamentaria son una de carácter general y otras varias específicas. La general y más importante es la de velar por los poderes de la Junta General cuando no esté reunida y en caso de disolución o expiración de su mandato (art. 77). Sin embargo, la importancia de esta función no excluye su carácter ambiguo, ya que en ningún lugar está especificado el alcance de la misma. Parece ser que la Diputación Permanente tiene vedadas las funciones propiamente legislativas, pero en cambio conserva todas las funciones de inspección e información, pudiendo requerir informes del Gobierno así como su presencia.

El artículo 77 regula las funciones específicas de la Diputación Permanente, sin concretar cuáles son ejercitables entre periodos de sesiones y cuáles una vez concluida la legislatura.

Finalmente, una vez reunida la Junta General o constituida ésta después de la celebración de elecciones, la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno en su primera sesión ordinaria de los asuntos que hubiere tratado y de las decisiones adoptadas.

En el supuesto de que algún grupo parlamentario hubiese formulado objeciones serán remitidas por la Mesa de la Junta a la Comisión competente, que emitirá dictamen, y será debatido por el Pleno de la Junta con arreglo a las normas generales de procedimiento.

ARTICULO 30 *

“Los componentes de la Junta se constituyen en grupos cuyas condiciones de formación, organización y funciones fijará el Reglamento. Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un grupo y se garantizará la presencia de cada uno de éstos en las Comisiones y Diputación Permanente en proporción a su importancia numérica.”

1. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. NATURALEZA

El Estatuto de Autonomía de Asturias, al igual que otros Estatutos de Autonomía (Aragón, Murcia, etc.), ha querido constitucionalizar la importante figura del grupo parlamentario, conteniendo una normativa mínima de los mismos y remitiéndose para todo lo demás al Reglamento de la Junta General del Principado. El actual artículo 30, que no sufrió ninguna modificación en la tramitación parlamentaria se limita a estatuir dos reglas:

a) Necesidad de que los parlamentarios se integren en un grupo parlamentario.

b) Presencia proporcional de los diferentes grupos parlamentarios en las Comisiones y en la Diputación Permanente.

En una primera aproximación podemos definir, con el profesor VERGOTTINI¹, a los grupos parlamentarios como estructuras organizativas que agrupan a los miembros de las Cámaras según su afiliación de partido.

Siendo los grupos parlamentarios reflejo parlamentario de los partidos políticos, es claro que la creciente importancia de éstos se traduce en un papel cada vez más importante de aquéllos en los Parlamentos.

* Autor del comentario: Gregorio Arranz Pumar.

¹ VERGOTTINI: *Derecho constitucional comparado*, pág. 343.

Frente a un parlamentarismo decimonónico, donde los partidos políticos todavía estaban poco definidos y consolidados, y en donde la figura del parlamentario como individualidad era la sobresaliente, asistimos al fenómeno contrario, caracterizado por la existencia de partidos políticos fuertes y muy disciplinados, con grupos parlamentarios bien cohesionados y difíciles de abandonar y en un proceso de creciente institucionalización. Hoy no es exagerado afirmar que son los grupos parlamentarios, más que los diputados, la institución clave del parlamentarismo moderno.

En cuanto a su naturaleza, es compleja, existiendo múltiples teorías sobre la misma, teorías que siguiendo al profesor SANTAOLALLA² podemos sintetizar en la siguiente forma:

a) Los grupos parlamentarios como órganos del Parlamento: a su favor tiene esta teoría el hecho de que los grupos parlamentarios sólo actúan en el Parlamento, y tienen en él un papel fundamental. Ahora bien, no son auténticos órganos ya que falta la nota de instrumentalidad que caracteriza a todo órgano, los grupos parlamentarios actúan en nombre y por cuenta propia, sin vincular con su actuación a las Cámaras. Además los grupos parlamentarios pueden integrar personas que no son parlamentarios (funcionarios del partido, etc.), aprueban su propio Reglamento, administran los fondos que se les asigna, todo lo cual dificulta el considerarlos como órganos de las Cámaras.

b) Tampoco es exacta la calificación de los grupos parlamentarios como órganos de los partidos, aunque en la práctica suela ser así y en los Estatutos de todos los partidos políticos hay menciones específicas para sus grupos parlamentarios.

Ahora bien, desde una óptica formal y jurídica, que es la que aquí nos interesa, ni de la Constitución ni de los Reglamentos de las Cámaras se deriva la obligación de que los integrantes de los grupos parlamentarios pertenezcan a un partido político, luego no podemos definir a los primeros como meros instrumentos de los segundos.

c) Los grupos parlamentarios como asociaciones privadas investidas de funciones públicas. Es indudable que los grupos parlamentarios ejercitan funciones públicas de singular relieve (presentación de proposiciones, consultas a su portavoz en la designación del presidente del Ejecutivo, etc.), hasta el punto de ser, como hemos dicho, una institución básica en el parlamentarismo moderno. Sin embargo, no son auténticas asociaciones ya que ninguna disposición ni legal ni reglamentaria les atribuye personalidad jurídica, ésta es sólo predicable de los partidos políticos constituidos según la normativa en cada caso vigente.

² SANTAOLALLA: *Obra citada*, pág. 104.

Podemos concluir con el profesor SANTAOLALLA que los grupos parlamentarios son:

- a) Asociaciones privadas.
- b) Voluntarias (salvo lo referente al grupo mixto).
- c) De hecho, es decir, sin personalidad jurídica, respondiendo por sus actos y obligaciones frente a terceros, pero sin que esta responsabilidad trascienda al Parlamento pues no son órganos del mismo.
- d) Transitorios, su duración no puede exceder en ningún caso a la de una legislatura.
- e) Que ejercen importantes funciones públicas.

2. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA JUNTA GENERAL

El desarrollo del Estatuto en este punto se encuentra en el Reglamento de la Junta General del Principado, en el título III, título éste que lleva como epígrafe "De los grupos parlamentarios". La regulación es una reproducción casi literal del Reglamento del Congreso de Diputados, donde las únicas variantes de importancia vienen impuestas por el menor número de componentes de la Junta General.

El número de parlamentarios se fija en tres, número que parece lógico, si según el Estatuto de Autonomía de Asturias el número de diputados regionales debe ser entre 35 y 45 (art. 12.1). No se contempla, a diferencia de lo que ocurre para el Congreso de los Diputados, la posibilidad de que formen grupos parlamentarios aquellas formaciones políticas que obtengan un determinado porcentaje de votos, aunque no reúnan tres parlamentarios, lo cual nos parece correcto ya que es difícil concebir un grupo parlamentario de uno o dos parlamentarios.

Este mínimo de tres debe mantenerse durante toda la legislatura, ya que si por cualquier causa se reduce, el grupo se disuelve y sus miembros se deberán integrar en el grupo mixto (art. 31.3). La solución nos parece justa, ya que como hemos dicho difícilmente es concebible un grupo parlamentario con menos de tres diputados, y contrasta con la prevista por el Reglamento del Congreso de los Diputados que contempla la supervivencia del grupo parlamentario siempre que conserve al menos la mitad de sus miembros. La diferencia existente entre los números de los integrantes de los grupos parlamentarios entre ambas Cámaras (15 ó 3) justifica la desigualdad de las soluciones.

Además, cada diputado sólo podrá formar parte de un grupo parlamentario, y en ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado diputados que pertenezcan a un mismo partido. Existe, por otro lado, la prohibición expresa (de conformidad con lo previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados) de que formen grupo parlamentario separado los diputados que, al tiempo de las elecciones,

pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado, lo cual nos parece incorrecto (siendo mejor la solución contraria aportada por el anterior Reglamento), ya que impide que en el supuesto, nada hipotético por cierto, de que surja algún nuevo partido o se rompa alguna coalición sus integrantes puedan constituir un nuevo grupo parlamentario.

Los grupos parlamentarios deben constituirse necesariamente dentro de los cinco días siguientes al término de la sesión constitutiva de la Junta General, mandato éste riguroso en extremo y que impide que tengan su adecuado reflejo parlamentario los movimientos propios de toda dinámica partidista.

Todo grupo parlamentario se constituye mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que irá firmado por todos los diputados que deseen constituir el grupo, y en dicho escrito deberá constar la denominación del grupo, los nombres de todos los miembros, el de su portavoz y el de los diputados que eventualmente puedan sustituirle (art. 27.2).

Los diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva deberán incorporarse a un grupo parlamentario en el plazo de los diez días siguientes a dicha adquisición, debiendo constar la aceptación del portavoz del grupo; y si esto no se cumple, se deberá integrar en el grupo mixto (art. 30).

En cuanto a los diputados regionales que dentro del plazo señalado no se integren en ningún grupo parlamentario tienen dos opciones, o bien, como regla general, se integran en el grupo mixto (art. 28) o bien pueden incorporarse a uno de los grupos parlamentarios existentes. La figura del diputado "incorporado" aparece por primera vez en el Reglamento del Congreso de los Diputados vigente y su necesidad no se explica bien. Esta figura parece ser aplicable en aquellos casos de grupos parlamentarios cuyo principal núcleo pertenece a un partido político, y hay otros parlamentarios, generalmente independientes, que quieren vincularse a dicho grupo parlamentario. En cualquier caso los "incorporados" cuentan a efectos de conseguir el número mínimo de diputados para formar grupo parlamentario, así como para fijar la participación de éstos en las distintas comisiones, así como también a efectos de la aplicación del voto ponderado (art. 27.4). En cualquier caso, ningún diputado puede formar parte de más de un grupo parlamentario (art. 26.2), ya como "incorporado", ya como miembro de pleno derecho, con lo cual la figura del parlamentario "incorporado" tiene poca justificación en sí. La "incorporación" requiere la aceptación de la petición por el portavoz del grupo parlamentario correspondiente, dirigiéndose dicha solicitud a la Mesa.

En cualquier caso, "todo miembro de la Junta debe estar adscrito a un grupo parlamentario" (art. 31 del Estatuto de Autonomía de Astu-

rias), no admitiéndose la existencia de diputados “por libre” o no integrados en ningún grupo.

Cabe también la posibilidad de que los diputados se pasen a otro grupo parlamentario, pero dicha incorporación sólo puede tener lugar en los diez primeros días de cada período de sesiones, pasado este plazo sólo pueden incorporarse al grupo mixto (art. 31.1). La posibilidad de cambio de grupo parlamentario es una consecuencia lógica de la prohibición del mandato imperativo prevista en el artículo 26.1 del Estatuto y supone un importante contrapeso a la disciplina de los grupos parlamentarios y partidos políticos. Sin embargo, esto a veces puede constituir una auténtica burla a los electores, ya que es una realidad fácilmente verificable que cada día importa más en las elecciones la incorporación de un candidato en una determinada lista que sus características personales. En cualquier caso, la limitación temporal establecida en el Reglamento supone una importante restricción a las posibilidades de cambio de grupo parlamentario. Por otra parte, la efectividad del cambio requiere la aceptación del grupo parlamentario receptor.

Todos los grupos parlamentarios gozan de iguales derechos, salvo en lo referente a aquellas facultades afectadas por el principio de la proporcionalidad, como es la presencia en las Comisiones o en la Diputación Permanente (art. 34.1).

Las disposiciones generales que reconozcan a los grupos parlamentarios facultades o derechos serán aplicadas al grupo mixto en proporción a su importancia numérica, en caso de que éste no tenga el número mínimo de integrantes del artículo 26.

Los grupos parlamentarios, debido a la importancia de su labor, reciben una serie de ayudas materiales (locales, despachos...), así como una subvención que no debe confundirse con la ayuda electoral que reciben los partidos políticos. Esta subvención es en parte fija y en parte variable en proporción al número de sus componentes. La subvención la determina la Mesa, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria (artículo 33.1).

Los grupos parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de las subvenciones recibidas, que pondrán a disposición de la Mesa a su requerimiento (art. 33.2).

Todo grupo parlamentario, una vez constituido, tiene plena autonomía interna en cuanto a su funcionamiento. Corresponde al grupo parlamentario determinar quién va a ser su portavoz y sus suplentes, distribuir sus miembros entre las diferentes Comisiones y la Diputación Permanente, así como el repartir la subvención concedida.

Por otra parte, los grupos parlamentarios pueden adoptar su propio Reglamento y demás normas de funcionamiento interno. Consecuencia lógica de esta autonomía es que los grupos parlamentarios también

pueden imponer sanciones a sus miembros, pero estas sanciones no trascienden al funcionamiento de la Cámara, ni pueden alterar el estatuto personal del diputado.

3. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LA DINAMICA PARLAMENTARIA

En cuanto a la importancia de los grupos parlamentarios, ello ya ha sido objeto de atención más arriba; la simple lectura del Reglamento de la Junta General del Principado evidencia la trascendencia de sus funciones.

— Así los portavoces de los grupos parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces, Junta que es convocada por el presidente de la Junta General a iniciativa propia o de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara, rigiendo en sus actuaciones el principio del voto ponderado (i.e. según la importancia de los grupos parlamentarios). La Junta General del Principado tiene las trascendentales misiones previstas en el artículo 18 y que se estudian en otra parte de este trabajo.

— Son los grupos parlamentarios, aunque también los parlamentarios individualmente, los que pueden discrepar de las decisiones de la Mesa (art. 36.2).

— Corresponde a los grupos parlamentarios designar los miembros concretos que deben integrar las Comisiones, con respeto al número que determina la Mesa, oída la Junta de Portavoces, teniendo en cuenta un criterio de proporcionalidad numérica (art. 54.1).

— Los grupos parlamentarios pueden sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión, previa comunicación por escrito al presidente de la Junta General (art. 54.3).

— Cuando las sustituciones no sean permanentes bastará con comunicarlas verbalmente al presidente de la Comisión antes del inicio del debate y serán admitidos indistintamente, los titulares o los sustitutos, como miembros de la Comisión (art. 54.3).

— Las Comisiones pueden ser convocadas por su presidente, de acuerdo con el de la Junta General a iniciativa, entre otras alternativas, de dos grupos parlamentarios (art. 57.1).

— El Pleno de la Junta General a propuesta de un grupo parlamentario puede acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público (art. 71).

— Las Comisiones Especiales pueden ser creadas por el Pleno de la Junta a propuesta de un grupo parlamentario (art. 72).

— El Pleno es convocado por el presidente, a solicitud, de entre otros, de dos grupos parlamentarios (art. 73.1).

— La Diputación Permanente se integra por representantes de los

diferentes grupos parlamentarios en razón a su importancia numérica. Cada grupo parlamentario designará el número de diputados titulares que le corresponda, y otros tantos en condición de suplentes (art. 75.2).

— La Diputación Permanente puede ser convocada por su presidente a iniciativa de dos grupos parlamentarios (art. 75.4).

— Los grupos parlamentarios pueden formular objeciones de la actuación de la Diputación Permanente, objeciones que en última instancia serán tratadas por el Pleno de la Junta (art. 79.2).

— Dos grupos parlamentarios pueden proponer al pleno que sus sesiones no sean públicas (art. 83.3).

— A iniciativa de un grupo parlamentario, la Junta de Portavoces puede acordar por unanimidad la inclusión en el orden del día de un asunto que no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios, por razones de urgencia (art. 87.4).

— El orden del día, tanto del Pleno como de las Comisiones, puede ser alterado a iniciativa de un grupo parlamentario (art. 88).

— En los debates, la intervención de los parlamentarios queda fuertemente condicionada por su pertenencia a un grupo parlamentario.

— En caso de empate, en las Comisiones para solventarlo regirá el criterio de voto ponderado, atendiendo a la importancia de los grupos parlamentarios a los que pertenecen los parlamentarios presentes (artículo 114).

— Tras cualquier votación, son los grupos parlamentarios y no los parlamentarios individualmente los que tienen derecho a explicar su voto (art. 115).

— La Mesa a petición de un grupo parlamentario puede determinar que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia (artículo 119).

— Las enmiendas a la totalidad sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios (art. 136.4), los cuales, lógicamente, también pueden presentar enmiendas al articulado.

— En la deliberación en el Pleno de los Proyectos de Ley, los grupos parlamentarios tienen un papel fundamental (presentación de enmiendas, votos particulares, etc.)

— Las proposiciones de ley pueden ser adoptadas a iniciativa de un grupo parlamentario con la firma de su portavoz (art. 151.1).

— Los grupos parlamentarios tienen un singular papel en la votación de investidura del presidente del Principado, en la moción de censura y en la cuestión de confianza; así como en el debate sobre la orientación política general que tiene lugar en el primer período de sesiones de cada año (arts. 191 y ss.; 206 y ss.) del Reglamento y Ley 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado).

— Dos grupos parlamentarios pueden solicitar a la Mesa que acuer-

de la celebración de debates sobre la acción política y de gobierno, interviniendo en estos debates un representante de cada grupo parlamentario, pudiendo presentarse propuestas de resolución (arts. 206.2 y 207.2).

Los grupos parlamentarios pueden presentar interpelaciones y preguntas al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros (artículo 218).

— Son los grupos parlamentarios, y no los parlamentarios individualmente, los que pueden presentar proposiciones no de ley (art. 233).

ARTICULO 31 *

"1. La iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria, reconocidas en el artículo 23, corresponde a los miembros de la Junta y al Consejo de Gobierno. Por ley de la Junta se regulará la iniciativa de los Ayuntamientos y la iniciativa popular para las materias que sean competencia exclusiva del Principado de Asturias.

2. Las leyes aprobadas por la Junta General serán promulgadas en nombre del Rey, por el presidente del Principado, que dispondrá su publicación en el "Boletín Oficial del Principado de Asturias", en el plazo de quince días desde su aprobación, y en el "Boletín Oficial del Estado". Los Reglamentos serán publicados por orden del presidente del Principado, dentro del mismo plazo, en el "Boletín Oficial del Principado" y en el "Boletín Oficial del Estado."

1. INTRODUCCION. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa se integra en la primera fase de todo procedimiento legislativo. El Estatuto de Autonomía de Asturias, siguiendo el ejemplo de constitucionalismo más moderno, no ha querido reservar el poder de iniciativa a los dos órganos que tradicionalmente lo han detentado, Gobierno y Parlamento, sino que lo extiende a dos instancias nuevas: Ayuntamientos y pueblo. La iniciativa popular para presentar proposiciones de ley aparece ya recogida en el artículo 87 de la CE, más novedosa en cambio resulta la iniciativa de los Ayuntamientos. Sin embargo, no obstante el carácter claro de los términos del Estatuto y el hecho que la Junta General del Principado haya aprobado con una celeridad una ley regulando la materia (Ley 4/1984, de 5 de junio), la verdad es que son tantos los requisitos materiales y procedimentales que se exigen para hacer efectivos estos nuevos tipos de iniciativa que su virtualidad en la práctica va a ser muy reducida.

Por otra parte, distinguiéndose dos tipos de productos normativos de la Junta General del Principado, a saber leyes y reglamentos, la

* Autor del comentario: Gregorio Arranz Pumar.

iniciativa de los Ayuntamientos y la popular, nunca afectará a este segundo tipo de normas. La razón es clara, los Reglamentos de la Junta General del Principado se circunscriben a aquellas materias en las que la Comunidad Autónoma sólo tiene una competencia de ejecución de la legislación del Estado, y al no haber aquí por tanto una competencia exclusiva, no cabe estas formas especiales de iniciativa, ya que por mandato estatutario éstas se restringen a aquellas esferas en las que Asturias tiene dicha competencia exclusiva (art. 31.1 en relación con el art. 23.2 del Estatuto).

2. INICIATIVA LEGISLATIVA DEL EJECUTIVO

La iniciativa de Consejo de Gobierno es con diferencia la más importante. En un sistema de gobierno de tipo parlamentario, el Ejecutivo cuenta siempre con un claro apoyo parlamentario que garantiza que sus iniciativas se conviertan siempre en leyes. Además el Ejecutivo dispone del apoyo de todos los aparatos burocráticos de la Administración pública, correspondiéndole el impulso de la vida política y administrativa del país. La iniciativa gubernamental no implica, que el Gobierno asuma funciones legislativas, pero sí supone una quiebra del principio de separación de poderes, entendido éste de forma dogmática.

La iniciativa legislativa se atribuye al Consejo de Gobierno como un todo, no cabiendo pues, que la ejerce el presidente de la Comunidad o un consejero por separado. Por otra parte el Reglamento de la Junta General del Principado recoge la terminología al uso de denominar proyectos de ley a los productos de la iniciativa del Consejo de Gobierno, en los demás supuestos se habla de proposiciones de ley.

Prueba de la prevalencia de la iniciativa gubernamental es el hecho que una de las leyes más importantes, la de Presupuestos, debe ser elaborada necesariamente por el Gobierno, correspondiendo a la Junta General su examen, enmienda, aprobación y control (art. 47 EA) y el que los proyectos de ley, a diferencia de las proposiciones, no deben ser objeto del trámite de toma de consideración.

Una vez presentados los proyectos de ley, la Mesa ordenará sin más trámites su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente. La omisión de la fase de toma en consideración tiene su razón de ser en el carácter parlamentario del sistema de gobierno asturiano, donde el Ejecutivo cuenta con el apoyo de la mayoría de la Cámara, siendo en consecuencia obvio que su proyecto va a contar con el beneplácito de aquélla a efectos de tramitación.

Aunque el Estatuto no lo contempla expresamente, el Reglamento de la Junta del Principado contiene una previsión análoga a la del artículo 134 de la CE, y así las enmiendas a un proyecto de ley que supongan un aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios serán remitidos por la Comisión al Consejo de Gobierno, a través del presidente de la Junta, y requerirán la conformidad de aquél para su tramitación (art. 157).

Además, al establecer el artículo 47.5 del Estatuto de Autonomía, que una vez aprobado el Presupuesto, toda ley que implique nuevos o mayores gastos en el ejercicio debe indicar los medios para hacerles frente, restringe, siquiera de forma indirecta, cualquier iniciativa no gubernamental.

Por otro lado “los proyectos de ley remitidos por el Consejo de Gobierno irán acompañados de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos” (art. 135.1 del Reglamento). El texto transcrito no es más que una reproducción cuasi literal del artículo 88 de la CE y su finalidad es idéntica a la de este precepto.

Como han observado los comentaristas de la CE¹, esta exigencia documental no supone que una ley en que se hayan omitido estos trámites formales sea sólo por ello inconstitucional, por el contrario se trata de una mera obligación política del Ejecutivo cuya efectividad la Cámara puede exigir.

En cuanto a la “Exposición de Motivos”, es deseable que la misma sea un texto completo que permita a los legisladores hacerse una idea cabal de los objetivos que persigue el Gobierno con la ley a aprobar. Desde esta perspectiva es combatible una práctica bastante consolidada en el parlamentarismo moderno de convertir la “Exposición de Motivos” en unos escritos sucintos a modo de síntesis del texto articulado.

En cuanto a la documentación a acompañar, lógicamente será distinta en cada caso, pero deberá ser suficiente para que la Junta General pueda debatir, con conocimiento de causa, los proyectos remitidos. Si la documentación presentada es insuficiente, la Cámara podrá reclamar la ampliación de la misma, según lo previsto en el artículo 26.3 del Estatuto de Autonomía.

3. LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA

En cuanto a las expresiones de la iniciativa legislativa de la Junta General, de acuerdo con la terminología usual, se les atribuye el nombre de proposiciones de ley.

¹ SANTAMARÍA PASTOR: “Comentarios a la Constitución”, pág. 895.

El Estatuto de Autonomía de Asturias, en el artículo que comentamos, no regula esta figura, remitiéndose implícitamente al Reglamento de la Junta General, el cual a su vez contiene en lo referente a su tramitación una regulación en los artículos 150 y ss.

Aunque el Estatuto de Autonomía de Asturias atribuye la iniciativa legislativa a los miembros de la Junta General, la verdad, manifestada por el artículo 151.1 del Reglamento, es que ningún parlamentario de forma individual puede presentar proposición de ley, ya que esta posibilidad se atribuye a un diputado con la firma de otros cuatro, o a un grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz, siendo en la práctica los grupos parlamentarios los que monopolizan este derecho de iniciativa legislativa. Por otra parte, la iniciativa a través de proposiciones de ley requiere para su efectividad no pocos requisitos que en la práctica restringen mucho su aplicación.

Así, una vez presentada la proposición, la Mesa ordena la publicación de la misma, pero a diferencia de lo que ocurre con los proyectos de ley que pasan inmediatamente a la comisión correspondiente, las proposiciones se remiten al Gobierno con una doble finalidad:

- a) Para que manifieste su criterio sobre la toma en consideración, criterio que como veremos tiene un gran valor en el debate posterior.
- b) Para que manifieste su conformidad a la tramitación si ésta implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. En el caso de discrepancia en torno a este punto, el reglamento no da ninguna solución; en cualquier caso parece abusivo que sea el Gobierno y no una instancia neutral (vgr. la Mesa) el que decida al respecto.

Una vez que el Gobierno de forma expresa o presunta se manifieste a favor de la tramitación, el Pleno, a través de un debate de los de totalidad, se manifestará sobre la toma en consideración, previa lectura del criterio del Gobierno al que antes hemos hecho referencia.

Finalmente, el Presidente preguntará a la Cámara si toma o no en consideración la proposición de ley. En caso afirmativo la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas. La fase de toma de consideración constituye un auténtico filtro que permite a la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno el rechazar cualquier iniciativa que no se ajuste al programa de éste. Por otra parte pone de manifiesto que la iniciativa, aunque atribuida a los parlamentarios, realmente corresponde al Pleno de forma colectiva, ya que hasta este momento la proposición de ley no tiene virtualidad alguna.

La tramitación de proyectos y proposiciones de ley, tras esta primera fase, es prácticamente idéntica, si bien a efectos de retirada de los

mismos las diferencias son sustanciales; el Gobierno puede retirar su proyecto de ley, antes del acuerdo final de la Cámara, en cualquier momento, en cambio las proposiciones de ley sólo pueden ser retiradas por el proponente antes del acuerdo de toma de consideración, posteriormente la retirada debe ser aceptada por el pleno de la Cámara (art. 154).

En cuanto a la tramitación de los proyectos y proposiciones del Reglamento del artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía, ésta es idéntica a la de las normas con rango de ley (art. 153).

De lo dicho se deduce que no obstante la paridad que parece derivarse del artículo 31 del Estatuto de Autonomía entre proyectos y proposiciones de ley, esta paridad es puramente formal. La normativa en vigor favorece claramente la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno, especialmente cuando tiene el apoyo de una fuerte mayoría parlamentaria. Aunque el Estatuto de Autonomía no recoge precepto similar alguno al previsto en el artículo 89 de la CE, la prioridad que de hecho gozan los proyectos de ley no puede suponer que se impida el ejercicio de la iniciativa legislativa, tal como se contempla en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía. Una aplicación abusiva por parte del Consejo de Gobierno y del partido que le respalda de las facultades que tienen atribuidas pueden hacer imposible que la Junta General asuma proposición de ley alguna, lo cual implicaría una clara burla del Estatuto. Sin embargo, nuestro Ordenamiento jurídico no consagra ningún mecanismo jurídico para evitar tales posibles excesos y el que esto no se produzca es algo que depende de la prudencia política de los sujetos competentes.

4. OTRAS FORMAS DE INICIATIVA LEGISLATIVA

La iniciativa de los Ayuntamientos y la iniciativa popular aparecen regulados en la Ley 4/1984 y aunque su tramitación es diferente y su justificación no es exactamente igual, cabe distinguir tres notas comunes:

a) Responden a un deseo de incrementar las instancias susceptibles de proponer normas, de acuerdo con las corrientes del constitucionalismo más moderno.

b) En la práctica, dados los requisitos exigidos, estas nuevas figuras corren el peligro de convertirse en instituciones puramente decorativas, de escasa o nula virtualidad.

c) Ambas tienen un mismo ámbito competencial, negativo, recogido en el artículo 2.º de la ley y que se extiende a las siguientes materias:

1) Las que no sean de competencia exclusiva del Principado. Es la única limitación que por venir directamente impuesta en el Estatuto de

Autonomía era ineludible su inclusión en la ley. No tengo claro por qué en la tramitación del Estatuto se incluyó este apartado que restringe en gran medida el alcance de esta iniciativa; la única explicación dada fue el entender que en las materias que no eran de competencia exclusiva del Principado, la iniciativa popular se debía ejercer ante las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 87.1 de la CE, lo cual no aclara absolutamente nada. En cualquier caso el resultado ha sido impedir que quepa la iniciativa popular o la municipal en todas las materias recogidas en los artículos 11, 12 y 13 del Estatuto, y que por otra parte, como ya dijimos, no se admita esta iniciativa para los Reglamentos de la Junta General contemplados en el artículo 23.2.

2) Las de naturaleza tributaria, limitación esta también prevista en el artículo 87.3 de la CE.

3) Las leyes presupuestarias. Se trata de una obviedad, ya que el artículo 47 del Estatuto de Autonomía establece que corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración de los Presupuestos.

4) Operaciones crediticias o relacionadas con la deuda pública; la propia naturaleza de estas operaciones, con incidencia directa en la determinación del gasto público, parece justificar que se excluyan de la iniciativa popular.

5) La organización y funciones de los Organos Institucionales del Principado. No entiendo por qué razón se rechaza la iniciativa legislativa popular y municipal en esta esfera. La única explicación está en su trascendencia, explicación ésta más política que técnica.

5) La iniciativa de la Junta General del Principado, para que las Cortes Generales aprueben leyes orgánicas de delegación o transferencia de competencias. Tratándose de una iniciativa, no para que la Junta General dicte leyes, sino para que lo hagan las Cortes Generales es comprensible la exclusión.

6) Los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en la Constitución, limitación obvia que no requiere comentario alguno.

7) Aunque no contemplado en esta ley, del artículo 56 del Estatuto se desprende que no cabe la iniciativa popular para su reforma, en cambio se contempla expresamente la iniciativa de dos tercios de los municipios.

Como se ve, la regulación de las materias excluidas pone de manifiesto la desconfianza que el legislador siente hacia estas formas de iniciativa.

En cuanto al a iniciativa popular, su regulación procedimental se halla en el título III, que prácticamente reproduce la Ley Orgánica 3/1984. Es especialmente grave el cúmulo de requisitos exigidos, tenien-

do en cuenta que el Estatuto de Autonomía, a diferencia de la CE, no exigía ningún número de firmas acreditadas.

La iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de ley, suscritas por las firmas de al menos 10.000 personas mayores de edad y de condición asturiana. La cifra es incluso proporcionalmente superior a la prevista en el artículo 87 de la CE.

El escrito de presentación deberá acompañar:

a) El texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos.

b) Un documento en el que se justifiquen por los firmantes la conveniencia de la aprobación de la proposición de ley.

c) La proposición, con la documentación reseñada, se presenta ante la Mesa de la Junta General. Esta, en un plazo de quince días se pronunciará sobre la admisibilidad, pudiendo rechazarla por las siguientes causas:

1) Incumplimiento de los requisitos formales señalados; 2) recaer sobre materias excluidas; 3) falta de homogeneidad; 4) existencia de un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto en tramitación; 5) que la proposición tenga por objeto la derogación de una ley o reglamento aprobado por la Junta en la misma legislatura, y 6) negativa del Gobierno por implicar aumento de crédito o disminución de los ingresos presupuestarios. Este trámite de admisión, aunque teóricamente establecido con el fin de "evitar gastos y esfuerzos inútiles", buscándose la "plena certeza de que el texto goza de la necesaria pulcritud técnica y de la precisa adecuación a la Constitución"², en realidad constituye un filtro más, que atiende no sólo a requisitos formales sino también sustantivos algunos de ellos como el número 5, de especial rigor.

Si la Mesa no lo admite cabe recurso de amparo; sin embargo, la garantía es relativa, ya que hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie la iniciativa queda en suspenso, pudiendo perder su interés en el *interin*.

Si la Mesa la admite, lo notifica a la Comisión Promotora para que en el plazo de tres meses concluya la recogida de firmas.

Las firmas se recogen en pliegos timbrados y deben ser autenticadas por fedatarios públicos. Los pliegos se presentan ante la Secretaría General de la Junta General, procediéndose al recuento de las mismas. Si se reúne el número suficiente, se procederá por la Mesa a ordenar la publicación de la proposición de ley. A diferencia de lo que ocurre en la regulación estatal no se prevé para nada la intervención de la

² Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/1984 que regula la iniciativa legislativa popular.

Administración electoral, lo cual, si bien simplifica los trámites, también supone una merma de las garantías.

Cumplidos todos estos requisitos es necesario además que la proposición supere la fase de toma de consideración por el Pleno de la Junta, con lo cual la iniciativa popular queda enormemente limitada, tratándose más bien de una forma de excitar la iniciativa de la propia Junta General. El Reglamento de la Junta General no contiene referencia alguna a este tipo de debates, siendo la ley la que los regula. Según éstas, se inician con la lectura del documento justificativo de los promotores e intervienen todos los grupos parlamentarios.

Se prevé una indemnización a favor de los promotores por los gastos realizados y aunque la ley no dice nada debe entenderse que sólo cuando la iniciativa alcance su tramitación parlamentaria cabe percibirse dicha indemnización. Por último la iniciativa legislativa popular pendiente ante la Junta General, al disolverse ésta no decae, pero podrá retrotraerse al trámite parlamentario que decida la Mesa.

En cuanto a la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos supone una importante medida, plenamente acertada y que manifiesta la importancia que se quiere dar a la Administración local. Aunque en la Exposición de Motivos se justifica esta institución en el hecho de que el Principado de Asturias es una Comunidad Autónoma uniprovincial “en la que los Ayuntamientos deben tener legalmente garantizado su derecho a intervenir en la adopción de las decisiones *que directamente les afecten*”, entiendo que esta iniciativa no sólo puede abarcar las materias típicamente municipales, sino a todos los campos no excluidos por el artículo 2.º de la ley.

La iniciativa legislativa de los Ayuntamientos también se vehiculiza mediante proposiciones de ley, que deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de al menos tres corporaciones municipales cuyo censo no sea inferior en su conjunto de 10.000 electores.

El escrito de presentación firmado por los respectivos alcaldes debe ser acompañado de los mismos documentos que las proposiciones en la iniciativa popular, pero en vez de la relación de los promotores se requiere certificación de cada Ayuntamiento donde conste el acuerdo adoptado al efecto. La Mesa examina la proposición y puede excluirla por las mismas causas que las proposiciones en la iniciativa popular y también en el supuesto de que sea reproducción de otra iniciativa legislativa de otros Ayuntamientos o popular, igual o sustancialmente equivalente, presentada en la misma legislatura. Si la mesa no lo admite, también cabe el recurso de amparo, si la admite se somete al trámite de toma de consideración, previa conformidad del Consejo de Gobierno, en el caso de que la propuesta tenga repercusiones presu-

puestarias. El debate y los demás trámites coinciden con lo arriba expuesto para la iniciativa popular. Es digno de señalar que aquí se haya rehuido cualquier forma de paralelismo con lo previsto en el artículo 87 de la CE, no contemplándose el que las Corporaciones locales envíen una delegación a la Junta General con el objetivo de defender la proposición.

5. LA PROMULGACION Y UBICACION DE LOS PRODUCTOS NORMATIVOS DE LA JUNTA GENERAL

El Estatuto contempla una regulación diferente para la promulgación de las leyes y para los reglamentos de la Junta General.

En cuanto a las leyes, se distingue entre promulgación y publicación, no hay diferencia alguna en cambio a la sanción regia. Estas tres figuras, aunque intimamente entrelazadas, deben ser distinguidas.

La sanción, siguiendo al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA³, supone en nuestro actual ordenamiento constitucional un requisito puramente formal de la promulgación, que al igual que ésta, es la expresión de que una norma pase a integrarse en el Derecho objetivo del Estado y en consecuencia vincula a todos. Las leyes de las Comunidades Autónomas, no obstante ser auténticas leyes, no requieren la sanción regia, sin embargo, el hecho de que su promulgación se haga "en nombre del Rey" viene a suplir esta omisión.

La promulgación no es otra cosa que la proclamación formal de la ley, como tal ley, con el consiguiente mandato genérico en orden a su cumplimiento. Aunque, según la Constitución, las leyes autonómicas hubieran podido ser también promulgadas por el Rey, los Estatutos han optado porque sea el presidente del Consejo de Gobierno el que realice esta tarea. Ahora el hecho de que la promulgación se haga en nombre del Rey supone el reconocimiento de su papel de símbolo de la unidad del Estado y punto de referencia en el ejercicio de todos los poderes.

En cualquier caso, la ley se entiende perfeccionada desde la aprobación parlamentaria, siendo la sanción y la promulgación elementos puramente formales; en cambio, la publicación es un requisito esencial para la eficacia *ad extra* de la ley, exigido con carácter general por el artículo 9.3 de la CE (la publicidad de las normas). Mediante la publicación se deja constancia de la promulgación, haciéndose público su contenido, dándose fe de ella y de la propia existencia y contenido

³ GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho administrativo*, pág. 126.

de la norma. En la publicación se debe dejar claro que se trata de una ley, lo cual en la práctica implica el uso de unas determinadas fórmulas promulgatorias. En el Principado lo usual es lo siguiente: “El presidente del Principado de Asturias: Sea notorio que la Junta General del Principado ha aprobado y yo, en nombre de su Majestad el Rey y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.2 del Estatuto de Autonomía para Asturias, vengo a promulgar la siguiente ley...

Por lo tanto, ordeno a todos los ciudadanos a quienes sea de aplicación esta ley coadyuven a su cumplimiento, así como a todos los tribunales y autoridades que la guarden y hagan guardar”.

El Estatuto de Autonomía, a diferencia de lo previsto en la CE en su artículo 91, no establece un plazo específico para que el presidente promulgue las leyes una vez aprobadas por la Junta General, lo cual no puede interpretarse como una licencia para que lo haga en tiempo indefinido. Al establecerse además, que la publicación de las leyes debe hacerse en el plazo de quince días desde su aprobación, es evidente, si se quiere respetar este mandato estatutario, que la promulgación y consiguiente orden de publicación debe hacerse de forma casi inmediata. Por otra parte, aunque el establecerse un plazo perentorio para la publicación tiene la ventaja de forzar la rapidez de los trámites “post-aprobatorios” de la ley, tiene también el hipotético riesgo de un incumplimiento estatutario por una acumulación de publicaciones en el *Boletín Oficial del Principado*.

La publicación debe hacerse no sólo en el *Boletín Oficial del Principado*, sino también en el *Boletín Oficial del Estado*, con lo cual se quiere realzar la importancia de las leyes autonómicas y garantizar su conocimiento general. En la redacción final del Estatuto se omitió la cláusula del proyecto que hacía referencia al momento de entrada en vigor de las leyes, por entenderse que era una mera reproducción de lo previsto en el artículo 2.1 del CC. Sin embargo, habiendo dos publicaciones, una el *Boletín Oficial del Principado* y otra en el *Boletín Oficial del Estado* que por regla general no son simultáneas, se plantea ante el silencio del Estatuto en cuál de ellas debe fijarse el *dies a quo* para la entrada en vigor de las leyes. Creo que debe ser la publicación en el *Boletín Oficial del Principado* la que debe contar a estos efectos, esta es la solución adoptada por los Estatutos de Autonomía que han regulado la cuestión y que parece más lógica, teniendo en cuenta que es la primera en el tiempo, se trata de normas de proyección regional.

En cuanto a posibles discrepancias entre ambos textos publicados, que aunque difíciles no son imposibles, entiendo que al texto publicado en el *Boletín Oficial del Principado* debe dársele el valor de auténtico, ya que es esta primera publicación la que condiciona la eficacia *ad extra* de la ley.

En cuanto a los reglamentos de la Junta General del Principado se prevé que el presidente del Principado ordenará su publicación, teniendo lugar ésta en el *Boletín Oficial del Principado* y en el *Boletín Oficial del Estado* en el plazo de quince días. Esta modalidad normativa fue analizada con el artículo 23 y allí nos remitimos.

CAPITULO II

Del presidente del Principado de Asturias

ARTICULO 32 *

“1. El presidente del Principado de Asturias será elegido por la Junta General de entre sus miembros y nombrado por el Rey.

La elección se hará por mayoría absoluta de los miembros de la Junta en primera convocatoria, y por mayoría simple en las posteriores, debiendo mediar entre cada convocatoria, al menos, cuarenta y ocho horas.

Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la constitución de la Junta ningún candidato hubiera sido elegido, la Junta General electa quedará disuelta, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones. El mandato de la nueva Junta durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera.

2. El presidente del Principado de Asturias es el del Consejo de Gobierno, cuya actividad dirige, coordina la Administración de la Comunidad Autónoma, designa y separa a los consejeros y ostenta la suprema representación del Principado y la ordinaria del Estado en Asturias.

3. El presidente del Principado de Asturias responde políticamente ante la Junta General.

4. Una ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, determinará el estatuto personal, el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del presidente del Principado de Asturias.”

1. EL PRESIDENTE, ORGANO ESTATUTARIO SUPERIOR

El número uno del artículo 32 del Estatuto de Autonomía, en concordancia con el 24.1 —la Junta General “elige de entre sus miem-

* Autor del comentario: Bernardo Fernández Pérez.

bro al presidente del Principado de Asturias”—, regula el procedimiento de elección o sistema de formación de uno de los órganos superiores estatutarios, el presidente, órgano calificado de institucional en el artículo 22 del Estatuto. Se trata de un órgano estatutario inmediato, y no derivado, porque debe su existencia al propio Estatuto de Autonomía y no a otros órganos, y tiene en él su regulación básica. En otras palabras, o con palabras de MORTATI, en relación con su vinculación al acto fundamental o básico del ordenamiento autonómico, el presidente trae su investidura directamente del acto constitutivo, siendo coesencial al tipo de ordenamiento que lo hace superior y del que deriva su posición institucional¹. Es, en consecuencia, un órgano directo o primario, aunque si tenemos presente que su estatuto personal, el procedimiento preciso de elección y cese y sus atribuciones se remiten a una ley semirrígida en virtud del número 4 del artículo 32, pudiera pensarse que se trata de un órgano sólo *parcialmente* inmediato, en la medida en que aspectos muy relevantes de su configuración no se regulan directamente en el Estatuto de Autonomía. La apreciación debe considerarse errónea, dado que su regulación *básica* está contenida, aun diseminadamente, en el Estatuto.

Se trata además, y con arreglo a las tipologías clásicas, no siempre comensurables entre sí, relativas en fin, de un órgano unipersonal o monocrático, representativo o electivo, activo, simple, central, permanente y ordinario.

2. LA GENESIS DEL PRECEPTO

La existencia de un órgano estatutario monocrático, el presidente, en la estructura u organización institucional autonómica del Principado se debe a la recepción literal del modelo impuesto por el artículo 152.1 de la Constitución a las Comunidades Autónomas de autonomía plena inmediata, las constituidas por los procedimientos regulados en el artículo 151 de la norma fundamental.

Su configuración básica data de los primeros borradores de Estatuto. Ya el denominado borrador de anteproyecto del Estatuto de Autonomía, elaborado por una Comisión de ocho técnicos designados por las fuerzas políticas con implantación electoral relevante en Asturias, contemplaba en su artículo 11 como uno de los órganos del Principado de Asturias al presidente, que regulaba en el artículo 21 de forma sucinta²:

¹ MORTATI, Constantino: *Instituzioni di Diritto Pubblico*, tomo I, 9.^a edición, Padova, Cedam, 1975, págs. 207-208.

² Esta parquedad normativa no es ajena a lo que en otro lugar denominé tensión autonomía-heteronomía: “Todo estatuto requiere la intervención de las Cortes Generales en el trámite de aprobación o reforma. La inclusión o no de ciertas materias en él

"1. La Junta General del Principado elige de entre sus miembros, y el Rey nombra, al presidente del Principado de Asturias.

2. El presidente ostenta la suprema representación del Principado de Asturias y la ordinaria del Estado en este territorio y preside el Consejo de Gobierno, cuya acción dirige y coordina.

3. Su elección exigirá en primera votación el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Junta. En segunda, será proclamado el candidato que ostenta el mayor número de votos.

4. Una ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, determinará el Estatuto personal y las atribuciones del presidente"³.

De forma concordante se regulaba en la disposición transitoria segunda la elección del primer presidente, tras la constitución de la Junta electa. Se precisaba en ella, además, la posibilidad de concurrencia de una pluralidad de candidatos, y la obligación de exponer el programa y la composición del Consejo de Gobierno que cada candidato proponía.

Aún más escueta es la regulación del presidente en el artículo 22 del anteproyecto de Estatuto de Autonomía elaborado por la denominada Comisión de los 24 representantes designados por las fuerzas políticas parlamentarias:

"1. La Junta General del Principado elige de entre sus miembros, y el Rey nombra, al presidente del Principado de Asturias.

2. El presidente ostenta la suprema representación del Principado de Asturias y la ordinaria del Estado en este territorio, lo es del Consejo de Gobierno y dirige y coordina su acción.

3. El presidente responde políticamente ante la Junta General del Principado.

4. Una ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, determinará en estatuto personal el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del presidente"⁴.

restringe o amplía el ámbito de autonomía de la propia Comunidad, especialmente en los aspectos organizativos; enriquece o no el número de límites heterónomos". Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ: "El sistema electoral en las Comunidades Autónomas", en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales* n.º 45, noviembre de 1981, págs. 82-3. La remisión a leyes regionales de aspectos organizativos, sobre los que la Comunidad ostenta la competencia exclusiva, tiene, como se verá, gran relevancia en el caso asturiano, cuyo Estatuto, por ser el primero aprobado entre los de la vía del artículo 143 de la Constitución y por tramitarse en las Cortes simultáneamente a la elaboración del Informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías, y a la conclusión de los Acuerdos en materia autonómica Gobierno-PSOE, de julio de 1981, no se pudo uniformar y homogeneizar debidamente y confiere márgenes de autonomía mayores que otros Estatutos, precisamente en el sistema de elección de presidente.

³ El texto del borrador en Consejo Regional de Asturias-Diputación Provincial de Oviedo, *El proceso autonómico asturiano* I, S.l., 1981, págs. 108-115.

⁴ El texto, en *Ibidem*, págs. 115-127.

La disposición transitoria segunda, ante la eliminación del sistema de elección precisado en el borrador, regulaba más pormenorizadamente la elección del primer presidente:

“1. La Junta General, en su segunda sesión, que se celebrará en decimoquinto día después del final de la sesión constitutiva o en el siguiente hábil si aquél no lo fuere, elegirá presidente del Principado, con arreglo al siguiente procedimiento:

a) El presidente de la Junta General proclamará candidatos a aquellos que con una antelación de veinticuatro horas hubieren sido presentados como tales ante la mesa, por cinco al menos de los miembros de la Junta.

b) Los candidatos a la presidencia expondrán sucesivamente su programa y la composición del Consejo de Gobierno que proponen. Con la elección del presidente se entiende aprobado su programa y la composición del Consejo de Gobierno.

c) Resultará elegido presidente el que obtenga el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Junta. Si nadie lo obtuviera se celebrará una nueva elección el quinto día siguiente entre los candidatos proclamados en la sesión anterior y resultará elegido el que alcanzare en primera votación la mayoría antes señalada o, en su defecto, el mayor número de votos en las sucesivas celebradas en la misma sesión.”

El proyecto de Estatuto de Autonomía aprobado por la Asamblea prevista en el artículo 146 de la Constitución mantuvo en su artículo 29, con ligeras variantes gramaticales, la regulación del anteproyecto:

“1. La Junta General del Principado elige de entre sus miembros, y el Rey lo nombra, al presidente del Principado de Asturias.

2. El presidente del Principado de Asturias es el del Consejo de Gobierno, dirige y coordina su acción y ostenta la suprema representación del Principado de Asturias y la ordinaria del Estado en este territorio.

3. El presidente del Principado de Asturias responde políticamente ante la Junta General.

4. Una ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, determinará el estatuto personal, el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del presidente del Principado de Asturias”⁵.

Asimismo, respetaba básicamente la redacción de la disposición transitoria segunda:

“1. La Junta General, en su segunda sesión, que se celebrará el decimoquinto día después del final de la sesión constitutiva o en el siguiente hábil si aquél no lo fuere, elegirá presidente del Principado con arreglo al siguiente procedimiento:

⁵ El texto del proyecto en *Ibidem*, págs. 467-476.

a) El presidente de la Junta General proclamará a aquéllos que con una antelación de veinticuatro horas hubieren sido presentados como tales ante la Mesa, al menos, por cinco de los miembros de la Junta.

b) Los candidatos a la presidencia expondrán sucesivamente su programa y la composición del Consejo de gobierno que proponen. Con la elección del presidente se entiende aprobado su programa y la composición del Consejo de Gobierno.

c) Resultará elegido presidente el que obtenga el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Junta. Si nadie lo obtuviera se celebrará una nueva elección el quinto día siguiente entre los candidatos proclamados en la sesión anterior y resultará elegido el que alcanzare en primera votación la mayoría antes señalada o, en su defecto, el mayor número de votos en las sucesivas celebradas en la misma sesión."

Durante la tramitación del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, el artículo 21 sufrió pocas, aunque significativas modificaciones. Los números 1, 3 y 4 del artículo permanecieron invariables y sólo el número 2 se modificó durante la discusión en la Comisión Constitucional, con la finalidad de precisar las atribuciones del presidente. La nueva redacción de este apartado era:

"2. El presidente del Principado de Asturias es el del Consejo de Gobierno, cuya actividad dirige, coordina la administración de la Comunidad Autónoma, designa y separa a los consejeros y ostenta la suprema representación del Principado y la ordinaria del Estado en Asturias."

Sin ninguna modificación, aunque con una reordenación que la convertía en disposición transitoria primera, se aprobó igualmente en el Congreso la antigua disposición transitoria segunda que regulaba la elección —ante el silencio del artículo 29 respecto al procedimiento— del primer presidente del Principado. La configuración de este bloque normativo, relativo al presidente, fijada en el Congreso de los Diputados se convertiría en texto definitivo del Estatuto de Autonomía tras la tramitación en el Senado, salvo el número 1 del artículo 29 —finalmente 32— y el apartado c) de la disposición transitoria primera.

Las modificaciones introducidas por el Senado significaban, básicamente, precisar en el artículo 32, número 1, si no el procedimiento de elección, al menos las mayorías requeridas en las distintas convocatorias, y la introducción de la disolución automática por imposibilidad de elegir presidente. A este nuevo sistema se remitiría el apartado c) de la disposición transitoria. El artículo recobraba así la fisonomía que tuvo en la fase de borrador, pero con la sustitución del requisito de elección en segunda convocatoria de obtener "el mayor número de votos", por el de alcanzar "mayoría simple".

A esta precisión se dirigían las enmiendas número 18 del grupo parlamentario socialista⁶, que no enmendaba, sin embargo, el apartado c) de la disposición transitoria primera, y las enmiendas números 36 y 31 del grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático⁷. Fueron informadas favorablemente en el trámite de ponencia, aunque su redacción final se reservó para el debate en la Comisión de Constitución. La redacción final, tras un debate escaso, limitado a cuestiones gramaticales, fue aprobada por asentimiento, recogiendo sin modificación el tenor literal de la enmienda número 36, que se convertiría en el texto definitivo del artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía para Asturias al ser ratificado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 15 de diciembre de 1981.

Los cambios de redacción, que en el caso asturiano suponían la precisión de la fórmula electoral en la elección del presidente, tenían su motivación en los *Acuerdos Gobierno-PSOE en materia autonómica* de 31 de julio de 1981 —inspirados por el *"Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías"*, rendido en mayo de 1981—. Estos acuerdos políticos recogían criterios de "uniformidad" que debían incorporarse durante la elaboración y aprobación de los distintos Estatutos de Autonomía, y que por no ser susceptibles de legalización en una Ley Orgánica de ordenación del proceso autonómico, "sólo podrían lograrse por vía de acuerdo"⁸. El criterio de uniformidad fue recogido en los *Acuerdos*, en el apartado VI, relativo a las "Instituciones".

"1) El Consejo de Gobierno u órgano ejecutivo no puede disolver la Asamblea, estimándose que será beneficioso para el interés general hallar una fórmula que lo impida en las Comunidades Autónomas ya constituidas.

2) El presidente de la Comunidad Autónoma deberá ser designado por la Asamblea por la mayoría absoluta de sus miembros o, en su defecto, en el plazo máximo de dos meses, por mayoría simple.

⁶ "La Junta General del Principado elige de entre sus miembros, y el Rey lo nombra, al presidente del Principado de Asturias.

La elección se realizará por mayoría absoluta de los miembros de la Junta General del Principado de Asturias o, en su defecto, en el plazo máximo de dos meses, por mayoría simple.

La Junta General electa quedará disuelta si no se elige por mayoría absoluta o, en su defecto, por mayoría simple, en el plazo de dos meses, al presidente del Principado", *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, n.º 196 (c), 6 de noviembre de 1981, pág. 27.

⁷ *Ibidem*, págs. 31-34. Su redacción es el actual número 1 del artículo 32 y el apartado e) de la disposición transitoria primera, 4.

⁸ *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, 1982, pág. 99. La recomendación silenciaba el procedimiento de elección del presidente de la Comunidad Autónoma, pero introducía técnicas propias de la racionalización parlamentaria: "El órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea en ningún caso y éste sólo mediante un voto de censura constructivo podrá sustituir a aquél", *Ibidem*, pág. 101.

3) Ello no obstante, en los futuros Estatutos debe dejarse abierta la posible disolución de las Asambleas Legislativas sólo en el caso de que, por mayoría absoluta o, en su defecto, por mayoría simple, la Asamblea electa no pueda, en el plazo de dos meses, nombrar presidente de la Comunidad Autónoma.

Si esta disolución se produce y se convocan elecciones inmediatas, las siguientes elecciones deberán celebrarse el mismo día que todas las de las restantes Comunidades Autónomas (...).

4) Debe aceptarse la llamada moción o voto de censura constructiva, aprobada por mayoría absoluta y con presentación de candidato. La moción de censura podrá presentarse, como mínimo por un 15 por 100 de los miembros de la Asamblea”⁹.

3. ELECCION VERSUS INVESTIDURA

Las instrucciones plasmadas en los *Acuerdos* fueron seguidas disciplinadamente por los parlamentarios en la tramitación de los diversos Estatutos de Autonomía pendientes de deliberación y aprobación, entre ellos, el primero tramitado por la vía del artículo 143 de la Constitución, el asturiano. Pero la obediencia no siempre fue ejercida con idéntica minuciosidad. La referencia a la moción de censura constructiva como instrumento de exigencia de la responsabilidad política parecía rememorar como simétrico asociado el procedimiento de investidura delineado en el artículo 99 de la Constitución. Esta asociación había operado ya en los Estatutos gallego y andaluz, que recogían el modelo constitucional, si bien eliminando el derecho de disolución. Modelo que se reiteró nítidamente en los Estatutos de Autonomía cántabro, riojano, aragonés, castellano-manchego, canario, navarro, balear y madrileño. Otros Estatutos, sin embargo, aun cuando el legislador pudiera tener en la mente el modelo anterior, plasman objetivamente lo que podría denominarse *modelo abierto*: tal es el caso de los Estatutos vasco, catalán, asturiano, murciano, valenciano, extremeño y castellano-leonés. En ellos no se determina el procedimiento de designación o elección del presidente, sino que se remite a la legislación de desarrollo o, en algún caso, al Reglamento interno de la Cámara.

Las reglas del artículo 152 de la Constitución, que constituyen derecho necesario para las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 de la Ley fundamental y que inspiran el resto de los Estatutos de Autonomía, enuncian dos principios rectores de la

⁹ Ministerio de Administración Territorial, *Acuerdos Gobierno-PSOE en materia autonómica y acuerdos Gobierno-UCD-PSOE en materia de régimen local*, ejemplar xerografiado, págs. 15-16.

forma de gobierno: el de formación parlamentaria del órgano presidente, que lo es simultáneamente de la Comunidad y del Consejo de Gobierno, y consiguiente instauración de una relación de confianza, y el de responsabilidad política. Tales principios son compatibles, sin embargo, con modulaciones en las relaciones interorgánicas que permiten fluctuar a la forma de gobierno resultante entre el parlamentarismo —racionalizado o no— y el régimen convencional o de asamblea.

La formación parlamentaria del órgano presidente, en relación con el momento de instauración de la relación de confianza, de la relación fiduciaria, puede articularse, básicamente, en dos formas: mediante un voto explícito o mediante una sanción implícita. En otras palabras, la relación fiduciaria puede ser en su inicio expresa o puede presumirse.

En la forma de gobierno parlamentaria —ya sea ésta dualista o monista— el procedimiento de otorgamiento expreso de la confianza no es la única fórmula de formación del Gobierno y de instauración de la relación fiduciaria entre Ejecutivo y Legislativo. La forma parlamentaria admite el procedimiento de formación en el que la confianza no debe probarse expresamente en su inicio, sino que puede presumirse, otorgarse implícitamente. Esta segunda fórmula —que algún autor, FUSILIER, ha calificado de *parlamentarismo negativo*— se articula igualmente sobre el principio de la confianza —presunta o implícita en el inicio de la relación fiduciaria—, mientras que exige la prueba expresa de la retirada de la confianza para quebrar dicha relación, quiebra expresa que se formaliza a través de la moción de censura.

A estas dos formas de otorgamiento de la confianza —expresa e implícita— corresponden asimismo dos procedimientos de formación del Gobierno, o de formación de su presidente: el voto de *investidura* y la *elección*. El primero prueba la confianza de la relación fiduciaria; el segundo, la presume y exige la prueba expresa en el momento de su retirada. Ambas fórmulas articulan entre ejecutivo y legislativo una relación de confianza; mas difieren en el grado en que propician la formación de gobiernos minoritarios.

La mayoría de los Estatutos de Autonomía optaron por el modelo *investidura*. El resto, como se señaló, diseñaron modelos abiertos, indeterminados, que propiciaban ambas fórmulas. A esta segunda estirpe pertenece el Estatuto asturiano.

El margen de discrecionalidad concedido al legislador para precisar y optar por uno u otro modelo fue utilizado de distinta forma en los dos casos que se erigieron en paradigmas para el resto de las Comunidades Autónomas. Con prescripciones estatutarias similares, la Ley catalana 3/1982, de 25 de marzo, del Parlament, del presidente y del Consell Executiu de la Generalitat, en sus artículos 48 y siguientes determinó su opción por una votación de investidura en la elección del

presidente; la Ley vasca 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, en sus artículos 4.º y siguientes configuró una elección pura ¹⁰.

Los Estatutos de Autonomía de *modelo abierto* en la formación del órgano presidente —Asturias, Murcia, Valencia, Extremadura y Castilla-León— propician la alternativa entre la investidura y la elección en distinto grado. El Estatuto de Murcia, aunque articula una *elección*, en su artículo 31.1 *in fine*, califica el procedimiento como “votación de investidura”, y en su disposición transitoria primera, 4.b), al regular la elección del primer presidente, exige que los candidatos soliciten la confianza de la Asamblea. El caso murciano se asimila así al modelo común o cerrado, con la singularidad, por lo demás no exclusiva, de propiciar pluralidad de candidatos sobre los que la Asamblea habrá de pronunciarse sucesivamente.

El Estatuto valenciano, en su artículo 15, regula una *elección* entre una pluralidad de candidatos —presentados por los grupos parlamentario y sin intervención del presidente de las Cortes Valencianas— en primera “votación”, en la que exige mayoría absoluta; la segunda “votación” la restringe a los dos más votados, proclamando electo al que obtenga la mayoría simple. La ambigüedad semántica persiste en los artículos 2.º y siguientes de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno valenciano, en la que la sesión de elección se califica de “Pleno de Investidura”. De los artículos 4.º y 5.º pareciera deducirse que la primera votación es una elección, pues si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta se procede a una segunda votación en la que son candidatos los que “habiéndolo sido en la primera, hubieran alcanzado *mayor número de votos*”. Sin embargo, el Reglamento de las Cortes Valencianas, artículos 127-130 denomina *votación de investidura* a un procedimiento de elección, entre candidatos propuestos por los grupos parlamentarios. En primera votación exige la mayoría absoluta de la Cámara. Si ninguna la alcanza, se repite entre los dos más votados, y resulta proclamado “el que entre ellos obtenga el *mayor número de votos*”. La votación, que no se explicita si debe ser de elección entre los dos candidatos y de votación sucesiva de candidaturas, se produce, sin embargo, de forma pública y por llamamiento, respondiendo los diputados “sí”, “no” o “abstención” (arts. 77.2 y 78). Este procedimiento es incompatible con la mayoría requerida —“el mayor número de votos”— en segunda votación. Pues, entre dos

¹⁰ El artículo 5.º de la ley vasca exige mayoría absoluta en primera votación y “mayoría simple de los votos válidamente emitidos”, en segunda. El artículo 129 del Reglamento del Parlamento vasco proclama electo en segunda votación al candidato que “obtenga el mayor número de votos”, Miguel Angel GARCÍA HERRERA “El Gobierno vasco”, en *Revista de Estudios Políticos* n.º 46-47, julio-octubre de 1985, págs. 318 y ss., juzga ambas expresiones como distintas y parece inclinarse por la prevalencia de la segunda, y, sin valorar la posibilidad de relaciones fiduciarias inicialmente implícitas, piensa que “puede conducir a resultados aberrantes”.

candidatos, y con votaciones sucesivas, no deberá someterse a votación la segunda candidatura si la primera concita la confianza de la Cámara; ni se entiende cómo calcular y proclamar el “mayor número de votos” en un pronunciamiento sucesivo mediante “sí”, “no” o la “abstención”.

El Estatuto de Extremadura propicia un modelo de elección entre una pluralidad de candidatos propuestos por una cuarta parte, al menos, de los miembros de la Asamblea. En los artículos 4.º y siguientes de la Ley 2/1984, de 7 de junio, el Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el procedimiento se califica —artículo 6.5— de “votación de investidura”; el Reglamento de la Asamblea, artículo 131, en relación con el 89, configura un sistema de votación de investidura, de orden sucesivo ante una pluralidad de candidatos.

El Estatuto de Castilla-León, de modo similar al de Murcia, aunque alude a la “elección” del presidente, califica incidentalmente el procedimiento de “votación de investidura” —artículo 15.2, párrafo segundo— y remite al Reglamento de las Cortes Castellano-leonesas la pormenorización del procedimiento. El título VI, capítulo I —Del otorgamiento y retirada de la confianza— regula en su sección primera —De la investidura—, una votación similar a la articulada en los Estatutos de Autonomía que receptionan el modelo diseñado en el artículo 99 de la Constitución para la formación del Gobierno de la nación.

En consecuencia, las Comunidades Autónomas examinadas, dotadas de Estatutos de modelo abierto —algunos sólo en apariencia—, han optado en sus determinaciones legislativas o en el Reglamento de la Cámara por configurar procedimientos de investidura, de *votación* frente a *elección*. Sólo el País Vasco ha optado por un *sistema de elección*, y acaso también el confuso sistema valenciano merezca idéntico juicio.

4. EL MODELO ASTURIANO: UN PROCEDIMIENTO DE ELECCION

El artículo 32 del Estatuto para Asturias pertenece nítidamente al *modelo abierto*. No contiene siquiera alguna de las ambigüedades semánticas que ostentan alguno de los Estatutos que, *prima facie*, pertenecen a su estirpe. De manera constante se refiere a una fórmula de elección frente a la de votación, al usar expresiones tales como “procedimiento de elección”, “elegir”, “elección”; tampoco habla de “votación”, sino de “convocatoria”. Sólo en una ocasión menciona —artículo 35.4— el término “investido”, y precisamente para afirmar que el candidato incluido en la moción de censura adoptada por la

Junta General “se entenderá investido de la confianza”. La investidura, en consecuencia, se sobreentiende.

La Ley 6/1984, de 5 de julio, del presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en el capítulo II de su título I, regula abierta e indubitadamente una *elección*. Frente a la votación de investidura, el artículo 3.2 de la ley citada dispone una votación pública y por llamamiento en la que los diputados responden “con el nombre de uno de los candidatos” o pronunciando “me abstengo”. Los candidatos precisan en primera votación para resultar electos “el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta”. En segunda votación o sucesivas “resultará elegido el que de ellos (los candidatos) obtenga un mayor número de votos”. La segunda votación se verifica, sin embargo, entre los dos candidatos más votados en la anterior.

Resalta a primera vista que la mayoría simple exigida en el Estatuto de Autonomía en las convocatorias posteriores a aquella primera en que se exige mayoría absoluta se ha interpretado como mayor número de votos en una opción binaria.

Sin duda, aparte del mimetismo en relación al artículo 99 de la Constitución, la necesidad de configurar una votación de investidura, aun en los Estatutos de Autonomía de modelo aparentemente abierto, podría argumentarse no sólo con las incrustaciones de términos propios del procedimiento de investidura, sino con las connotaciones de la expresión *mayoría simple*, que se asocia no sólo con pronunciamientos sobre una alternativa, sobre una opción binaria, sino, y de modo prevalente, con emisión de voto en términos exclusivamente afirmativos o negativos sobre una cuestión. Consecuentemente, cuando en un procedimiento calificado a *priori* de elección de personas se exige mayoría simple de votos, el legislador propende a articular procedimientos de votación en términos de afirmación o negación del candidato, o de *cada candidato* cuando hay varios, con lo que se sitúa automáticamente, en el contexto que analizamos, en formaciones parlamentarias de gobierno con *otorgamientos expresos de la confianza*.

Sin embargo, la expresión “mayoría simple” tiene una considerable vaguedad conceptual, hasta el extremo de constituir un concepto que lejos de darse por consabido y por unívocamente definido, precisa de definiciones —en los Reglamentos de las Cámaras, por ejemplo—.

Constantino MORTATI¹¹, al examinar la formación regular de la voluntad de los órganos colegiados, alude al modo de computar la mayoría necesaria para poder juzgar formada la voluntad del colegio, y distingue “mayoría simple o relativa”, de la “mayoría absoluta” y de la “mayoría cualificada”, según se requiera respectivamente el voto favorable de la mitad más uno de los presentes, de los componentes o

¹¹ *Op. cit.*, tomo I, págs. 255-256 y 512.

proporciones de votos mayores de las señaladas, ya sean computándose sobre los presentes o sobre los integrantes de derecho del órgano. Advierte, asimismo, que el cómputo puede basarse sólo sobre los votos válidamente emitidos, con exclusión de las abstenciones, votos nulos y en blanco, cuando la votación sea por papeleta. En otro momento, MORTATI, examinando la regulación reglamentaria del Parlamento italiano, distingue la *mayoría simple* de la *mayoría relativa*, que se da en los supuestos, precisamente, de designación de personas para determinados cargos y según la cual, salvo disposición contraria, resulta elegido, entre varios candidatos, el que hubiera obtenido el mayor número de votos en relación con los otros candidatos, criterio asimismo adoptado en la segunda votación, de "*ballottaggio*", entre los dos candidatos en la primera votación. La doctrina francesa, a su vez, identifica en ocasiones mayoría relativa con mayoría simple. Así, al definir el término *majorité*, la obra *La Politique*, dirigida por Jean LUC PARODI, afirma: "Addition de suffrages supérieure en nombre á chaque des autres additions, mais inférieure a la majorité absolue, la majorité relative est dite aussi majorité simple"¹².

La distinción de la doctrina italiana entre mayoría simple y mayoría relativa no tiene una recepción rigurosa en el derecho positivo español, ni tampoco en la doctrina *ius-publicista*, sobre todo cuando se regulan procedimiento de elección con pluralidad de candidatos. Jordi SOLÉ TURA, analizando, precisamente, el procedimiento de elección de los presidentes de las Comunidades Autónomas, entiende por mayoría simple, expresión de la mayor parte de los Estatutos, la mayoría relativa: "el candidato o candidatos... deberán... someterse a una primera votación, para la cual se exige mayoría absoluta. En caso de no obtenerse ésta, se procede a una segunda votación, para lo cual basta la mayoría relativa"¹³.

Nicolás PÉREZ SERRANO y José María GIL ROBLES entienden que hay mayoría simple cuando en una votación "se pronuncian por una postura un número indeterminado de diputados mayor que el de sus oponentes"¹⁴, con lo que parecen restringir su uso a la división de un colectivo sobre una alternativa, sobre una opción binaria.

En contextos determinados, Reglamentos de Cámaras, la mayoría simple se define, siempre respecto de una alternativa, como mayor número de votos afirmativos que negativos, o mitad más uno de los votos válidamente emitidos, es decir, excluidas las abstenciones, los votos nulos y en blanco. Así se entiende, por ejemplo, en el artículo

¹² *La Politique*, Hachette, Paris, 1971, pág. 298.

¹³ "Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales", en VVAA, *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, pág. 298.

¹⁴ *Diccionario de términos parlamentarios y electorales*, Taurus, Madrid, 1977, pág. 159.

103.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 26 de abril de 1985. Así se sobreentiende en los Reglamentos del Congreso de los Diputados, artículo 79.1, y del Senado, artículo 93.1¹⁵. No obstante, en el derecho positivo hay usos de “mayoría simple” en el sentido de mayoría relativa, o mayor número de votos que cada una de las demás opciones. Es el caso común cuando se regulan elecciones de personas entre una pluralidad de candidatos. Así, el artículo 34.2 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, modificada por la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, de Elecciones Locales, establece que “para la elección de presidente de la Diputación será necesario reunir al menos el voto de la mayoría absoluta del número legal de diputados en primera votación y el de la mayoría simple en la siguiente”. El hecho de que no prevea más que una segunda votación significa que salvo caso de empate, siempre habrá un candidato que reúna mayoría simple o, en este caso, mayor número de votos y que deberá ser proclamado electo. La concepción aquí expuesta queda corroborada con el artículo 7.3 del Real Decreto 1169/1983, de 4 de mayo, que desarrolla el precepto citado de la Ley de Elecciones Locales. Este uso de mayoría simple ha sido confirmado para la elección de presidentes de Diputación en el artículo 207.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General: “Para la elección de presidente el candidato debe obtener mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda”. En igual sentido, de prever la resolución de la elección, salvo caso de empate, en la segunda votación, la que exige mayoría simple, puede hacerse la “lectura” del artículo 6.4 de la Ley vasca. 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno¹⁶.

Hay, en consecuencia, en el Derecho positivo español, casos de identificación clara entre mayoría simple y mayoría relativa en supuestos de elección de personas, caso al que se agrega la determinación que, respecto al número uno del artículo 32 del Estatuto de Autonomía, opera el artículo 3.º de la Ley del Principado 6/1984, de 5 de julio, ley semirrígida, de desarrollo estatutario, prevista en el número 4 del mismo artículo 32.

Podría contraargumentarse la concepción de mayoría simple que

¹⁵ Los Reglamentos del Congreso y del Senado han interpretado como mayoría simple la “mayoría de los miembros presentes”, del artículo 79.2 de la Constitución. Véase Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, págs. 182-183. Idéntica asimilación opera el artículo 102 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias respecto del artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía.

¹⁶ En distinto sentido, Miguel Angel GARCÍA HERRERA: *op. cit.*, pág. 319, que sostiene que para la mayoría simple deben computarse “todos los votos válidamente emitidos y que, por tanto, el candidato alcanza mayoría simple cuando alcanza la mitad más uno de los votos emitidos, resultado diferente a la simple exigencia de conseguir más votos que el resto de los candidatos”. Resultado, añadiríamos nosotros, que identifica mayoría absoluta con mayoría simple cuando hay más de dos opciones y no existen abstenciones.

positiva la Ley 6/1984 —reguladora, entre otros supuestos, por mandato estatutario del “procedimiento de elección” del presidente— con el uso que el propio Estatuto hace de idéntica expresión, mayoría simple, en el artículo 35.1. Sin embargo, el supuesto es distinto. En éste, aprobación de la cuestión de confianza, la opción es binaria, la Junta debe pronunciarse a favor o en contra de la cuestión de confianza y no elegir entre varios candidatos. Pero aún hay una razón más que puede justificar la racionalidad de la interpretación de “mayoría simple” que sienta la Ley del Principado 6/1984. La mayoría simple entendida como mitad más uno de los votos válidos, o pronunciamiento a favor de una opción por un número mayor de diputados del que sostiene la otra opción, se produce siempre que la elección opera sobre una opción binaria, como es el caso de la segunda votación en la elección del presidente del Principado y de su Consejo de Gobierno, al producirse entre dos candidatos, los más votados en la primera convocatoria.

Si por la propia funcionalidad de la mayoría simple en la segunda convocatoria, lo común es que en ella se produzca candidato electo, ¿que sentido tiene la disposición estatutaria que prescribe la disolución automática si en el plazo de dos meses a partir de la constitución de la Junta ningún candidato hubiera sido elegido? La disolución automática es compatible tanto con la votación de investidura como con la elección pura, pues dirime en este último supuesto los casos de empate reiterado que imposibiliten la formación del órgano presidencial o el empate reiterado en la primera votación y que impide determinar qué dos candidatos pasan a la segunda convocatoria. Idéntico procedimiento de disolución automática prevé la Constitución italiana —artículo 126— para supuestos de imposibilidad de formación de mayorías definidas como *relativas* en los Estatutos de las regiones italianas.

El modelo asturiano configura, en resolución, un procedimiento de elección pura, similar al previsto en el artículo 63.4 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana en la elección de canciller por iniciativa del Bundestag, en el que la confianza parlamentaria se presume o se halla implícita en el candidato electo, mientras que la desconfianza debe probarse expresamente. Se propicia así de forma muy amplia la formación de gobiernos minoritarios, aun más intensamente de lo que los propicia la exigencia de mayoría simple en una votación de investidura, pues en ella es preciso que los diputados contrarios al candidato se abstengan para que resulte investido. La fórmula de la Comunidad asturiana no es insólita, ni siquiera extraña a la diseñada en otros Estatutos de Autonomía, aquellos en los que en lugar de operarse la disolución automática de la Asamblea legislativa por imposibilidad de investir candidato, de otorgarle la confianza, se proclama presidente al candidato perteneciente a la lista con mayor número de escaños: artículo 37.3 del Estatuto de Andalucía, artículo 14

del Estatuto de Castilla-La Mancha, o artículo 29 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. La diferencia radica en que en estos casos se presume *ope legis* no sólo la confianza, sino la disciplina de voto.

5. LA TRAMITACION DE LA ELECCION

El procedimiento de elección se configura del siguiente modo:

1) La sesión plenaria de elección del presidente se convocará por el presidente de la Asamblea dentro de los diez días siguientes al término de la sesión constitutiva de la Junta General. Esta habrá tenido lugar, como máximo, antes de las doce horas del decimoquinto día hábil siguiente al de la proclamación de los diputados electos (art. 4.º del Reglamento de la Junta). La ley, con la expresión “diez días siguientes al término de la sesión constitutiva”, parece referirse a diez días naturales. El Reglamento de la Junta General, por interpretación sistemática del artículo 177.1 en relación con el artículo 116.1.1.a) —“cuando se señalen (los plazos) por días a contar de uno determinado, quedará éste excluido del cómputo, que deberá empezar el día siguiente y se entenderán incluidos exclusivamente los días hábiles”— excluye los días inhábiles. En consecuencia, los plazos se acortan en relación con los previstos en la disposición transitoria primera para la elección del presidente durante la autonomía provisional, y tras las primeras elecciones a la Junta General.

2) Hasta veinticuatro horas antes al inicio de la sesión de elección, podrán presentarse candidatos avalados por, al menos, cinco diputados. La candidatura deberá presentarse ante la Mesa de la Cámara. La ley no impide, aunque resulta paradójico, que un mismo diputado postule diversos candidatos. Asimismo, atribuye el derecho de presentación de candidatos a los diputados —no a los grupos parlamentarios—, en número de cinco, sin exigir que pertenezcan al mismo grupo. La proclamación de candidatos la efectúa el presidente de la Cámara tras iniciarse la sesión con la lectura por uno de los secretarios de los candidatos propuestos. Es requisito de elegibilidad el de ostentar la condición de diputado regional (art. 32.1 del Estatuto de Autonomía).

3) El Estatuto de Autonomía omite en el artículo 32 que en el acto de elección el candidato o candidatos deban presentar programa de gobierno y aun si debe producirse antes de la votación debate alguno. Sin embargo, el artículo 24.9 atribuye a la Junta General la competencia de “aprobar el programa del Consejo de Gobierno”. Dejando ahora al margen la posibilidad, que este artículo propiciaba, de defender la necesidad de una “doble” investidura —elección del presidente, al que se le presume la confianza; formación jurídica del Consejo de Gobierno

y presentación ante la Cámara para obtener la confianza expresa, la aprobación del programa—, resulta claro que la Cámara al elegir presidente lo hace pronunciándose sobre un programa. El pronunciamiento, la aprobación, al igual que el otorgamiento de la confianza, es implícito. La disposición transitoria primera sentaba en los dos sentidos expuestos —necesidad de presentar un programa y carácter sobreentendido de su aprobación con el acto de elección— un precedente y una interpretación del artículo 32. La Ley 6/1984, artículo 3.1.3.º, recoge explícitamente esta interpretación e impone a los candidatos exponer en una misma sesión sus respectivos programas de gobierno. El orden de exposición, artículo 177.3 del Reglamento de la Junta, es el de presentación de las candidaturas.

De quién sea el programa que se formula y quién lo elabora, debe ser objeto de análisis. El artículo 24.9 del Estatuto califica el programa como “del Consejo de Gobierno”, suponiendo ya un Gobierno formado, si no de *iure*, sí *de facto*. El Reglamento de la Junta, artículo 177.3 *in fine*, lo enuncia como “líneas generales del programa del Gobierno que pretendan (los candidatos) formar”.

El artículo 35.1 del Estatuto, al regular la cuestión de confianza, atribuye al presidente del Consejo de Gobierno la facultad de plantearla sobre *su* programa. Asimismo, la disposición transitoria primera afirmaba, en relación con el procedimiento de elección de presidente de la Comunidad durante el período provisional de autonomía, y tras las primeras elecciones, que los candidatos debían exponer “sucesivamente *su* programa”. La Ley 6/1984, en su artículo 3.1.3.º, recoge esta misma interpretación: “El candidato o candidatos deberán exponer... sus respectivos programas de gobierno”. Esta parece ser la interpretación coherente con la inexistencia formal del Consejo de Gobierno. El candidato elabora, formula y formaliza su expresión ante el Pleno, el programa de gobierno, del Consejo de Gobierno que se propone formar si resulta elegido. En consecuencia, no hay obligación jurídica de formulación inicial colegiada del programa, porque resulta imposible, sino formulación y elaboración unipersonal. Lo que no obsta, en el plano práctico, a formulaciones y elaboraciones interpartidarias y colegiadas del documento inicial del *indirizzo politico*.

Los candidatos, por tratarse de un procedimiento de elección y no de una votación de investidura, no instan, a diferencia de lo previsto en el artículo 99.2 de la Constitución, la confianza de la Cámara.

La Ley 6/1984, de 5 de julio, elude la necesidad de que los candidatos expresen la composición del Consejo de Gobierno, quebrando así el precedente establecido en la disposición transitoria primera, cuatro. La designación y separación de los consejeros es, sin duda alguna, una atribución inequívocamente asignada al presidente —artículo 32.2 del Estatuto—. Con esta atribución se establece una relación fiduciaria del

consejero con el presidente, así como éste la obtiene con la Junta en el acto de elección. Con la aprobación por la Junta General de la composición del Consejo de Gobierno pareciera que los consejeros precisan la confianza del presidente y la de la Junta, y lo mismo podría decirse con relación al cese. Al separarse del precedente de la disposición transitoria primera, la Ley 6/1984 evita introducir un elemento que inclinaría la forma de gobierno regional hacia el modelo asambleario, en el que el gobierno es un comité ejecutivo emanado de la Asamblea, y elude asimismo la presencia de una condición en el nombramiento de consejero que no tiene simétrico en el momento del cese.

El debate subsiguiente, de indudable complejidad en el caso de pluralidad de candidatos, se regula en el Reglamento de la Junta General. No podrá comenzar hasta transcurridas veinticuatro horas desde que hubieran finalizado las exposiciones de los programas (art. 177.4 y 5). La Ley 6/1984 habilita al presidente de la Cámara para que, de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces, dicte las normas precisas en defecto de previsiones reglamentarias ¹⁷.

4) Terminado el debate, la sesión se suspenderá por el tiempo que señale la Presidencia y se reanudará para la votación. Esta se realizará de forma pública y por llamamiento. Los diputados responden con el nombre de uno de los candidatos o pronuncian "me abstengo". Se rompe así con la tradición que quiere la votación secreta en la elección de personas, sin duda buscando una identificación pública de la mayoría que apoya al gobierno, una determinación inicial de la mayoría que establece implícitamente la relación fiduciaria, y también, sin duda, la disciplina de partido.

Para resultar elegido en primera votación se requiere haber logrado el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta. Si ningún candidato la obtuviera, se celebra una votación cuarenta y ocho horas después, siendo candidatos los dos más votados en la anterior. Resulta elegido en la segunda votación el que obtenga mayor número de votos.

¹⁷ En este aspecto, el propio Reglamento de la Cámara y las disposiciones de la Presidencia se configuran como un mero desarrollo ejecutivo de una ley autonómica semirrígida. La polémica sobre si los Reglamentos de las Asambleas autonómicas son manifestación de una autonomía reglamentaria que deriva de la propia Constitución o no, en Martín BASSOLS COMA: "Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas", en VVAA, *Organización territorial del Estado* vol. I, Madrid, 1984, págs. 190 y ss. Si bien parece obvio que la autonomía reglamentaria de las Cámaras autonómicas tiene como fuente el Estatuto de Autonomía y no la Constitución y que en consecuencia acaso no sea riguroso hablar de reserva reglamentaria en los mismos términos en que se afirma que la organización de las Cámaras que integran las Cortes está reservada al Reglamento, ello no excluye que no haya materias en las que por remisión del artículo 28 del Estatuto las relaciones entre Reglamento de la Cámara y Ley de la Comunidad no estén articuladas por el principio de competencia y no por el de jerarquía. Sin embargo, en la elección del presidente, la remisión estatutaria a la ley convierte la competencia del Reglamento sobre los *interna corporis* en residual.

La Ley 6/1984 no resuelve el supuesto de empate entre más de dos candidatos en la primera votación sin resultado de mayoría absoluta, con lo que no es posible determinar qué dos candidatos más votados pasan a la segunda votación. En este supuesto, el Reglamento de la Cámara articula procedimientos diversos. El artículo 237.5 resuelve los empates a favor del candidato propuesto por el grupo más numeroso o, en su caso, por aquel que haya obtenido más votos en las elecciones autonómicas. La regla es de aplicación imposible por postularse los candidatos por diputados sin expresión de grupo parlamentario. El artículo 47 resuelve los empates, en la elección de miembros de la Mesa, mediante el recurso inicial a votaciones sucesivas. Este parece ser el procedimiento idóneo, teniendo siempre presente que el bloqueo en el procedimiento de elección conduce a la imposibilidad de la elección de candidato alguno y, consecuentemente, a la disolución de la Junta.

Si en la segunda convocatoria se produjera empate, el presidente de la Junta convocará nueva votación, transcurridas al menos cuarenta y ocho horas, y si persistiese el empate podrá o reiterar la votación o tramitar nuevas propuestas.

5) Si desde la constitución de la Junta transcurren dos meses sin que ninguno de los candidatos resultara electo, la Junta quedará disuelta, procediéndose por el presidente en funciones a la convocatoria de nuevas elecciones.

El cómputo del plazo, a diferencia de otros Estatutos, se inicia el día de constitución de la Junta y no el día de celebración de la primera votación, con lo que el plazo para formar una mayoría se acorta considerablemente.

El mandato de la nueva Junta electa durará, en todo caso, hasta la fecha en que hubiera de concluir el de la primera. Con esta precisión se garantiza la simultaneidad de procesos electorales en la mayoría de las Comunidades Autónomas y es consecuencia de los *Acuerdos Autonómicos*. La plasmación legal incluye un impertinente “en todo caso” que pudiera inducir a concluir que la Junta electa tras la disolución de la primera en ningún caso puede disolverse, ni aun si no lograra elegir presidente. Interpretación que, a nuestro juicio, resulta insostenible.

6) El acto de elección es recurrible ante el Tribunal Constitucional, tanto en amparo como a través de la vía impugnatoria del artículo 161.2 de la Constitución en relación con el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Existe ya el precedente de la Sentencia 16/1984, relativa a la propuesta de nombramiento de presidente de la Comunidad Foral de Navarra.

6. EL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE

Elegido por la Junta General el presidente del Principado, el Rey lo nombrará mediante Real-Decreto que, refrendado por el presidente del Gobierno de la nación, será publicado en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*. A los efectos del nombramiento, el presidente de la Junta General comunicará el acto de elección al Jefe del Estado. El presidente toma posesión de su cargo dentro de los cinco días siguientes al de la publicación del nombramiento. El artículo 6.º de la Ley 6/1984 dispone que el presidente, en el acto de toma de posesión, prestará juramento o promesa con arreglo a la siguiente fórmula: “Juro (o prometo) desempeñar fielmente el cargo de presidente del Principado de Asturias, guardar y hacer guardar la Constitución, el Estatuto de Autonomía para Asturias y demás leyes vigentes”.

7. ESTATUTO PERSONAL DEL PRESIDENTE

El Estatuto personal del presidente se remite por el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía a una ley del Principado de carácter semirrígido.

El presidente tiene derecho a:

- a) Recibir el tratamiento de excelencia y los honores que en razón a la dignidad del cargo le corresponden.
- b) Utilizar la bandera de la Comunidad Autónoma como guión.
- c) Percibir las retribuciones y disponer —no percibir— de los gastos de representación que en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma se asignen al cargo.
- d) Presidir los actos celebrados en Asturias a los que concurra, salvo que la Presidencia corresponda legalmente otra autoridad o a representación superior del Estado presente en el acto (art. 2.º de la Ley 6/1984, de 5 de julio).

El cargo de presidente del Principado es incompatible con el ejercicio de cualquier función o actividad pública que no se derive del desempeño del mismo, salvo la de diputado de la Junta; así como con el ejercicio de toda actividad laboral, profesional o empresarial (art. 7.º, de la Ley 6/1984). El régimen de incompatibilidades es, en consecuencia, absoluto. La ley ha optado, con buen criterio, por impedir la compatibilidad con el acta de senador, posibilidad que la Constitución permitía (art. 67). El régimen de incompatibilidades se ha endurecido

en relación con la ya muy rigurosa Ley del Principado 2/1982, de 5 de agosto, sobre régimen de dedicación e incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, norma que reguló dicho régimen durante el período de autonomía provisional previo a las primeras elecciones. La Ley 2/1982, de aplicación al presidente del Principado en su condición de miembro —presidente— del Consejo de Gobierno, permitía la acumulación de funciones representativas derivadas de la condición de miembro electivo de las Corporaciones locales —consecuencia de la composición de la propia Junta General provisional, que integraba a los diputados provinciales— con el cargo de miembro del Consejo de Gobierno.

No existen, sin embargo, reglas limitativas al ejercicio de actividades privadas, profesionales o mercantiles tras el cese en el cargo. La Ley 2/1982, al declarar legislación supletoria el Decreto-ley de 13 de mayo de 1955 imponía, sin embargo, determinadas restricciones durante el período de dos años desde el final del desempeño del cargo, limitaciones que han sido abrogadas por la disposición derogatoria de la Ley 6/1984.

El artículo 20 de la Ley 6/1984 delega en el Consejo de Gobierno, previa la elaboración de un marco orientador mediante Resolución de la Junta General del Principado, el estatuto de los ex presidentes. En dicho régimen deberá contemplarse: la previsión de auxilios y medios personales y materiales que al producirse el cese se les asignen con carácter temporal; las precedencias que les corresponden en los actos públicos que organice la Comunidad Autónoma.

A diferencia de otros Estatutos, el asturiano no contiene regla expresa relativa a la responsabilidad civil o penal del presidente. Por ello ha sido calificado o incluido dentro de los denominados Estatutos de inmunidad mínima¹⁸.

El artículo 19.1 de la Ley 6/1984 contempla el privilegio de la inmunidad, que ha sido juzgado injustificado por algún autor¹⁹, en términos casi idénticos al que constituye modelo autonómico en la materia, el artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. El precepto impide la detención y retención, salvo en caso de flagrante delito, durante el mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad Autónoma, correspondiendo decidir sobre la inculpación, prisión, procesamiento o juicio al Tribunal Superior de Justicia. La responsabilidad penal del presidente fuera del ámbito territorial del Principado será exigible en los mismos términos ante la

¹⁸ José Antonio PIQUERAS BAUTISTA: "Las inmunidades e inviolabilidades de los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo en las Comunidades Autónomas", en *VVAA Organización territorial del Estado* vol. TU, Madrid, 1984, pág. 2658.

¹⁹ *Ibidem*, pág. 2664.

Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. La responsabilidad civil se exige ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

Se ha criticado, en este sistema de fuero especial, la competencia, según el territorio de comisión de los delitos, de órganos judiciales en relación de subordinación. Asimismo, resalta que el ámbito objetivo de la inmunidad se extienda a todo tipo de delitos y no sólo a los cometidos en el ejercicio del cargo, y que el fuero especial en los casos de delitos cometidos en el territorio de la Comunidad admita la vía de recurso ante el Tribunal Supremo²⁰.

8. LAS CAUSAS DE CESE DEL PRESIDENTE

Remitida a la ley regional por el apartado cuatro del artículo 32 su regulación, las causas de cese del presidente se determinan en el artículo 11 de la Ley 6/1984. El Estatuto de Autonomía no contempla expresamente más que dos supuestos de cese: la denegación de la confianza (art. 35.3) y la aprobación de una moción de censura (art. 35.4). Alude indirectamente a otra causa de cese —la renovación de la Junta General— al atribuir al presidente *cesante*, en el artículo 25.4, la atribución de convocar la Junta Electa.

La ley precisa siete causas de ceses:

1. La renovación de la Junta General a consecuencia de la celebración de elecciones a la misma.
2. La aprobación de una moción de censura.
3. La denegación de una cuestión de confianza.
4. La dimisión.
5. La incapacidad permanente, física o mental.
6. La pérdida de la condición de diputado regional.
7. El fallecimiento.

A la primera de las causas de cese, la renovación de la Junta General, alude indirectamente, como se señaló, el propio Estatuto de Autonomía. El carácter central de la Junta General, su función activa en la formación del órgano presidente del Principado, las relaciones fiduciarias y de responsabilidad que se instauran entre ambos órganos, implican que la renovación de la Junta General, la alteración de su composición y la formación de una nueva mayoría conlleve el cese del presidente de la Comunidad Autónoma. En puridad, el cese del presidente no se produce en el momento de la renovación mediante elec-

²⁰ Cfr. B. PENDÁS GARCÍA: "El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los presidentes y los Consejos de Gobierno", en *VVAA Organización territorial del Estado* vol. III, Madrid, 1984, pág. 2536.

ción de la Junta General, sino en el instante en que termine el mandato de aquélla transcurridos cuatro años desde su elección (art. 25 del Estatuto de Autonomía), cuando consiguientemente, desaparece el requisito de elegibilidad del presidente, su condición de diputado regional. La formulación en la ley del presidente y del Consejo de Gobierno de la renovación de la Junta como primera causa de cese viene a subrayar la posición institucional central que asume en la estructura orgánica de la Comunidad Autónoma la Asamblea legislativa.

Cesa también el presidente, como es propio de una forma de gobierno regional en la que la existencia del Consejo de Gobierno —y la del órgano que lo personaliza en su relación con la Junta General— depende tanto en su formación como en su subsistencia del mantenimiento de la relación de confianza, con la pérdida de ésta. La relación fiduciaria entre el presidente y la Junta puede quebrar tanto por la aprobación de una moción de censura como por la denegación de la cuestión de confianza (art. 35 del Estatuto de Autonomía). En ambos supuestos quiebra el vínculo político que relacionaba al presidente con la Junta General y, consecuentemente, aquél ha de presentar la dimisión ante ésta. La concurrencia del acto formal de dimisión, cuya mediación se deriva del Estatuto de Autonomía mismo —artículo 35.3: “Si la Junta General negara la confianza, el presidente del Principado presentará su dimisión ante la misma...”; y artículo 35.4: “Si la Junta General adoptara una moción de censura, el presidente del Principado presentará su dimisión ante la misma...” — permite diferenciar conceptualmente la quiebra de la relación fiduciaria o la exigencia de la responsabilidad política, de la revocación. La pérdida de la confianza se perfecciona en sentido técnico con un acto debido, la presentación de la dimisión, mientras que la revocación tiene un efecto inmediato que no precisa de la mediación de otro acto para perfeccionarse.

Aparte de esta dimisión obligada, consecuencia de la pérdida de la confianza o de la exigencia de la responsabilidad política, el presidente cesa voluntariamente mediante la dimisión presentada formalmente al presidente de la Junta. La dimisión voluntaria responde al principio general de Derecho público por el que nadie debe ser compelido a ejercer funciones públicas contra su voluntad. No obstante, al acto de la dimisión pueden no ser ajenas motivaciones estrictamente políticas.

Cesa el presidente, asimismo, por incapacidad permanente, física o mental, que le inhabilite para el ejercicio del cargo. La incapacidad puede producirse por declaración de la Junta General o por convertirse en permanente una incapacidad temporal.

La incapacitación permanente puede ser declarada en cualquier momento por la Junta General mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, y sólo previa propuesta del Consejo de

Gobierno acordada por mayoría de cuatro quintos del número legal de Consejeros.

La conversión en permanente de incapacidad temporal se produce por el mero lapso de tiempo, cuatro meses. La incapacitación temporal está regulada con precisión en los artículos 8.º y siguientes de la Ley 6/1984, de 5 de julio.

La conexión entre la condición de diputado regional y la de presidente, el hecho de constituir aquélla condición de elegibilidad de ésta, implica que el presidente cese al perder su condición de diputado. El Reglamento de la Junta General precisa en su artículo 24 las causas:

- 1.^a Decisión judicial firme que anule su elección o proclamación.
- 2.^a Fallecimiento o declaración judicial de incapacidad.
- 3.^a Extinción del mandato.
- 4.^a Renuncia personal ante la Mesa de la Cámara.
- 5.^a Sentencia condenatoria que establezca pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.

El Reglamento de la Junta contempla, además, causas de suspensión de la condición de diputado, o más precisamente, de los derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios. La Ley 6/1984 no admite la suspensión del mandato parlamentario como causa de cese, y en consecuencia habría que convertir, cuando ello sea posible, por los cauces legales de la incapacidad temporal, la suspensión del mandato en suspensión de las funciones del presidente. El examen de las causas de suspensión —faltas de disciplina reglamentaria que conlleven la sanción; acuerdo del Pleno en casos de auto de procesamiento firme y sentencia firme condenatoria que no implique pérdida de la condición de diputado, pero implique suspensión o impida ejercer la función parlamentaria— permite afirmar que sólo estas últimas, y por la vía de la incapacidad física laxamente entendida —piénsese en casos de destierro o privación de libertad—, son susceptibles de una suspensión en las funciones de presidente.

Cesa, por último, el presidente, al igual que en la condición de diputado, por fallecimiento.

En los supuestos de quiebra de la relación fiduciaria, ya sean por denegación de la confianza o aprobación de la moción de censura, renovación de la Junta General y dimisión, el presidente continuará en sus funciones hasta que su sucesor tome posesión del cargo. Opera así en el conjunto institucional un instituto clásico, el de la *prorrogatio*, que garantiza la continuidad de los órganos públicos. El presidente en funciones, calificado de cesante en el artículo 25.4 del Estatuto, sufre una debilitación de sus poderes, debiendo limitarse al desarrollo de la administración ordinaria y a aquellos actos que no impliquen especial

cualificación política y permitan la vida administrativa de la Comunidad Autónoma.

En los supuestos de cese por incapacidad permanente, física o mental, pérdida de la condición de diputado regional o fallecimiento, ejercerá la presidencia en funciones el titular de la Consejería que corresponda según el orden determinado por la ley que regula la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma. El orden actual, fijado en el artículo 4 de la Ley 1/1982, de 24 de mayo, convalidada y modificada por la Ley 9/1983, comienza en el consejero de la Presidencia. El presidente en funciones no podrá plantear la cuestión de confianza ni ser objeto de moción de censura.

Los supuestos de cese del presidente, o comportan la elección de un presidente, como sucede al aprobarse una moción de censura, o abren el procedimiento de elección de nuevo presidente.

9. INCAPACIDAD, AUSENCIA O ENFERMEDAD DEL PRESIDENTE

Además de los supuestos de cese, la ley regula los casos de incapacidad temporal y de ausencia o enfermedad del presidente ²¹.

La incapacidad física o mental transitoria debe apreciarse por acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado por mayoría de cuatro quintos del número legal de consejeros; como número legal, incluye al consejero que estuviera ejerciendo la presidencia por sustitución, al amparo del artículo 14 de la Ley 6/1984.

El acuerdo de incapacitación debe ser publicado en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia* y comunicado, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, al presidente de la Junta, con expresión de los motivos y remisión, en su caso, de los justificantes que lo fundamenten. No cabe, por tanto, el acuerdo no motivado o arbitrario. El presidente de la Junta debe convocar Pleno de la Asamblea, que podrá revocar por mayoría absoluta el acuerdo del Consejo de Gobierno. Ha de entenderse, por consiguiente, que el acuerdo precisa ratificación, pues la Cámara debe pronunciarse siempre, aunque sea sobre la conveniencia o no de la revocación. Así se deduce de los artículos 182 y siguientes del Reglamento de la Junta General, que regulan pormenorizadamente el procedimiento de revi-

²¹ La Ley del País Vasco 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, regula de forma similar a la asturiana la incapacidad temporal, física o mental del presidente. Esta ley prevé expresamente la posibilidad de someter al presidente interino a moción de censura (art. 11.2), aunque limite, en caso de prosperar, sus efectos a "su cese (el del presidente interino) en el Gobierno, pero no implicará el de los restantes consejeros", con lo que la moción de censura se configura como una censura individualizada de las previstas en el artículo 49 de la misma ley.

sión parlamentaria del acuerdo de incapacitación. El Pleno deberá incluir este solo asunto en el orden del día y el debate previo a la votación se iniciará con la intervención de un consejero, expresando los motivos y justificaciones del acuerdo. Antes de iniciarse la votación, tras el oportuno debate, a petición de un grupo parlamentario y por decisión de la Cámara, el Pleno puede suspenderse para recabar información complementaria. El acuerdo de la Junta por el que se revoca el del Consejo de Gobierno deberá ser objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*. Con la publicación, el presidente recupera la plenitud del ejercicio de las funciones de su cargo.

La rehabilitación del presidente se realiza por acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado por mayoría de cuatro quintos, en reunión celebrada en el plazo de cuarenta y ocho horas desde que recibe la comunicación del presidente en la que declara que han desaparecido las circunstancias que motivaron la suspensión. El acuerdo del Consejo de Gobierno debe comunicarse al presidente de la Junta —no hay en este supuesto el plazo legal perentorio de cuarenta y ocho horas, aunque debiera operar por analogía—, quien dará cuenta al Pleno de la misma en la primera sesión que celebre si se hubiera convenido la rehabilitación; si no, iniciará un procedimiento de revisión parlamentaria del acuerdo para confirmación de la incapacidad idéntico al celebrado para la declaración originaria.

El acuerdo de rehabilitación deberá publicarse en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*.

La incapacitación permanente sobreviene automáticamente por el transcurso de cuatro meses de la incapacidad temporal. El cómputo del plazo deberá hacerse, aunque la ley no lo precisa, desde el mismo día de la publicación del acuerdo declarativo del Consejo de Gobierno en el *Boletín Oficial*.

Los supuestos de enfermedad que no originen incapacidad física o mental dan lugar a sustitución. Igualmente, las ausencias temporales del territorio de la Comunidad Autónoma o del cargo aún dentro de la región: caso de vacación. La Junta General debe autorizar las ausencias temporales superiores a un mes.

La incapacidad transitoria, sea física o mental, para el desempeño del cargo genera la figura del presidente interino, mientras que los supuestos de sustitución, la del presidente en funciones. En ambos supuestos el orden de consejeros —salvo designación expresa del presidente en casos de enfermedad o ausencia— es el determinado legalmente en el apartado 4 de la Ley 1/1982, convalidada y modificada por la Ley 9/1983. Mientras que la interinidad es automática y se produce desde el momento en que el Consejo aprecie la incapacidad transitoria del presidente, la sustitución se opera mediante Decreto del

presidente publicado en el *Boletín Oficial* y debe ser comunicada a la Junta General.

El presidente interino ejerce las funciones del cargo salvo las de disponer el nombramiento o cese de los consejeros y definir el programa de gobierno. El presidente en funciones garantiza la continuidad del cargo y se limita a la administración ordinaria; tiene, por tanto, funciones debilitadas y no puede ser objeto de moción de censura ni solicitar la cuestión de confianza, al contrario de lo que sucede con el presidente interino. La ley no ha querido impedir el juego ordinario del principio de responsabilidad política y de control en los casos de interinidad del presidente; impedirlo hubiera situado a la propia Junta General, al sistema mismo, en interinidad.

El presidente interino puede, incluso, encomendar el despacho de una Consejería vacante a otro consejero, si bien dando cuenta por escrito a la Junta General. No puede, sin embargo, "definir el programa de gobierno". La expresión legal acaso no sea del todo feliz; obviamente, el programa de gobierno está en los casos de interinidad ya definido, y en torno a él se ha conformado una mayoría parlamentaria en el acto de elección del presidente. La cláusula quiere, a nuestro juicio, expresar la obligación del presidente interino de respetar rigurosamente el programa de gobierno que la Junta General ha aprobado con la elección y la imposibilidad de establecer una nueva línea programática de la acción de gobierno.

10. LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE

El número 2 del artículo 32 del Estatuto de Autonomía define la figura del presidente del Principado y enuncia sus funciones. Reproduce la triple función que el artículo 152 de la Constitución, que no constituía Derecho necesario para las Comunidades constituidas al amparo del artículo 143, atribuye al presidente de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151: dirección del Consejo de Gobierno; suprema representación de la Comunidad Autónoma y representación ordinaria del Estado. El Estatuto le atribuye además la coordinación de la Administración de la Comunidad y el nombramiento y separación de los consejeros. La configuración final del órgano presidente debe completarse con la ley a la que remite el número cuatro del artículo 32, ley semirrígida que fue promulgada el 5 de julio de 1984.

11. EL PRESIDENTE, SUPREMA REPRESENTACION DEL PRINCIPADO

El presidente constituye la "suprema representación del Principado". El Estatuto asturiano, a diferencia de otras normas institucionales básicas —tal el Estatuto del País Vasco, artículo 33.2; de Aragón, artículo 21.2; de Canarias, artículo 17.1, o de Extremadura, artículo 36—, atribuye al órgano presidencial la representación de la institución de autogobierno, y no la del pueblo de la Comunidad²². Se asemeja así al artículo 36.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y a los de otras Comunidades como Galicia o Andalucía. La naturaleza de persona jurídica pública de la Comunidad Autónoma implica la necesidad de un órgano que le represente unitariamente en las relaciones en que sea parte. Como ha puesto de relieve BASSOLS COMA²³, se trata de una "representación institucional en el orden interno (en el mecanismo de los poderes de la Comunidad), y en el externo (en relación al Estado, el Gobierno de la nación, las restantes Comunidades Autónomas y otras instituciones). A la vez se trata de una representación en el orden jurídico y en el orden político". En definitiva, el órgano presidencial ostenta la representación jurídica suprema del Principado, considerado en su unidad, que el presidente simboliza. Es por ello el órgano que exterioriza la voluntad del Principado.

En el orden político, el presidente, en la condición de presidente del Consejo de Gobierno y de personificación de la mayoría parlamentaria, expresa la voluntad de la Comunidad Autónoma, aunque su extracción parlamentaria y la situación en la confrontación de intereses contrapuestos que se opera en la Junta General, impiden configurarlo como un órgano *supra partes*, como un "Jefe de Estado" que actuara de poder moderador o arbitral. Sin embargo, no debe olvidarse que el presidente cumple una doble función en toda Comunidad Autónoma. Es esta doble condición, la de representante de la unidad regional y la de presidente del Consejo de Gobierno y consecuentemente actor de la dirección política, del *indirizzo*, lo que caracteriza el órgano presidente. Un sólo órgano tiene una doble vertiente y aun triple, si consideramos la representación ordinaria del Estado. Un mismo órgano desempeña atribuciones a título diverso. Mientras como órgano de dirección polí-

²² Esta diferencia ha sido puesta de relieve por Eliseo AJA y otros: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, págs. 269-70. Para el análisis jurídico de la figura del presidente, es muy interesante el trabajo de Carlos VIVER-PI-SUNYER: "La figura jurídica del presidente de la Generalitat a l'Estatut d'autonomia de Catalunya", en Isidre MOLAS (ed.): *Comentarios jurídicos a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, Edicions 62, 1982.

²³ "Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas", en *Organización territorial del Estado* vol. I, págs. 205 y ss.

tica, aun colegiada, debe satisfacer intereses de una mayoría, como representante supremo de la región debe atender a los intereses del ordenamiento regional como un todo, unitariamente considerado y a los intereses incluso de las minorías políticas; función ésta cuyo ejercicio debe realizarse con imparcialidad.

Hay que poner de relieve que el órgano presidencial no agota la función representativa de la Comunidad Autónoma, pues la Constitución y el Estatuto de Autonomía apoderan a otros órganos para representar al Principado: así, es el Consejo de Gobierno y la Junta General quienes ostentan la representación y la legitimación en los procesos ante la jurisdicción —artículo 162.1.a) de la Constitución o 24.11 del Estatuto de Autonomía—.

En su condición de representante supremo del Principado, el presidente es el órgano que es objeto de requerimiento cuando la Comunidad Autónoma “no cumpliese las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuase de forma que atente gravemente al interés general de España”, a tenor del artículo 155 de la Constitución. Se ha puesto de relieve al analizar este supuesto, que el responsable jurídico-político es la Comunidad Autónoma, como persona jurídica, y que el presidente sólo es mero destinatario procedimental del requerimiento²⁴, sin poderes especiales para garantizar su satisfacción.

Como supremo representante del Principado, corresponde al presidente, según el artículo 15 de la Ley 6/1984, de 5 de julio:

- a) Ostentar la alta representación de la Comunidad Autónoma en relación con las demás instituciones del Estado y sus Administraciones.
- b) Firmar los convenios y acuerdos de cooperación que de conformidad con lo previsto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía se celebren o establezcan con otras Comunidades Autónomas.
- c) Convocar elecciones a la Junta General del Principado en los términos del artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía.
- d) Convocar a la Junta electa para la celebración de la sesión constitutiva.

Se ha discutido si la facultad de firmar los Decretos aprobatorios de normas reglamentarias debe conceptuarse como una atribución que derive de la condición de supremo representante de la Comunidad Autónoma o puede reputarse inherente a la dirección del Consejo de Gobierno. La Ley 6/1984 guarda silencio a este respecto, aunque atribuye —de forma incorrecta— al presidente en su condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma la promulgación de los Reglamentos que apruebe la Junta al amparo del artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía. La facultad de firmar los

²⁴ *Ibidem*, págs. 207-208.

Decretos aprobados en Consejo de Gobierno corresponde al presidente en la condición de órgano que simboliza la unidad jurídica del Principado y hubiera debido enunciarse entre el conjunto de atribuciones del artículo 15 de la Ley 6/1984.

12. EL PRESIDENTE COMO REPRESENTANTE ORDINARIO DEL ESTADO

El presidente del Principado ostenta la representación ordinaria del Estado en Asturias.

En cuanto al sujeto representado, el Estado, hay que poner de relieve sus dos acepciones: la de Estado-ordenamiento y la de Estado-aparato o Estado-Gobierno. Con la primera se refiere la totalidad de los elementos y relaciones de la vida social que se desarrollan en el ámbito estatal; con la segunda se atiende al complejo de la organización y de la actividad que sirve a la expresión unitaria del Estado. Resulta lógico, y en ello conviene toda la doctrina, afirmar que el presidente representa al Estado entendido como ordenamiento y no como Estado-aparato o Estado-persona. La representación de los órganos de decisión del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma corresponderá al delegado del Gobierno, previsto institucionalmente en el artículo 154 de la Constitución —y regulado por la Ley 17/1983, de 16 de noviembre— y que deberá dirigir la Administración del Estado en el Principado y coordinarla con la administración autónoma²⁵.

No obsta a esta configuración las atribuciones que la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de alarma, excepción y sitio imputa a los presidentes de las Comunidades Autónomas. El artículo 5.º los faculta para solicitar del Gobierno la declaración del Estado de alarma, y en virtud del artículo 7.º pueden erigirse en autoridad competente, por delegación del Gobierno de la Nación en el territorio, o parte, de la Comunidad Autónoma cuando se declare el Estado de alarma. Mas en este supuesto, no se trata de que el Derecho positivo considere al presidente de la Comunidad Autónoma como subordinado orgánicamente al Gobierno y, en consecuencia, configurado como órgano del Estado-aparato; sino de la posible existencia de una auténtica relación interorgánica articulada como una delegación de competencias ejecutivas prevista en el artículo 150.2 de la Constitución.

La representación es "ordinaria", mas no como contrapuesta a extraordinaria sino a la suprema que ostenta el Rey. Ambos órganos simbolizan la unidad y permanencia del Estado-Comunidad, "pero

²⁵ En idéntico sentido, Eliseo AJA y otros: *Op. cit.*, pág. 271, o MARTÍN BASSOLS COMA, *op. cit.*, pág. 27.

mientras la representación real es suprema y se refiere al Estado-Comunidad en su conjunto, y tanto en la vertiente exterior como interior, la de los presidentes de las Comunidades Autónomas es *ordinaria y referida sólo a la propia Comunidad Autónoma, en su vertiente interior*"²⁶.

Algún autor explica el uso del adjetivo "ordinaria" en motivaciones no jurídicas, sino estrictamente políticas: en el deseo de no crear conflictos políticos entre la máxima autoridad de la Comunidad Autónoma y autoridades de otras instituciones del Estado —las Fuerzas Armadas— que pueden organizarse en ámbitos territoriales que coinciden en casos con los de la Comunidad Autónoma²⁷.

En el orden jurídico la representación ordinaria del Estado por el presidente supone que este órgano simbolice la unidad del ordenamiento jurídico estatal. De esta condición se deducen las siguientes atribuciones, recogidas en el artículo 16 de la Ley 6/1984, y que deben configurarse como *actos debidos*:

a) Promulgar, en nombre del Rey, las leyes y los decretos legislativos y ordenar la publicación en el *Boletín Oficial del Principado y de la Provincia*, en el plazo de quince días desde su aprobación. También debe ordenar su inserción en el *Boletín Oficial del Estado*.

b) Ordenar la publicación en el *Boletín Oficial del Principado y de la Provincia* del nombramiento de presidente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, al amparo del artículo 38.1 del Estatuto de Autonomía.

Las leyes aprobadas por la Junta General, que llevarán la denominación de Leyes del Principado de Asturias, se promulgan mediante la siguiente fórmula:

"Sea notorio que la Junta General del Principado ha aprobado, y yo, en nombre de su Majestad el Rey, y de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Asturias, vengo en promulgar la siguiente ley. Por tanto, ordeno a todos los ciudadanos a quienes sea de aplicación esta ley, coadyuven a su cumplimiento, así como a los tribunales y autoridades que la guarden y la hagan guardar."

Las leyes se promulgan con la sola firma del presidente, a diferencia de alguna otra Comunidad en la que aparece el refrendo de algún consejero. La omisión del refrendo se juzga correcta, pues es innecesario trasladar responsabilidad alguna de un órgano que el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía declara que "responde políticamente ante la Junta General".

También atribuye la Ley 6/1984 al presidente del Principado en su

²⁶ Eliseo AJA y otros: *Op. cit.*, pág. 275.

²⁷ FRANCESCO DE CARRERAS: *apud* J. SOLÉ TURÁ: *Op. cit.*, pág. 305.

condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma la facultad de promulgar los reglamentos, con el refrendo del presidente de la Junta, que aprueba la Asamblea legislativa en virtud del artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía. Asimismo, le atribuye el mantenimiento de relaciones con el delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma a efectos de una mejor coordinación de la Administración del Estado en el territorio del Principado con la administración propia de éste. Ninguna de estas dos facultades parece, sin embargo, propia del presidente en su condición de representante ordinario del Estado: la primera por ser consecuencia de su condición de representante supremo del Principado; la segunda, por corresponder a su condición de presidente del Consejo de Gobierno y a su función de coordinador de la administración autónoma.

13. EL PRESIDENTE Y EL CONSEJO DE GOBIERNO

El presidente del Principado preside el Consejo de Gobierno y dirige su actividad. La facultad de dirigir el Consejo de Gobierno se enuncia en el Estatuto de Autonomía asturiano como recepción casi literal del modelo establecido en el artículo 152.1 de la Constitución. Otros Estatutos de Autonomía, la mayoría, se inspiran además en el tenor del artículo 98.2, que atribuye al presidente del Gobierno, además de la dirección, la facultad de coordinación de las funciones de los demás miembros del mismo. El Estatuto asturiano, sin embargo, la silencia. Su ejemplo fue seguido por una minoría: el Estatuto de Madrid, artículo 17.1, y el de Navarra, artículo 30.2. En todos, sin embargo, debe entenderse implícita en la función más amplia de dirección. La Presidencia y dirección del Consejo de Gobierno significa, en consecuencia, dirigir el órgano colegiado "que dirige la política regional y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa" (art. 33.1. EA).

Con esta atribución se está señalando estatutariamente que el presidente, además de las funciones representativas, ostenta orgánicamente una función ejecutiva o de gobierno.

Se ha discutido doctrinalmente, en relación con este aspecto, la existencia misma de una función de gobierno como algo distinto de las funciones clásicas construidas por categorías en relación con la producción normativa; y se debate también si la función ejecutiva y la función de gobierno o de dirección de la política regional están monopolizadas por un solo órgano, o concurren varios a su formación.

En relación con el primer dilema, algún autor ha sostenido la imposibilidad de delimitar jurídicamente "una esfera de gobierno, como función de gobierno distinta de la mera ejecución". La definición en sentido material —"dirección política como estructura del poder en

la que se aúnan las fuerzas de innovación, se articulan los fines con la población, se orienta hacia sus fines el desarrollo de las tareas del Estado y determina la posible ampliación de éstas”²⁸— no sería comensurable con otras funciones, las clásicas, definidas en relación con los diversos grados de la creación normativa.

Sin embargo, otros autores²⁹ admiten la “función de gobierno” como algo más amplio que la mera función ejecutiva, y aunque convengan en la dificultad de categorizarla jurídicamente, creen posible definirla bien como “el conjunto de actuaciones inherentes a la suprema dirección del Estado considerada como un complejo unitario”; bien como la función de “determinar los objetivos unitarios de la política de la Comunidad... predisponer los medios y señalar las estrategias para alcanzarlos”.

Sea cual fuere la naturaleza de la función de gobierno, su determinación ¿es obra de uno o varios órganos? En otras palabras, ¿hay producción de la dirección política monista o pluralista?

Es obvio que la respuesta a esta pregunta dependerá del sistema político y de gobierno. En nuestro Estatuto de Autonomía la producción de la dirección política, del *indirizzo político* es pluralista, fruto de la colaboración, pues a su determinación concurren los tres órganos estatutarios superiores. Sin embargo, la dirección de gobierno y el impulso unitario de coordinación está estatutariamente atribuido al Consejo de Gobierno, que “dirige la política regional” (art. 33.1 del Estatuto) y “determina las directrices de la acción política regional, así como el desarrollo de la misma” [art. 25.a) de la Ley 6/1984, de 5 de julio]. Sin embargo, el presidente “dirige la actividad” (art. 32.2 del Estatuto) y “establece la línea programática del Consejo de Gobierno” (art. 17.1 de la Ley 6/1984). Este es el marco que delimita la posición institucional del presidente. Existe pues, aparentemente, una tensión entre el principio colegial y el monocrático en la dirección política, que el Estatuto y la ley que lo desarrolla resuelven a favor del principio o modelo colegiado³⁰. El Consejo de Gobierno dirige y determina las directrices de la acción política regional; el presidente ejerce la función de gobierno en el seno del colegio.

²⁸ Ignacio DE OTTO: “La posición constitucional del Gobierno de la nación”, en varios, *Lecciones de Derecho constitucional (órganos constitucionales)* I, Guiastur Ediciones, Oviedo, 1980, págs. 370 y ss., *passim*.

²⁹ Constantino MORTATI: *Op. cit.*, págs. 373-48. Hans PETER SCHNEIDER: “El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal Alemana”, en varios, *El Gobierno en la Constitución española*, cit., especialmente, págs. 350 y ss.; Carlos VIVER PI-SUNYER: “Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, *Ibidem*, págs. 313 y ss.

³⁰ Para los distintos modelos de actividad de la dirección política, véase Carlos VIVER PI-SUNYER: “Algunos problemas...”, *cit.*, págs. 322 y ss.

La influencia del presidente es, sin embargo, notoria en el plano jurídico y puede verse ampliada o mermada en el político en función de su prestigio personal y de la homogeneidad o heterogeneidad de la mayoría de gobierno. Incluso es posible distinguir conceptualmente un distinto grado de autonomía del presidente en la dirección de gobierno, según el momento, según que el Consejo de Gobierno esté en formación o ya constituido. Antes de la constitución del Consejo, el presidente establece la línea programática, presenta *su* programa a la aprobación de la Junta General. El proceso de homogeneización e identificación de una mayoría parlamentaria de gobierno cristaliza en torno a un programa formulado por el candidato a presidente, que no tiene obligación jurídica de formularlo colegiadamente, con un gobierno *de facto*. El presidente designa y separa los consejeros: forma el Consejo de Gobierno. Constituido éste, la labor de dirección debe efectuarse en su seno. Como afirma VIVER PI-SUNYER: “la decisión respecto a las directrices políticas corresponde y se imputa únicamente al Consejo de Gobierno como órgano colegiado y el presidente debe actuar dentro de ellas: constituyen el límite material de la función presidencial... La facultad de señalar las directrices políticas corresponde en exclusiva al Consejo de Gobierno y, en consecuencia, el presidente debe actuar en su seno, no pudiendo realizar actos personales de dirección al margen del Consejo”³¹.

Los medios de que dispone el presidente para influir en la formación de la voluntad del Colegio son cuantiosos: convoca el Consejo de Gobierno, fija su orden del día, preside, suspende y levanta sus reuniones, dirige los debates; preside asimismo sus órganos auxiliares, las Comisiones delegadas; asegura la coordinación de sus miembros, coordina la ejecución administrativas de las decisiones políticas. El presidente, además, personaliza la relación fiduciaria que vincula al Consejo de Gobierno con la Junta General, puede plantear la cuestión de confianza, solicitar la celebración de debates generales en la Junta; es objeto de la moción de censura y su dimisión acarrea la de todo el Consejo. En el seno del Colegio, el presidente no es un mero *primus inter pares*. No es, tampoco, un superior jerárquico del resto de los miembros del Consejo. Está en relación de preeminencia, en parte jurídica y en parte política. Jurídica, en la medida que dispone de una serie de poderes instrumentados legalmente —convocatoria, formación del orden del día, nombramiento y separación de los consejeros, lo que le permite *conformar* el Consejo de Gobierno—; política, en la medida en que su posición le facilita la influencia en la toma de decisiones y en la formación de la voluntad colegiada como conse-

³¹ *Ibidem*, págs. 323-324.

cuencia de la frecuente posición de liderazgo que asume el presidente en un sistema vertebrado por partidos políticos.

La facultad de dirección del Consejo de Gobierno se concreta en la emisión de *directrices*. Estas deben distinguirse de las “directrices de la acción política regional” que fija el órgano colegiado, y se reducen a la indicación de las líneas generales que deben inspirar la continuidad y ejecución de la actuación del Consejo de Gobierno. Estas *directrices* —las *richtlinien* o directivas previstas para el canciller alemán en el artículo 65 de la Ley Fundamental de Bonn, aunque éstas son decisiones primarias, mientras las otras disponen del contexto del programa político y de las directrices de política general— constituyen pautas o parámetros de conducta para los consejeros. Su valor normativo es ampliamente discutido en la literatura jurídica comparada. Parece, sin embargo, que vinculadas al principio de dirección y no al principio de jerarquía, pues aquélla es la relación interorgánica entre presidente y consejeros, las directrices no amputan la libertad de elección del órgano dirigido, del consejero, sino que le fija la necesidad de actuación, los objetivos, los márgenes de discrecionalidad. No son órdenes, pero constituyen el marco que puede provocar la sustitución —por destitución o dimisión— del consejero que las desatienda.

La facultad de coordinación del Consejo, que el Estatuto silencia, aunque debe considerarse implícita y que, consiguientemente, la Ley 6/1984 expresa como atribución de “asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías” [art. 17.f)], es una manifestación del poder de dirección. Persigue la consecución de objetivos unitarios en una organización compleja o, con palabras del Tribunal Constitucional, “la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones”. Se efectúa asimismo mediante la emisión de directivas. Es, por otra parte, una prueba de la inexistencia de relación de subordinación, de jerarquía entre presidente y consejeros.

El Estatuto de Autonomía alude, sin embargo, a la facultad del presidente de coordinar la Administración de la Comunidad Autónoma. Con ello se imputa al presidente un poder en relación con la función ejecutiva estricta. Coherentemente, el artículo 3.º de la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización y funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias, convalidada y modificada por la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, considera al presidente órgano superior de la Administración del Principado. La manifestación más relevante de este poder de coordinación es la facultad para resolver los conflictos de atribuciones entre las distintas Consejerías [art. 8.º de la ley citada y art. 17.f) de la Ley 6/1984]. La otra manifestación de esta función coordinadora es la emisión de directrices administrativas, cuya

fuerza vinculante está más aceptada doctrinalmente que en el supuesto de directrices políticas.

El conjunto de atribuciones que corresponde al presidente del Principado en su condición de presidente del Consejo de Gobierno está referido de forma pormenorizada, aunque no exhaustiva, en el artículo 17 de la Ley 6/1984:

a) Establecer la línea programática de la acción del Consejo de Gobierno, cuya actividad dirige, y disponer la continuidad de la misma.

b) Nombrar y cesar en sus cargos a los consejeros.

c) Disponer la sustitución de los consejeros en los supuestos de ausencia, vacante o enfermedad.

d) Convocar, fijar el orden del día, presidir, suspender y levantar las sesiones y dirigir los debates y deliberaciones del Consejo de Gobierno y de las Comisiones Delegadas.

e) Velar por el cumplimiento de las directrices generales de la acción de gobierno y de los acuerdos del Consejo de Gobierno y de las Comisiones Delegadas.

f) Asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías y resolver los conflictos de atribuciones entre las mismas.

g) Coordinar el programa legislativo del Consejo de Gobierno y la elaboración de las normas de carácter general.

h) Solicitar dictamen del Consejo de Estado en los supuestos previstos en el artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

i) Plantear ante la Junta General del Principado, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza.

j) Velar por la ejecución, cuando corresponda al Consejo de Gobierno o a los Consejeros, de las decisiones de la Junta General del Principado y porque sean cumplimentadas las peticiones de información que éste le dirija.

k) Autorizar los gastos que corresponden, según las normas vigentes.

l) Conferir los nombramientos para cargos de la Administración del Principado y la designación, cuando le corresponda, de representantes de la Comunidad Autónoma en organismos e instituciones, previa aprobación por Decreto del Consejo de Gobierno.

m) Dar cuenta a la Junta General del Principado de los recursos de inconstitucionalidad y del planteamiento de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional.

n) Ejercitar en casos de urgencia, y dando cuenta con posterioridad al Consejo de Gobierno, las acciones que corresponden en vía jurisdiccional en relación con los intereses, bienes y derechos del Principado.

14. EL NOMBRAMIENTO Y SEPARACION DE CONSEJEROS, ATRIBUCION DEL PRESIDENTE

El Estatuto de Autonomía singulariza como atribución del presidente la de designar y separar a los consejeros. La atribución se efectúa del modo inequívoco, como una competencia incondicionada del presidente. La claridad del precepto pudo enturbiarse con la redacción de la disposición transitoria primera, cuatro, *b*), que exige en el acto de elección del presidente tras las primeras elecciones —y la disposición transitoria segunda, dos, lo imponía igualmente para el presidente de la etapa provisional de autonomía— la exposición de la composición del Consejo de Gobierno, que se entendía aprobada por la Junta General con la elección del presidente. La exigencia, que desapareció en la Ley del Principado 6/1984, de 5 de julio, parecía introducir en nuestro sistema regional el principio de la doble confianza: los consejeros debían concitar la del presidente y la de la Junta General, con lo que los actos de separación de los nombrados y de designación de los que les sustituían podían entenderse sometidos a idéntica intervención de la Asamblea. Sin embargo, resulta claro que es el presidente quien personaliza y obtiene de forma presunta la relación fiduciaria con la Junta General y que es jurídicamente libre y autónomo en el acto de nombramiento y cese de los consejeros; en el acto, en fin, de formación del Consejo de Gobierno. Este órgano, en definitiva, no deriva, no es una emanación de la Junta General, pese a que el Estatuto dispusiera la aprobación sobreentendida de su composición en los actos de elección del presidente.

El nombramiento de los consejeros se efectúa mediante Decreto del presidente, en el que debe consignarse la Consejería cuya titularidad se les asigne. Tanto el nombramiento como el cese de los consejeros debe ser comunicado “de forma inmediata” por el presidente a la Junta General (arts. 33 y 36 de la Ley 6/1984).

15. LA FORMALIZACION DE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE

El haz de funciones que estatutariamente se atribuye al presidente se ejercita mediante actos singulares. En unos casos será la firma de promulgación de las leyes, en otros, resoluciones; en unos supuestos específicos, los actos del presidente deben revestir la forma de *Decretos del presidente* y no llevan refrendo de consejero alguno. El artículo 18 de la Ley 6/1984 especifica qué atribuciones revisten la forma de Decretos del presidente:

1. La designación de sustituto en la Presidencia en los casos de ausencia temporal o enfermedad que origine incapacidad.

2. Las convocatorias de la Junta General electa para la celebración de la sesión constitutiva.
3. El nombramiento y cese en sus cargos de los Consejeros.
4. La sustitución de los Consejeros en los supuestos de ausencia, vacante o enfermedad.
5. La resolución de los conflictos de atribuciones entre los consejeros.

A estas atribuciones habría que añadir, pese al silencio legal, la de convocar las elecciones a la Junta General del Principado (art. 25.3 del Estatuto).

Las demás atribuciones cuyo ejercicio requiere la forma de Decreto, con la que básicamente se exteriorizan los acuerdos del Consejo de Gobierno en uso de la potestad reglamentaria, y las que en materia de personal y de designación de representantes de la Comunidad Autónoma en organizaciones e instituciones requieren esa forma por precepto legal, se refrendan por el consejero competente por razón de la materia y, en su defecto, por el consejero de la Presidencia.

16. LA DELEGACION DE FUNCIONES PRESIDENCIALES

El Estatuto de Autonomía y la ley que en ejecución del artículo 32.4 lo desarrolla, omite la posibilidad de delegación de funciones ejecutivas en otro miembro del Consejo de Gobierno. Se diferencia así la norma básica asturiana de otros Estatutos como el de Cataluña, artículo 36.3; Andalucía, artículo 35.2; Cantabria, artículo 17.4; Madrid, artículo 17.2; Baleares, artículo 32.2; Murcia, artículo 31.4. Se distingue asimismo de otros ordenamientos autonómicos que posibiliten la delegación por ley ordinaria (art. 25 de la Ley del País Vasco 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno).

Pese al silencio legal, la práctica ha impuesto casos de delegación en el Principado de Asturias, que no deben juzgarse irregulares siempre que afecten a atribuciones de carácter administrativo o a funciones propias del presidente, en su condición de miembro del Consejo de Gobierno, o algunas como presidente del mismo. No deben considerarse delegables, sin embargo, las atribuciones de "carácter ejecutivo gubernamental que corresponden (al presidente) propiamente al margen y con independencia de su condición de miembro del colegio gubernamental (por ejemplo, presentación de una moción de confianza, nombramiento y cese de consejeros...)"³².

En la práctica del primer ejecutivo autónomo, la Resolución del

³² Elisco AJA: *Op. cit.*, pág. 278.

presidente, de 27 de febrero de 1985 (*BOPA* de 3 de abril de 1986) delega en el consejero de la Presidencia funciones administrativas y específicamente la atribución de autorizar los gastos que corresponden dentro de los límites legales vigentes.

17. LOS SERVICIOS DE APOYO AL PRESIDENTE

Las funciones de dirección y coordinación del Consejo de Gobierno, de coordinación administrativa y aun de representación, exigen un servicio administrativo de apoyo propio de la Presidencia, aparte del que con carácter general le presta la Consejería de la Presidencia. La estructura orgánica del Gabinete Técnico de la Presidencia del Principado se regula por el Decreto 2/1984, de 13 de enero (*BOPA* de 7 de marzo). Hay que notar, además, que ciertas leyes del Principado insertan en la estructura administrativa de apoyo al presidente otros servicios: así la Ley del Principado 3/1984, de 9 de mayo, de reconocimiento de la asturianía, con la Oficina de relaciones con las Comunidades asturianas; la Ley del Principado 3/1983, de 10 de octubre, de coordinación de la representación designada a propuesta del Principado de Asturias en los órganos de Administración de las empresas públicas de titularidad estatal, con el Gabinete técnico de asesoramiento en la materia.

18. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE

El número 3 del artículo 32 del Estatuto de Autonomía dispone que el presidente del Principado de Asturias “responde políticamente ante la Junta General”. La Ley 6/1984 en su artículo 19 remite la regulación de los procedimientos de exigencia de la responsabilidad política a la ley que prevé el artículo 34.2 del Estatuto de Autonomía, la Ley 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias. Se trata, en definitiva, de referir los procedimientos de puesta en práctica del principio de responsabilidad política a los generales regulados en el artículo 35 del Estatuto de Autonomía y desarrollados en la ley citada y en el Reglamento de la Junta General. La responsabilidad política del Consejo se confunde, así, con la del presidente del Principado, ya que éste personaliza la relación fiduciaria que le vincula con la Junta General.

La afirmación expresa de la responsabilidad política del presidente recoge el mandato literal del artículo 152 de la Constitución, de aplicación a las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del

artículo 151: “el presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán responsables ante la Asamblea”. Al referirse al presidente como presidente del Principado, el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía parece distinguir y diferenciar la condición de representante de la Comunidad Autónoma y de “ordinario” del Estado en ella, de la condición de presidente del Consejo de Gobierno. Ya se enunció que algunos de los actos que se ejecuten en desarrollo de las funciones representativas —la promulgación de las leyes, por ejemplo, en nombre del Rey— son actos debidos; otros, como la representación en juicio, la conclusión de contratos o convenios, o actos de adjudicación o enajenación de derechos reales originan una responsabilidad jurídica, y no propiamente política, exigible en el orden civil ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias y en el orden penal ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo si el acto se comete fuera del territorio del Principado, y ante el Tribunal Superior, si en el territorio de la Comunidad.

La enunciación de la responsabilidad del presidente del Principado pretende afirmar que no opera el principio de irresponsabilidad propio de los Jefes de Estado en los sistemas parlamentarios, y que pese a la varia condición del presidente, o precisamente por ella, todos sus actos pueden residenciarse en sede política ante la Junta General, aunque para ello haya de recurrirse a los procedimientos de exigibilidad propios de su condición de presidente del Consejo de Gobierno y de sus funciones de gobierno y ejecutivas. Por ello, el refrendo de los Decretos por parte del consejero competente o, en su defecto, del consejero de la Presidencia, no es expresión de una traslación de la responsabilidad política, sino sólo de corresponsabilidad y presupone y revela en el consejero competencias de carácter externo que le son propias y que no ejerce por delegación.

CAPITULO III

Del Consejo de Gobierno

ARTICULO 33 *

"1. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada en este Estatuto a la Junta General.

2. La Junta, por mayoría de sus miembros, regulará las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes.

3. El número de miembros del Consejo de Gobierno no excederá de 10, además del presidente.

4. Una ley de la Junta regulará el régimen de publicación de las normas y publicidad de las disposiciones y actos emanados del Consejo de Gobierno y de la Administración del Principado de Asturias."

1. EL CONSEJO DE GOBIERNO, ORGANO ESTATUTARIO SUPERIOR

El número uno del artículo 33 del Estatuto de Autonomía define al Consejo de Gobierno, uno de los órganos institucionales del Principado. Como órgano colegiado que "dirige la política regional y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada en el Estatuto de la Junta General", el Consejo de Gobierno se configura como un órgano superior estatutario inmediato, y no derivado, ya que debe la existencia al propio Estatuto de Autonomía, y no a otros órganos, y tiene en él su regulación básica. Su existencia está vinculada directamente al acto

* Autor del comentario: Bernardo Fernández Pérez.

fundamental o básico del ordenamiento autonómico. Es, en consecuencia, un órgano directo o primario, pues aunque la regulación de sus atribuciones, el Estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes está remitido a una ley semirrígida de desarrollo, su configuración y regulación está contenida *básicamente* en el Estatuto de Autonomía.

Según las tipologías clásicas, se trata además de un órgano colegiado, parcialmente electivo, activo, complejo, central, permanente y ordinario.

La definición estatutaria del Consejo de Gobierno se recoge casi literalmente en el artículo 21 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, ley a la que se remite el número 2 del artículo 33 del Estatuto de Autonomía. La definición legal precisa además que es el órgano colegiado que dirige “la Administración del Principado de Asturias” y al que corresponde la iniciativa legislativa.

El Consejo de Gobierno es un órgano con competencias propias, y no delegadas, lo que le constituye en un órgano estatutario superior en relación de responsabilidad política con la Asamblea Legislativa y no en un mero comité gubernamental del poder legislativo.

2. LA GENESIS DEL PRECEPTO

La existencia de un órgano colegiado de gobierno en la estructura y organización institucional de la Comunidad Autónoma se debe a la recepción del modelo impuesto por el artículo 152.1 de la Constitución a las Comunidades Autónomas de autonomía plena inmediata. El artículo 152 de la Constitución prescribía que la organización institucional autonómica se basase en una Asamblea Legislativa, un presidente y “un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas”. Aunque dicha estructura orgánica no era preceptiva para el Principado de Asturias, la existencia de un órgano colegiado de gobierno —precisamente con la denominación constitucional de *Consejo de Gobierno*— data ya del borrador de anteproyecto de Estatuto de Autonomía.

El artículo 11 del citado borrador enumeraba entre los órganos del Principado de Asturias, al Consejo de Gobierno. Lo regulaba precisamente en el artículo 22:

“1. Al Consejo de Gobierno corresponden las funciones administrativas y ejecutivas, incluida la ejecución de los tratados internacionales y de los actos internos de la organización internacional que afecten a materias propias de las competencias atribuidas al Principado de Asturias.

2. El Consejo y su presidente responden políticamente de sus

actos ante la Junta General del Principado, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada consejero por su gestión.

3. Una ley de la Junta regulará la composición y las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el número, estatuto, forma de nombramiento y cese de sus miembros.

4. Una ley regulará las relaciones entre la Junta y el Consejo de Gobierno. En ella se podrá también prever los supuestos en los que por razones de extraordinaria y urgente necesidad, se habilite al Consejo de Gobierno para ejercer competencias legislativas o reglamentarias propias de la Junta, con efectos provisionales en tanto no sean convalidados por ésta."

El anteproyecto modificó ligeramente esta redacción. Redistribuyó en dos artículos el inicial, conteniendo el primero —artículo 23— los antiguos números 1 y 3 del texto del borrador, y los números 2 y 4 pasaron a ser el nuevo artículo 24; definió el Consejo de Gobierno como órgano colegiado; introdujo rigidez formal en la aprobación de la ley de desarrollo y calificó de solidaria la responsabilidad política del Consejo de Gobierno:

"Artículo 23. 1. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado al que corresponden las funciones ejecutivas y administrativas. También le compete la ejecución de los tratados internacionales y de los actos internos de las organizaciones internacionales que afecten a materias propias de las competencias atribuidas al Principado de Asturias.

2. Una ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, regulará la composición y las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el número, estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes."

"Artículo 24. 1. El Consejo de Gobierno responde políticamente ante la Junta General de forma solidaria y sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión.

2. Una ley de la Junta regulará la responsabilidad establecida en el número anterior y, en general, las relaciones entre dicha Junta y el Consejo. En ella se podrá también prever los supuestos en los que por razones de extraordinaria y urgente necesidad se habilite al Consejo de Gobierno para ejercer competencias legislativas o reglamentarias propias de la Junta, con efectos provisionales en tanto no sean convalidados por éste"¹.

El proyecto elaborado por la Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales prevista en el artículo 146 de la Constitución, y remi-

¹ Los textos del borrador de anteproyecto y del anteproyecto, en Consejo Regional de Asturias-Diputación Provincial de Oviedo, *El proceso autonómico asturiano* I, s.l., 1981, págs. 109 y 120.

tido a las Cortes Generales conservaba la estructura de regulación del Consejo de Gobierno en dos artículos, los números 30 y 31, y añadía al primero la definición de órgano colegiado “que dirige la política regional”, la atribución de la potestad reglamentaria y la previsión de que por ley se regulara el régimen de publicación de las normas y publicidad de las disposiciones y actos emanados del Consejo de Gobierno y de la Administración del Principado.

“Artículo 30. 1. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada en este Estatuto a la Junta General.

2. Una ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, regulará la composición y las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes.

3. Una ley de la junta regulará el régimen de publicación de las normas y publicidad de las disposiciones y actos emanados del Consejo y de la Administración del Principado”².

En la tramitación parlamentaria del proyecto de Estatuto de Autonomía, la redacción del artículo 33 actual adquirió un perfil definitivo en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, en cuyo dictamen el anterior artículo 30 coincide literalmente con el aprobado finalmente tras su debate en el Pleno del Congreso, en el Senado y de nuevo en el Congreso. Fue en la Comisión Constitucional del Congreso, en junio de 1981, donde se introdujo el actual número 3 del artículo, que limita el número de miembros del Consejo de Gobierno a un máximo de 10, además del presidente. La inclusión obedecía al *Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías*, de mayo de 1981, que entre sus recomendaciones no legalizables inicialmente y que debían ser adoptadas mediante acuerdo político, afirmaba: “Los ejecutivos regionales no deben tener un número de miembros superior a 10”. Al existir esta regla en el articulado, la Comisión Constitucional eliminó del actual número dos del artículo 33 como contenido necesario de la ley de desarrollo la regulación de la “composición” del Consejo de Gobierno.

3. LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE GOBIERNO

El Estatuto de Autonomía define al Consejo de Gobierno como el órgano colegiado que dirige la política regional. La función de dirección política no se cita específicamente en el artículo 152.1 de la

² *Ibidem*, pág. 472.

Constitución, que determina que la organización institucional de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 —recogida por la generalidad, aun las constituidas, como la asturiana, por la vía del artículo 143— deberá contar con “un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas”. En el concepto de función ejecutiva, entendida en sentido amplio —como algo distinto de la mera ejecución de decisiones adoptadas por otros órganos o como alta administración— debe entenderse incluida la función de gobierno o de dirección política. Así lo entendió el Estatuto asturiano que singularizó la atribución de dirección política regional, sin duda en una trasposición, a la hora de definir el máximo órgano colegiado, del artículo 97 de la Constitución: “El Gobierno *dirige la política interior y exterior...*”

La función de gobierno —cuya existencia en el orden jurídico es controvertida por la doctrina³—, constituye la esencia misma de la capacidad de autogobierno en que consiste el derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2.º de la Constitución. En síntesis, la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar sus competencias para, en palabras del Tribunal Constitucional en Sentencia 35/1982, de 14 de junio, “orientar la acción de gobierno en función de una política propia sobre (una) materia, aunque en tal acción de gobierno no pueden hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le estén atribuidas” (Fundamento jurídico 2). Esta función de gobierno la precisa el artículo 25.a) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, al atribuir al órgano ejecutivo la facultad de “determinar las directrices de la acción política regional, así como el desarrollo de la misma”. La atribución de la función de dirección política de la región debe coordinarse normativamente con las facultades asignadas al presidente en el artículo 32.2 del Estatuto —dirección del Consejo— y en el artículo 17.a) de la Ley 6/1984: “establecer la línea programática del Consejo de Gobierno”. Este juego de concordancias plantea, en resolución, el problema de determinar a qué órgano estatutario está encomendada la función de dirección política regional. Parece claro que en nuestro orden normativo existe una tensión entre el principio colegial y el monocrático; que podría argumentarse con la monopolización de la dirección política por parte del presidente, si se privilegia el *dictum* literal del artículo 32.2 del Estatuto o el artículo 17.a) de la Ley 6/1984; o bien que es factible postular la alternativa, el principio colegiado, si se privilegia el artículo 33.1 del Estatuto y el artículo 25.a) de la Ley 6/1984 en favor del Consejo de Gobierno. La resolución de la tensión se produce distinguiendo en el análisis de la aparente contradicción dos momentos temporales, el previo a la constitución del Gobierno y el

³ Véase *supra* el apartado 13 del comentario al artículo 32.

posterior. Antes de la existencia formal del Consejo de Gobierno, la formulación de la línea programática de Gobierno corresponde inequívocamente al presidente, que no está *jurídicamente* obligado a una formulación colegiada del programa. La Junta General, artículo 24.9 “aprueba el programa de Gobierno”, pero ese programa es el del candidato a la Presidencia y el del Gobierno que pretende formar, como puede deducirse de otros, varios, preceptos del mismo Estatuto —artículos 35.1; disposición transitoria primera, cuatro—. Tras la constitución del Consejo de Gobierno, la dirección política regional está estatutariamente asignada al Consejo de Gobierno, que establece y determina las directrices de la política de la región y el desarrollo de la misma. Aunque el presidente dirige la *actividad* del Consejo y goza para ello de un sin par conjunto de medios —convocar, presidir, suspender y levantar las reuniones del Consejo; fijar su orden del día, proponer e instar la celebración de debates sobre la orientación política general del mismo; coordinar su acción, designar y separar a sus miembros y, en definitiva, personalizar su destino, pues la responsabilidad política del Consejo se exige a quien personaliza la relación fiduciaria, el presidente, cuya dimisión acarrea la de todos los miembros del Consejo y, en suma, la cesación del Consejo mismo—; aunque la posición del presidente en el seno del Consejo sea, en definitiva, una posición preeminente, no cabe duda que el Estatuto asturiano y la Ley 6/1984 que lo desarrolla configuran un *modelo colegiado* de dirección política regional: “la decisión respecto a las directrices políticas corresponde y se imputa únicamente al Consejo de Gobierno como órgano colegiado y el presidente debe actuar dentro de ellas: constituyen el límite material de la función presidencial. Una vez constituido el Consejo de Gobierno como órgano colegiado, la fórmula legal no permite dudas: la facultad de señalar las directrices políticas corresponde en exclusiva a este órgano y, en consecuencia, el presidente debe actuar en su seno, no pudiendo realizar actos personales de dirección al margen del Consejo”⁴.

La instauración del modelo colegiado implica, en el límite, que ciertas competencias deben interpretarse a la luz de su estructura lógica. Así, señala PI-SUNYER, el sentido de las deliberaciones previas del Consejo a la presentación de la cuestión de confianza debieran considerarse vinculantes; o el contenido y oportunidad de los debates de política general, cuya celebración corresponde instar al presidente, debieran fijarse y valorarse por el Consejo de Gobierno. No obstante, la

⁴ Carlos VIVER PI-SUNYER: “Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, en varios, *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, págs. 323-324.

aplicación de estos corolarios lógicos tiene difícil, si no imposible, instrumentación jurídica, e incluso su virtualidad dependerá en gran medida del prestigio personal y capacidad de liderazgo del presidente.

De la larga enumeración de competencias que atribuye al Consejo de Gobierno el artículo 25 de la Ley 6/1984, algunas son manifestación inequívoca de la facultad de dirección política y de la función ejecutiva en sentido amplio que atribuye al órgano colegiado el artículo 33 del Estatuto.

Así, y aparte la ya tantas veces citada de determinar las directrices de la acción política regional, así como el desarrollo de la misma:

- Aprobar los planes y programas de inversión de la Comunidad Autónoma, así como sus modificaciones.

- Aprobar los proyectos de ley y remitirlos a la Junta General y, en su caso, acordar su retirada de la misma.

- Proponer a la Junta General la reforma del Estatuto de Autonomía.

- Solicitar la reunión en sesión extraordinaria de la Junta General del Principado.

- Dictar decretos legislativos, previa delegación expresa de la Junta.

- Manifestar su criterio respecto a la toma en consideración y, en su caso, su conformidad o no a la tramitación de proposiciones de ley y enmiendas a proyectos de ley.

- Someter a la autorización de la Junta la celebración de convenios del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de su exclusiva competencia.

- Aprobar el proyecto de Presupuesto General de la Comunidad Autónoma y remitirlo a la Junta General.

- Rendir a la Junta General la Cuenta General de ejecución del Presupuesto.

- Acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad y el planteamiento de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional y personarse ante él.

- Designar los representantes de la Comunidad Autónoma en organismos públicos, instituciones y entidades, salvo que proceda que lo haga otro órgano.

- Concertar operaciones de crédito o emisión de deuda pública, previa autorización de la Junta General cuando sea preciso.

- Conceder honores y distinciones.

De esta enumeración, y en concreto de las atribuciones de mayor relevancia en la determinación de la acción política regional, se deduce que pese a la titularidad de la dirección política que el Estatuto le

atribuye de forma inequívoca, su ejercicio requiere necesariamente la colaboración de otros órganos y en concreto de forma especial la de la Junta General del Principado, que orienta y controla la acción del Consejo de gobierno (art. 23.1 del Estatuto). En definitiva, en nuestro ordenamiento autonómico la producción del *indirizzo politico* es pluralista, pues a su determinación concurren los tres órganos estatutarios superiores. Si bien la dirección del gobierno y el impulso unitario del mismo está atribuido estatutariamente al Consejo de Gobierno, los actos finales de gobierno regional requieren en múltiples ocasiones, y singularmente en las más relevantes, la concurrencia de otros órganos, en especial la Junta General, cuya colaboración resulta imprescindible. Aun más, la composición homogénea o heterogénea del Gobierno, su situación como expresión de una mayoría sólida o una minoría de la Cámara, supondrá una menor o mayor dependencia de la acción del Consejo respecto de la Junta General.

De entre las facultades asociadas a la función de gobierno, de dirección política regional, que se enumeraron más arriba, merece una atención especial la atribución del apartado f) del artículo 25 de la Ley 6/1984: "dictar Decretos-legislativos previa delegación expresa de la Junta".

La posibilidad de que los Parlamentos efectúen delegaciones legislativas recepticias debe valorarse considerando, como ha señalado Santiago MUÑOZ MACHADO, siguiendo a MORTATI, si la norma institucional básica, el Estatuto de Autonomía, permite o no delegar la potestad legislativa: "Son los Estatutos los que deben precisar si la Comunidad Autónoma puede dictar normas con rango de ley; por tanto, serán también ellas las que determinen si son o no posibles las delegaciones legislativas y en qué términos"⁵.

El Estatuto catalán, artículo 33.1, autorizó en términos idénticos a los previstos en la Constitución para las Cortes Generales la delegación legislativa. Este precedente fue seguido por otros Estatutos, así el gallego [art. 10.1.a)]; cántabro [art. 9.1.a)]; riojano (art. 17.3), etc. El Estatuto asturiano, sin embargo, siguiendo en esta cuestión el modelo vasco, silenció esta posibilidad. Había que concluir consiguientemente que atribuía competencia legislativa en exclusiva a la Junta General e impedía la delegación recepticia. Mas también en el procedimiento para introducir los decretos legislativos sigue el ordenamiento asturiano el modelo vasco. A través de la ley de desarrollo prevista en el marco del artículo 33, la Ley 6/1984, se previó la posibilidad de la delegación legislativa recepticia. El equivalente vasco está contenido en el artículo 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre "Ley de Gobierno". La innovación del sistema asturiano que opera el artículo 25.f) de

⁵ *Derecho público de las Comunidades Autónomas* I, E. Civitas, Madrid, 1982, págs. 437-438.

la Ley 6/1984 no tuvo enmienda ni discusión en la Junta General; tampoco se desprende justificación especial para su adopción en el proyecto de ley remitido por el Consejo de Gobierno, que en los antecedentes o explicación del contenido guarda silencio sobre la materia, aunque presupone su legalidad al afirmar que "el artículo 25 realiza una enumeración detallada de las atribuciones del Consejo de Gobierno, recogiendo en ellas las que, previstas con carácter general en la legislación autonómica comparada, *tienen perfecto encaje de acuerdo con el Estatuto de Autonomía para Asturias*"⁶. Esta pacífica innovación, que acaso pasó inadvertida en su laconismo, parece jurídicamente atrevida aunque no carece de vindicadores⁷.

La regulación asturiana supone que la delegación legislativa recepticia puede efectuarse en este ordenamiento autonómico sin limitación alguna; sin los límites que los artículos 82 y siguientes de la Constitución, que constituyen el marco referencial de la mayoría de las previsiones estatutarias, imponen a las delegaciones de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación; o de las aún más restrictivas en el orden material, del artículo 52 ya citado de la Ley vasca. Cuando el supuesto asturiano, que sin duda subvierte las relaciones interorgánicas diseñadas estatutariamente y el carácter de potestad-deber del ejercicio de la competencia propia, no tiene acaso otro amparo jurídico que el débil de la extensión analógica de los preceptos constitucionales, no era osado exigir que la delegación legislativa se sometiera a los mismos límites de los artículos 82 y siguientes de la Constitución. Así se interpretó al elaborar el Reglamento de la Junta General, de 26 de abril de 1985. En efecto, su artículo 174 regula la legislación delegada y su control vetándola en materia presupuestaria, reforma del Estatuto, iniciativa legislativa ante las Cortes Generales y en las leyes que requieren mayoría cualificada. La delegación legislativa se otorga mediante Ley de Bases cuando tiene por objeto la formación de textos articulados y por ley ordinaria cuando se trata de refundir varios textos legales en uno solo. En ambos supuestos la delegación se otorga para materia concreta y con plazo preciso para su ejercicio. El acuerdo de delegación requiere mayoría de dos tercios. La delegación legislativa puede someterse a control adicional de la Junta, en cuyo caso el Consejo de Gobierno deberá remitir a la Presidencia de la Cámara el

⁶ *Boletín Oficial de la Junta General del Principado* n.º 43, de 7 de junio de 1984, página 1485.

⁷ Véase Iñaki LASAGABASTER HERRATE: *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, Oñati, 1982, págs. 93 y ss. que justifica el precedente vasco, o Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA: "Los Decretos Legislativos de las Comunidades Autónomas", en *Revista de las Cortes Generales* n.º 7, primer cuatrimestre 1986, págs. 54 y ss., quien justifica la delegación legislativa aun en casos de Estatutos de Autonomía que no la contemplan expresamente, siempre que su autorización se efectúe a través de leyes institucionales o de desarrollo básico.

texto articulado o refundido que, publicado en el *Boletín Oficial* de la Junta, se entenderá acorde con la delegación si ningún diputado o grupo parlamentario formula en el plazo de un mes desde su publicación observaciones. En caso contrario, el texto debe someterse a dictamen de una Comisión, y éste a debate y aprobación de la Junta General como si de un proyecto o proposición de ley se tratase.

Si la Ley 6/1984, en el límite de la correcta interpretación jurídica, innovó las competencias del Consejo de Gobierno habilitándole para dictar Decretos legislativos, no osó recuperar el instrumento del Decreto-ley, previsto en el borrador de anteproyecto; en el anteproyecto y en el proyecto de Estatuto mismo. Es sabido que ningún Estatuto permite esta técnica de apoderamiento del Gobierno en casos de extraordinaria y urgente necesidad, aunque en la Comunidad Autónoma vasca se haya hecho uso de ella en una ocasión por vía de hecho.

4. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO DE GOBIERNO

El Estatuto de Autonomía atribuye al Consejo de Gobierno la función ejecutiva. Si ya se enunció en el apartado anterior que la manifestación genuina de la función ejecutiva en sentido lato es la función de Gobierno o de dirección de la política regional, en el orden normativo puede identificarse con la potestad reglamentaria. El Estatuto y la Ley 6/1984 que lo desarrolla atribuyen al Consejo de Gobierno singularmente "el ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada en el Estatuto a la Junta General".

Resalta inmediatamente del tenor literal de los preceptos la doble titularidad de la potestad reglamentaria, pues el órgano que tiene atribuida la potestad legislativa, la Junta General, puede tener atribuida y reservada la potestad reglamentaria en materias concretas. En otras palabras, coexisten en el ordenamiento asturiano dos titulares de la potestad reglamentaria; uno típico, el Consejo de Gobierno, y otro atípico, la Junta General. El artículo 23.2 del Estatuto prevé que la Junta, en las materias en que sólo corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado, puede ejercer en todo caso la potestad reglamentaria para la organización de los servicios. Esta singularidad del Estatuto asturiano se recogió en otros de la vía del artículo 143, como el de La Rioja, Madrid o Murcia. La atribución de potestad reglamentaria a la Junta General no implica que exista un ámbito reservado materialmente al Reglamento de la Asamblea; tampoco es cierta la afirmación inversa, que exista un ámbito de reserva reglamentaria del Consejo de Gobierno, simplemente se ha querido que en materias donde sólo corresponde a la Comu-

nidad Autónoma las funciones de ejecución en sentido estricto, es decir, actos singulares de aplicación, y en las que, por consiguiente, la potestad reglamentaria está circunscrita a la organización de los servicios, la Asamblea puede dictar normas que no tienen rango de ley, sino reglamentario. Habrá que convenir, en resolución, que la Junta General "tiene competencia para conocer por vía normativa (por ley) en todos los tipos de competencias: propias, delegadas, de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal"⁸, mas puede hacerlo en forma de reglamento para la organización de los servicios en las materias del artículo 12 del Estatuto de Autonomía.

Tales reglamentos son objeto de revisión en la vía contencioso administrativa y tienen la peculiaridad de que ejercitada por la Junta esta potestad, expulsa la actividad idéntica del Consejo de Gobierno. Como afirma L. LÓPEZ GUERRA, la Asamblea "en ciertos casos podrá dictar normas que, aun titulándose reglamentos, no podrán ser modificados por la posterior actividad reglamentaria de los órganos ejecutivos: la "reserva" vendría pues a cumplir la misma función que el rango de Ley"⁹.

Salvo esa potestad reglamentaria atípica y parcial de la Junta General, el Consejo de Gobierno ostenta "el ejercicio de la potestad reglamentaria" a tenor del artículo 33.1 del Estatuto. ¿Quiere ello decir que es el único órgano estatutario titular de dicha potestad, salvo el área coincidente con la Junta General? El Consejo de Gobierno es el órgano originario genuino de ejercicio de la potestad reglamentaria tanto del reglamento jurídico o ejecutivo como del administrativo u organizativo. Sin embargo, esta atribución originaria al Consejo de Gobierno no excluye otras manifestaciones de la potestad reglamentaria por parte de los consejeros y limitada a las materias propias de las Consejerías y, más estrictamente, a las de carácter organizativo o las relativas a las relaciones especiales de supremacía, salvo habilitaciones legales específicas. Asimismo, y pese a que la regulación de las Comisiones delegadas, artículo 23 de la Ley 6/1984, parece circunscribir las competencias de éstas al examen previo, preparación, estudio, coordinación y *resolución* de asuntos que afecten a más de una Consejería, parece viable la existencia de ejercicio de potestad reglamentaria por parte de las Comisiones Delegadas. De modo análogo a lo previsto en el artículo 25.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, el artículo 5.2 de la Ley 1/1985, reguladora de la publicación

⁸ Martín BASSOLS COMA: "Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas", en varios, *Organización territorial del Estado* vol. I, Madrid, 1984, pág. 196.

⁹ Luis LÓPEZ GUERRA: "En torno a la potestad reglamentaria de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas", en varios, *El Gobierno*, cit., pág. 334.

de las normas, así como de las disposiciones y otros actos de los órganos del Principado de Asturias, prevé la publicación en el *Boletín Oficial* de las Ordenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno, por lo que, aun por vía indirecta, puede sostenerse la existencia de potestad reglamentaria en las Comisiones Delegadas.

El ámbito de la actividad reglamentaria del Consejo de Gobierno comprende básicamente cuatro áreas: la organización de las instituciones del poder ejecutivo propio, el desarrollo de las leyes del Principado, el ejercicio de competencias de ejecución de la legislación estatal y el ejercicio de competencias de desarrollo de la misma¹⁰.

No ofrece particularidad especial la potestad reglamentaria de organización interna de la Administración del Principado, que constituye el ámbito ordinario del Reglamento; tampoco el reglamento ejecutivo de la Ley del Principado. La potestad reglamentaria en materias en las que corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado está admitida por sentencias del Tribunal Constitucional (18/1982, de 4 de mayo, y 35/1982, de 14 de junio) siempre que aquélla se circunscriba a los aspectos organizativos. En este área de organización de los servicios en las materias en que corresponde sólo al Principado la ejecución de la legislación del Estado —el término legislación abarca no sólo a las normas con rango de ley, sino a los reglamentos jurídicos o ejecutivos— el Consejo de Gobierno comparte la potestad reglamentaria con la Junta General.

La potestad reglamentaria en materias en que corresponde al Principado el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado plantea el problema de la posibilidad de los reglamentos relacionados *per saltum* con la ley estatal. La doctrina admite unánimemente dicha posibilidad de forma que el desarrollo de la legislación básica estatal puede realizarse directamente por reglamento del consejo de Gobierno, sin precisar la mediación de la ley regional. La posibilidad no ofrece dudas cuando la legislación básica del Estado prevé desarrollo reglamentario, o cuando está constituida aquélla por regulaciones estatales sin rango de ley. Mas tampoco cabe duda de que en las materias en que corresponde a la Comunidad la competencia legislativa exclusiva, el Consejo de Gobierno puede dictar reglamentos de ejecución de normas estatales cuando la Junta General no hubiera ejercido aún su potestad legislativa. Como afirma LÓPEZ GUERRA: "La asunción de competencias exclusivas sobre una materia supone, pues, la apertura de un ámbito de actuación reglamentaria, que queda así abierto a la correspondiente potestad del Ejecutivo autonómico, independientemente de la actualización de la potestad legislativa sobre el

¹⁰ *Ibidem*, págs. 334 y ss.

mismo, aunque, desde luego, condicionado a lo que resulte de tal actuación: hasta que ésta se produzca, podrá el Reglamento autonómico referirse directamente a la —supletoria, como se sabe, en todo caso, de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución— legislación estatal”¹¹.

Las disposiciones reglamentarias del Consejo de Gobierno adoptan la forma de Decretos, que son firmados por el presidente del Principado y por el consejero a quien corresponde la materia. Si afectan a varias Consejerías, además del presidente, las firmará el consejero de la Presidencia.

El procedimiento de elaboración de los reglamentos en el Principado está explicitado en unas *Normas reguladoras de los trabajos del Consejo de Gobierno*, no publicadas en el *Boletín Oficial*, que siguen básicamente lo preceptuado en la Ley de Procedimiento Administrativo. Resalta el carácter necesario de la revisión de los proyectos de disposiciones de carácter general por una Comisión de secretarios técnicos presidida por el consejero de la Presidencia y vicepresidida por el oficial mayor del Consejo de Gobierno.

El Estatuto de Autonomía en su artículo 32.2 regula la publicación de los Reglamentos que aprueba la Junta General, que deberán insertarse por orden del presidente del Principado, dentro de los quince días siguientes a la aprobación, en el *Boletín Oficial del Principado* y en el *Boletín Oficial del Estado*. Nada se regula expresamente de la publicación del resto de las manifestaciones de la potestad reglamentaria, cuyo régimen y publicidad se remite por el número 4 del artículo 33 a Ley de la Junta General. Esta remisión fue cumplida por Ley 1/1985, de 4 de junio, reguladora de la publicación de las normas, así como de las disposiciones y otros actos de los órganos del Principado de Asturias.

El contenido de esta ley, como se deduce de su título, es más amplio que el mandato estricto del artículo 33.4: regular la publicación de normas, disposiciones y actos del Consejo de Gobierno e incluye en su articulado el régimen de publicación de las leyes y reglamentos de la Junta General, su fórmula promulgatoria, la publicación de los conciertos y convenios que celebre el Principado de Asturias. La ley dispone con carácter general (art. 1.º) que para que produzcan efectos jurídicos, las disposiciones de carácter general emanadas de los órganos institucionales, de gobierno y administración del Principado de Asturias habrán de ser publicadas en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*, entrando en vigor, salvo disposición expresa, en el plazo previsto en el artículo 2.º del Código civil. La validez y

¹¹ *Ibidem*, pág. 338.

eficacia se supedita a la publicación en el *Boletín de la Comunidad*, sin que deban insertarse en el *Boletín Oficial del Estado*. Algún autor sostiene que esta omisión priva a los reglamentos de publicidad general, por lo que para los tribunales situados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma no rige el principio de *iura novit curia*¹².

Los Decretos del presidente, los dictados previo acuerdo del Consejo de Gobierno en materia de personal, los referidos a la designación de representantes de la Comunidad Autónoma en organismos e instituciones, serán publicados en el *Boletín Oficial del Principado* (art. 5.º de la Ley 1/1985). Lo mismo dispone para cuantas decisiones del Consejo de Gobierno requieran la forma de Decreto, para las Ordenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Consejo y para las resoluciones de los consejeros dictadas en el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias propias de su competencia.

El control de los Reglamentos del Principado de Asturias está encomendado ordinariamente a la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 153.c) de la Constitución y 54 del Estatuto de Autonomía]. Su régimen general de impugnación es el establecido en la ley jurisdiccional. La Ley 34/1981, de 5 de octubre, dispone a efectos de legitimación en el recurso contencioso-administrativo que la Administración de las Comunidades Autónomas se entiende Administración pública (a los efectos del art. 2.º de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa) y que la Administración del Estado estará legitimada para recurrir las disposiciones generales y actos emanados de la Administración de las Comunidades Autónomas y entidades sujetas a la tutela de éstas.

Aparte del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, el artículo 161.2 de la Constitución faculta al Gobierno de la Nación para impugnar ante el Tribunal Constitucional "las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el tribunal, en su caso, deberá ratificarla en el plazo no superior a cinco meses".

5. LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y EL CONSEJO DE GOBIERNO

Al Consejo de Gobierno corresponde la función administrativa. El tenor literal del artículo 33.1 no parece, por su uso del singular, afortunado. La Constitución, artículo 152, es más precisa: utiliza el plural.

¹² Santiago MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pág. 437.

Consecuentemente con esta función administrativa del Consejo de Gobierno, la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización y funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias, convalidada y modificada parcialmente por la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, considera al Consejo de Gobierno "órgano superior de la Administración del Principado de Asturias". La función administrativa no está monopolizada por el Consejo de Gobierno, sino que es compartida con el presidente, en cuanto a su dirección, y con los consejeros en cuanto a su ejercicio.

La Ley 6/1984 enumera algunas de las atribuciones del Consejo que pueden considerarse vinculadas a la función administrativa (art. 25):

- Decidir el nombramiento y cese de los cargos de la Administración autonómica con categoría igual o superior a jefe de servicio, previa propuesta del consejero correspondiente.

- Autorizar la celebración de contratos cuando ésta exceda de lo legalmente fijado como atribución del consejero, o cuando fuese indeterminada o tenga un plazo de ejecución superior a un año y además haya de comprometer fondos públicos de futuros ejercicios presupuestarios.

- Aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras, servicios y suministros.

- Resolver los recursos que se interpongan ante el mismo.

- Ejercitar, en relación a los intereses, bienes y derechos del Principado las acciones que correspondan en vía jurisdiccional, así como el desistimiento de los mismos, y allanarse en las acciones que se interpongan contra la Comunidad.

- Acordar la enajenación de bienes y derechos cuyo valor, según tasación pericial, no exceda del valor que legalmente exija autorización previa de la Junta General del Principado.

- Autorizar los gastos cuya cuantía sea competencia del Consejo de Gobierno conforme a la legislación vigente.

- Transigir sobre bienes y derechos de la Hacienda autonómica.

- Autorizar ordenaciones secundarias de pagos.

Si bien en la función de dirección política la competencia del Consejo de Gobierno es general, en el orden administrativo el Consejo dispone de una competencia limitada por las leyes. Sin embargo, la atribución originaria de la función administrativa supone que el órgano colegiado de gobierno retenga una competencia residual en el ámbito de la Administración. El apartado 2) del artículo 25 de la Ley 6/1984 lo pone de relieve: corresponde al Consejo de Gobierno, además de las atribuciones enunciadas anteriormente, "cualquier otra que le venga conferida por alguna disposición legal o reglamentaria y, en

general, deliberar acerca de aquellos asuntos cuya resolución debe revestir la forma de Decreto”.

6. LA ADMINISTRACION DEL PRINCIPADO

La doble condición del Consejo de Gobierno —órgano de dirección política y órgano de ejecución— supone la existencia de un aparato administrativo operativo. Sin embargo, el Estatuto de Autonomía guarda un espeso silencio sobre la Administración del Principado, que no se menciona sino ocasionalmente. La regulación básica de la Administración del Principado, cuya organización sólo es posible insinuar, está contenida en la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias (LOFAPA) y en un conjunto de normas reglamentarias que desarrollan las estructuras orgánicas de las diversas Consejerías.

La competencia exclusiva en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, singularmente la potestad organizativa de la Comunidad Autónoma, hacía posible una organización administrativa que podía, respetando los límites básicos constitucionales, optar entre formas organizativas específicas. Cabía optar por modelos burocráticos no sectorializados o departamentalizados, con fuerte predominio de una estructura colegiada de dirección administrativa; podía reproducirse el modelo estatal de administración por departamentos a cuyo frente se sitúa un miembro del Consejo de Gobierno, o ensayar fórmulas de dirección colegiada, situando al Consejo mismo al frente de la Administración autónoma. Otra alternativa, la expresada por la tensión entre la administración directa y administración indirecta tenía menos posibilidades de desplegarse en Asturias, por tratarse de una región uniprovincial en la que la Diputación Provincial era absorbida por la Comunidad Autónoma; la fórmula de administración indirecta sólo cabe desarrollarla a través de las Corporaciones locales, de los concejos o, en su caso, comarcas; una posibilidad que el Estatuto mismo prevé en el artículo 24.6; que la Ley de Bases de Régimen Local completa con una variada gama de técnicas —delegación, encomienda, transferencia—, pero que requiere una previa y profunda estructuración de los niveles municipales y de sus formas de gestión.

El Principado de Asturias optó pues, como el resto de las Comunidades Autónomas, por una estructura administrativa clásica, departamentalizada. Lo imponía la propia dinámica de las transferencias, el traspaso de servicios y funciones y la evitación de soluciones de continuidad en la prestación de los servicios.

La Administración del Principado se organiza en 10 Consejerías:

- De la Presidencia.
- Hacienda y Economía.

- Interior y Administración Territorial.
- Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.
- Educación, Cultura y Deportes.
- Sanidad.
- Obras Públicas, Turismo, Transportes y Comunicaciones.
- Agricultura y Pesca.
- Industria y Comercio.
- Trabajo y Acción Social.

La creación, modificación y supresión de las Consejerías se reserva a la Ley (art. 4.2 de la LOFAPA). Por modificación habrá que entender la reasignación de áreas de competencia entre las distintas Consejerías.

Las Consejerías se integran por órganos administrativos jerárquicamente ordenados. Estos órganos son de tres tipos:

a) Centrales, los que integran la estructura básica de toda Consejería y cuya competencia se extiende a todo el ámbito de la Comunidad Autónoma. Se integran en niveles orgánicos de Servicio, Sección y Negociado.

b) Desconcentrados, los que tengan atribuida competencia de gestión de un establecimiento, de un servicio público o el ejercicio de una función específica o esté referida ésta a un área territorial determinada de la Comunidad Autónoma. Los órganos desconcentrados adoptan la estructura organizativa más adecuada a sus respectivas peculiaridades, sin integrarse en servicios, secciones o negociados, aunque con correspondencia de niveles.

c) De asesoramiento y apoyo, órganos con estas funciones respecto a los centrales y desconcentrados y asimismo con libertad de estructura organizativa.

Para la coordinación de grandes áreas de acción administrativa pueden agruparse los órganos de las Consejerías en Direcciones Regionales, desempeñadas ordinariamente, y salvo supuestos individualmente estimados por el Consejo de Gobierno, por funcionarios de carrera. Con nivel de dirección regional, en cada Consejería existe una Secretaría Técnica.

Con el objeto de reorganizar funciones y servicios y agilizar la gestión administrativa, la LOFAPA crea una figura organizativa, la Agencia, que se estructura orgánicamente en la forma más adecuada a sus fines. Las Agencias deben ser creadas por Decreto, que determinará la Consejería a la que se adscriben, la estructura organizativa y los medios personales y materiales de que se dota, el régimen económico y las atribuciones del director de la Agencia.

Acaso la novedad más relevante en cuanto al régimen jurídico de la Administración del Principado sea la admisión con carácter general

(art. 10.2 de la LOFAPA) del recurso de súplica ante el Consejo de Gobierno frente a los actos de los Consejeros. El recurso de súplica se configura así, por la generalidad de su admisión, como un recurso ordinario, y no especial tal como lo concibe el artículo 122.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo. El recurso de súplica, pese a la apariencia, no dilata la vía administrativa ni demora el acceso a la vía jurisdiccional, ya que no constituye una segunda instancia más que en muy limitado número de casos —en el Principado no existen en la práctica órganos jerárquicamente inferiores a los consejeros con atribuciones resolutorias, por lo que sólo las resoluciones dictadas contra tribunales y jurados de oposiciones y concursos, contra los órganos de gobierno de los servicios dotados de personalidad jurídica y contra actos de la Comisión de Urbanismo de Asturias, introducen una instancia más—. Al contrario, ofrece la ventaja de permitir que el órgano superior decisorio colegiado, el Consejo de Gobierno, revise los actos emanados de los consejeros e imponga una uniformidad de criterios en un momento administrativo de implantación y consolidación de una estructura organizativa servida por personal de varia formación y procedencia.

7. FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE GOBIERNO Y ORGANOS AUXILIARES DEL MISMO

El Consejo de Gobierno está integrado por el presidente y los consejeros, cuyo número no podrá exceder de 10. Esta limitación, acaso arbitrista, pretende una economía funcional y obedece al *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías* y a los pactos UCD-PSOE que le sucedieron.

Ni el Estatuto de Autonomía ni la ley que lo desarrolla autorizan formaciones más amplias o complejas del Consejo de Gobierno, usuales en otros ordenamientos, ni permiten distinciones —factibles en el pleno del Gobierno de la Nación— entre Gobierno regional y Consejo de Ministros o de consejeros.

La Ley 6/1984, en su artículo 23, sí prevé la creación de órganos auxiliares del Consejo de Gobierno, las Comisiones Delegadas: “El Consejo de Gobierno podrá crear en su seno Comisiones Delegadas para examinar, en su conjunto, las materias de carácter general que tengan relación con varias de las Consejerías que integran la Comisión; estudiar aquellos asuntos que afectando a más de una Consejería exijan la elaboración de una propuesta conjunta previa a la resolución por el Consejo; coordinar la acción de los consejeros interesados a la vista de objetivos comunes y redactar propuestas conjuntas de actuación; acordar los nombramientos, resolver asuntos que, afectando a

más de una Consejería de la Comisión respectiva, no requieran, atendiendo a su importancia, ser elevadas a decisión del Consejo". Las Comisiones delegadas se configuran como órganos permanentes o temporales y pueden tener tanto relevancia interna —circunscribirse a la preparación, estudio de propuestas o programas conjuntos y su elevación al Consejo— como externa —ya que pueden disponer de facultades resolutorias e incluso reglamentarias y producir actos vinculantes hacia el exterior, o acordar nombramientos—. Su creación debe hacerse por Decreto. El Decreto regulará su composición —que debe restringirse a miembros del Consejo—, las atribuciones, el régimen de funcionamiento de la Comisión y el apoyo administrativo que precise. La presidencia de las Comisiones Delegadas corresponde al presidente del Consejo, aunque puede delegarla en un consejero.

Al amparo de esta disposición se ha creado por Decreto 7/1985, de 11 de enero (*BOPA* de 6 de febrero) la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para Servicios Sociales, que ejercerá competencias en materia de acción social, vivienda social, programas de sanidad de promoción de la salud, promoción socio-cultural de disminuidos físicos y psíquicos. La Comisión, además de las funciones de elaborar programas y directrices, preparar planes y controlar su ejecución, puede "adoptar, en ejecución de los planes y programas que apruebe el Gobierno regional, los acuerdos que procedan sobre los asuntos cuya resolución no esté legalmente atribuida a los titulares de las respectivas Consejerías". Los acuerdos son susceptibles de recurso de reposición, que agotará la vía administrativa.

El funcionamiento del Consejo de Gobierno está expresamente regulado en los artículos 26 a 30 de la Ley 6/1984.

Sus reuniones son periódicas —en la actualidad, las ordinarias son de carácter quincenal—, previa convocatoria del presidente acompañada del orden del día de la reunión. El Consejo, no obstante, puede reunirse excepcionalmente para apreciar la incapacidad temporal del presidente a iniciativa de cuatro quintos del número legal de consejeros. Asimismo, quedará constituido sin convocatoria previa, de forma extraordinaria, cuando lo decida el presidente y estén presentes todos sus miembros (art. 27).

El *quorum* para la validez de las reuniones es la asistencia del presidente y el secretario, o personas que los sustituyen, y al menos la mitad de miembros de hecho del mismo (art. 28.1).

Las deliberaciones del Consejo tienen carácter reservado, estando sus miembros obligados a guardar secreto sobre las opiniones y votos emitidos en el transcurso de las reuniones. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple, salvo supuestos que legalmente exijan mayorías reforzadas. El voto del presidente es dirimente en caso de empate.

De todos los acuerdos del Consejo de Gobierno debe levantarse acta. Las funciones de secretario, y consiguientemente la de levantar acta de los acuerdos y dar fe de los mismos, corresponde al consejero de la Presidencia. En los supuestos en que corresponde a éste ejercer las funciones de presidente, o cuando por cualquier causa no asista a las reuniones del Consejo, actuará como secretario el consejero que le sigue en el orden establecido en la ley que regula la organización de la Administración del Principado (art. 4.º de la Ley 1/1982, convalidada y modificada parcialmente por la Ley 9/1983).

El Consejo de Gobierno se rige en sus trabajos por unas *Normas reguladoras* no publicadas en el *Boletín Oficial*.

8. LA FORMACION Y CESE DEL CONSEJO DE GOBIERNO

La formación del Consejo de Gobierno corresponde inequívocamente al presidente electo por la Junta General, quien a tenor del artículo 32.2 “designa y separa a los consejeros”. No hay, consiguientemente, en nuestro Estatuto formaciones parlamentarias del Gobierno, ni éste se constituye como colegio ejecutivo de la Asamblea. Las disposiciones transitorias primera, cuatro, y segunda, dos, introdujeron al respecto —en la elección del presidente de la autonomía provisional y del primer presidente tras las primeras elecciones regionales— unos confusos precedentes, al imponer a los candidatos a la Presidencia la obligación de exponer no sólo el programa, sino “la composición del Consejo de Gobierno”, composición que se entendía aprobada con la elección del presidente. Esta aprobación por la Junta General podía introducir en el esquema de relaciones interorgánicas el principio de la doble confianza: los miembros del Consejo pareciera debían concitar la confianza del presidente y la de la Junta General proyectándose ésta sobre un doble momento, el de su nombramiento y el de su separación. En definitiva, estos precedentes pudieran conducir al reforzamiento de la tesis de formación parlamentaria del Consejo de Gobierno y a la forma de Gobierno regional mismo, hacia el tipo asambleario o convencional y no el puramente parlamentario. La Ley 6/1984 ha suprimido estos precedentes, con lo que el carácter central del presidente en el acto de formación del Consejo de Gobierno queda definitivamente reforzado.

El cese del Consejo de Gobierno está vinculado al de su presidente. Las funciones del Gobierno cesante son objeto de la *prorrogatio* que garantiza la continuidad de los órganos en toda organización jurídico-pública, lo que permite la persistencia en los supuestos de cese de un Consejo de Gobierno en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo (art. 35.6 del Estatuto). Por toma de posesión —término que

suele predicarse de personas jurídicas individuales— hay que entender el momento de constitución de un nuevo Consejo: elegido el presidente y designados los consejeros, el acto de reunión formal inmediata a la toma de posesión de sus miembros.

El inicio de la *prorrogatio* del Consejo de Gobierno, de su entrada en funciones, plantea problemas en dos de las causas de cese del presidente [art. 11.a) y f) de la Ley 6/1984]: la renovación de la Junta General a consecuencia de la celebración de elecciones a la misma y la pérdida de la condición de diputado regional. Es obvio que estos dos momentos son parcialmente incompatibles. La convocatoria de elecciones regionales se produce entre “los treinta y sesenta días desde la terminación del mandato” de la Junta, que es elegida por un período de cuatro años (art. 25 del Estatuto). La terminación del mandato implica la pérdida de la condición de diputado regional, que es causa de cese en la condición de presidente. ¿Debe, por tanto, iniciarse entonces la *prorrogatio* del Consejo de Gobierno, su entrada en funciones, o esperarse a la causa del apartado a) del artículo 11 de la Ley 6/1984, momento de la renovación de la Junta por celebración de nuevas elecciones?¹³ La Constitución española, en su artículo 101.1 dispone el cese del Gobierno de la nación “tras la celebración de elecciones generales”, y no antes. ¿Podría, por analogía, predicarse idéntico momento para el cese del Consejo de Gobierno en el supuesto examinado? Es sabido que la declaración en funciones de un Gobierno supone la limitación de su actividad a los actos de mera y ordinaria administración, carentes de específica cualificación política y que garanticen la vida administrativa de la región. Este debilitamiento del Consejo es necesario en los supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria, mas pudiera parecer excesiva en los casos de terminación del mandato

¹³ El Reglamento de la Junta General afirma en su artículo 76 que los miembros de la Diputación Permanente “conservarán su condición de diputados en todos los derechos y prerrogativas inherentes a la misma, aun después de expirado su mandato o de disuelta la Cámara y hasta que se constituya la nueva Junta General”. Bastaría, a tenor de este artículo, designar al presidente del Principado miembro de la Diputación Permanente para disolver el problema comentado.

El Reglamento ha optado por producir el artículo 45.3 del vigente en el Senado. Mas también ha reproducido en su artículo 24.3 el 22.3 del vigente en el Congreso, que determina la pérdida de la condición de diputado por extinción del mandato “sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes, de la Diputación Permanente”. Si esta “prórroga” se interpreta no como tal, sino como *prorrogatio*, es obvio que el problema resurge. Debe recordarse que los comentaristas (Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editoria Nacional, Madrid, 1984, pág. 159) la entienden, aun sin invocar expresamente la distinción entre las dos categorías, como *prórroga*.

de la Junta, en los que persiste la confianza parlamentaria de forma presunta, si bien resulta imposible poner en juego la responsabilidad política del Consejo al estar disuelta la Asamblea. Por ello, puede concluirse que los poderes del Consejo de Gobierno, en el período que media entre la terminación del mandato de la Junta y la celebración de las elecciones son superiores a los de un mero gobierno en funciones, gobierno de negocio o de administración, y se corresponden con las previsiones que el Reglamento de la Junta General (art. 77) prevé para la Diputación Permanente: el Consejo de Gobierno podrá durante ese lapso proponer suplementos de crédito y créditos extraordinarios, ampliaciones o transferencias de créditos, facultades de las que carece el Consejo de Gobierno cesante declarado en funciones por el artículo 35.6 del Estatuto. Sin embargo, las facultades del Gobierno antes de la celebración de las elecciones y después de expirado el mandato de la Junta deben ejercitarse bajo la convención de la autolimitación, consecuencia de la ausencia de medios para la puesta en práctica del principio de responsabilidad política del Consejo ante la Junta.

9. LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE GOBIERNO: LOS CONSEJEROS

El Estatuto no regula la figura del miembro del Consejo de Gobierno no presidente, el consejero. Ni, salvo en una alusión en el artículo 32.2, lo nombra: se refiere a él siempre como "miembro del Consejo de Gobierno". Es el artículo 31 de la Ley 66/1984 el que define la figura del consejero:

"Los consejeros son miembros del Consejo de Gobierno y ejercen la titularidad de las Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, correspondiéndoles, respecto de las mismas, ejercer las competencias que, conforme a la estructura orgánica y funciones de aquéllas, les fueren atribuidas por razón de la materia, salvo las expresamente reservadas al presidente y al Consejo de Gobierno". Esta definición contempla la doble condición del Consejero, la de miembro del Consejo de Gobierno y la de jefe del departamento de la Administración; la de colaborar en la formación y desarrollo de la política regional como parte del órgano colegiado que la dirige y la de director de una de las ramas de la organización administrativa regional. Esta segunda función, la de alta dirección administrativa o condición de órgano superior de la Administración, se recoge legalmente en el artículo 3.º de la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias, convalidada y modificada parcialmente por la Ley 9/1983, de 12 de diciembre.

El consejero es, en síntesis, un órgano estatutario, mas no un órgano superior o institucional, de los definidos como tales en el artículo 22 del Estatuto. Tampoco es un órgano inmediato, sino mediato, ya que mencionado en el Estatuto, esta norma no contiene su regulación básica, que queda deferida a una ley de desarrollo estatutario por el artículo 33.2. Es, además, un órgano unipersonal, activo, simple, central, permanente y ordinario. Es un órgano externo, y no simplemente interno, con autonomía funcional y con un haz de competencias propias, de cuyo ejercicio se deriva una "responsabilidad directa" (art. 34.1)¹⁴.

El número de consejeros del Consejo de Gobierno está limitado a un máximo de 10 (art. 33.3) como consecuencia de haberse recogido una de las recomendaciones del *Informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías*. El número de Consejeros debe corresponderse con el de Consejerías. El Estatuto de Autonomía guarda silencio al respecto, pero la Ley 6/1984 ha descartado la posibilidad de que existan consejeros sin cartera al exigir el artículo 33 que el Decreto de nombramiento "consigne la Consejería cuya titularidad les sea asignada". La formación del Consejo de Gobierno con Consejerías sin cartera —posibilidad que permite en ocasiones ampliar la base parlamentaria de los Gobiernos o incorporar a determinadas personalidades con encargos específicos que no coincidan con la titularidad de ramas administrativas concretas— parece no estar vetada por el Estatuto, a no ser que la referencia a la "gestión" de la que se responsabiliza el Consejero (art. 34.1) se interprete en el sentido de identificarla con dirección de la Consejería.

10. NOMBRAMIENTO, CESE Y SUSTITUCION DE LOS CONSEJEROS

El nombramiento de los consejeros se atribuye estatutariamente al presidente (art. 32.2), así como su destitución. En ambos casos se efectúa mediante Decreto de la Presidencia (art. 33 de la Ley 6/1984), que deben comunicarse —aparte la publicación en el *Boletín Oficial*— "de forma inmediata a la Junta General del Principado por el presidente del Consejo" (art. 36 de la Ley 6/1984).

Los consejeros entran en el ejercicio de su cargo con la toma de posesión tras la publicación del Decreto en el *Boletín Oficial*, y aunque no existe exigencia legal, el acto se efectúa en la práctica

¹⁴ MARTÍN BASSOLS COMA: *Op. cit.*, págs. 203-4, niega, sin embargo, estas competencias propias: "Los Consejeros carecen de facultades o competencias propias (...), su actuación sólo alcanza eficacia institucional en el seno del órgano colegial". Afirmación que sólo es parcial, matizadamente válida, en cuanto a la contribución de los Consejeros a la formación de la voluntad política de la región, a la función de *indirizzo* político

dando posesión el presidente del cargo y prestando juramento o promesa de acatar y cumplir la Constitución y el Estatuto de Autonomía y de guardar secreto de lo tratado en las reuniones del Consejo de Gobierno. El cese de los consejeros se produce por las siguientes causas (art. 34 de la Ley 6/1984):

1. Cese del presidente.
2. Dimisión aceptada por el presidente.
3. Revocación del nombramiento decretada por el presidente.
4. Incapacidad permanente física o mental.
5. Fallecimiento.

En el primero de los supuestos de cese, el consejero continúa en el ejercicio de sus funciones (*prorrogatio*) hasta la toma de posesión de quien haya de sustituirle.

En los casos de ausencia, enfermedad o impedimento temporal de un consejero, se procede a su sustitución por el consejero que designe el presidente. Las sustituciones deben ser objeto de publicación en el *Boletín Oficial*. En caso de vacante, y hasta tanto no se dé posesión al nuevo consejero nombrado, el presidente debe encargar transitoriamente de la Consejería a otro miembro del Consejo de Gobierno.

11. ESTATUTO PERSONAL DE LOS CONSEJEROS

El estatuto personal de los consejeros está regulado en los artículos 32 y 37 de la Ley 6/1984. En razón del cargo tiene derecho a:

1. Recibir el tratamiento de ilustrísimo.
2. Recibir las retribuciones en la cuantía que establezca la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.
3. Recibir los honores y ocupar las presidencias que le corresponda de acuerdo con las normas legales.

El desempeño del cargo de consejeros es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función o actividad pública que no derive del mismo. Es compatible, como corresponde a la práctica común de un régimen parlamentario, con la condición de diputado regional. El cargo es, en la esfera privada, incompatible con "toda actividad laboral, profesional o empresarial" (art. 37.1). Se exceptiona del amplio régimen de incompatibilidades, el desempeño de funciones representativas en organismos, corporaciones, fundaciones o instituciones análogas, así como en empresas y sociedades cuyos puestos corresponda designar a los órganos institucionales del Principado o se deriven de las funciones propias de estos cargos (art. 37.2).

El régimen de incompatibilidades reproduce básicamente el regula-

do en la Ley 2/1982, de 5 de agosto, sobre régimen de dedicación e incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, norma provisional que fue sustituida por la Ley 6/1984. Endurece, sin embargo, algún aspecto, como el de impedir la compatibilidad con la condición de miembro electivo de las Cortes Generales o de las Corporaciones locales, compatibilidad que sólo se explicaba por la peculiar composición de los órganos institucionales del Principado durante la fase provisional de autonomía. La Ley 6/1984, no impone restricciones durante los dos años posteriores al ejercicio del cargo de Consejero, restricciones existentes en la Ley 2/1982, al declarar en su disposición adicional de aplicación supletoria el Decreto-ley de 13 de mayo de 1955.

Los miembros del Consejo de Gobierno deben efectuar, en el plazo máximo de dos meses desde la toma de posesión del cargo, declaración notarial de los bienes patrimoniales que posean, así como de las actividades, negocios, empresas y sociedades públicas o privadas que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos o en los que tengan participación o intereses (art. 37.3, Ley 6/1984).

La disposición final primera de la Ley 6/1984 disponía que en el período de sesiones inmediato a la aprobación de la ley, el Consejo de Gobierno debía remitir a la Junta General un "plan detallado sobre el régimen asistencial para los miembros del Consejo de Gobierno". El origen de esta disposición, que no ha sido cumplida hasta la fecha, fue el rechazo del Pleno de la Junta General de una disposición adicional primera del Proyecto de Ley que regulaba, de forma similar a la vasca de Gobierno, la posibilidad de concertar con la entidad gestora correspondiente de la Seguridad Social o con la Mutualidad que procediera la fórmula precisa para que los miembros del Consejo de gobierno —presidente incluido— que con anterioridad hubieran pertenecido a las mismas, pudieran continuar afiliados y en alta. Asimismo, autorizaba a concertar un régimen asistencial y regulaba un régimen de prestaciones permanentes en caso de incapacidad permanente física o mental derivada del ejercicio de las funciones del cargo o riesgo específico del mismo, y prestaciones temporales o cesantías de un máximo de cuatro meses de duración. En la práctica, la Orden Ministerial de 7 de diciembre de 1981; la Resolución de la Subsecretaría para la Seguridad Social de 30 de mayo de 1982 y otras normas posteriores permiten concertar convenios con la Seguridad Social para no romper la continuidad en la afiliación a la Seguridad Social de los miembros que estuvieran afiliados y en alta en el momento de la toma de posesión. Un régimen voluntario de cotización al seguro médico-farmacéutico de la extinguida Diputación Provincial completa en la actualidad la cobertura asistencial de los miembros del Consejo de Gobierno.

El artículo 39 de la Ley 6/1984 dispone que la responsabilidad criminal de los consejeros será exigible por los actos delictivos cometidos dentro del territorio de la Comunidad ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias. Fuera del ámbito territorial del Principado, la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. La responsabilidad civil de los consejeros será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias. El artículo es coherente con el carácter de Estatuto de inmunidad mínima que puede predicarse del asturiano y valen para su comentario las observaciones hechas al artículo 32, relativo al presidente del Principado (apartado 7). Los problemas derivados de la responsabilidad política son objeto de análisis en el comentario al artículo 34 del Estatuto.

12. LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJEROS

Las atribuciones de los consejeros están enumeradas de forma no exhaustiva en el artículo 38 de la Ley 6/1984:

1. Ejercer la representación, dirección, gestión e inspección de la Consejería de la que sean titulares en las competencias que les estén atribuidas.

2. Ejercer la superior inspección y demás funciones que les corresponden respecto de la Administración Institucional adscrita a la Consejería.

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

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

5. Proponer al Consejo de Gobierno los nombramientos y ceses de los cargos de su Consejería que requieran la forma de Decreto.

6. Elaborar y proponer al Consejo de Gobierno el programa de actuación de sus Consejerías dentro del marco del programa del Consejo de Gobierno.

7. Formular el anteproyecto de presupuesto de la Consejería.

8. Proponer al Consejo la estructura y organización de la Consejería con nivel superior a negociado y crear éstos.

9. Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de la Consejería y dictar instrucciones y circulares.

10. Ejercer la jefatura superior de personal de su Consejería.

11. Resolver los conflictos de atribuciones entre titulares de órganos de su Consejería.

12. Resolver los recursos y reclamaciones contra resoluciones de organismos en su Consejería.

13. Ordenar los gastos propios de los servicios de la Consejería, cuando no corresponda legalmente al Consejo de Gobierno, e interesar la ordenación del pago correspondiente.

14. Contratar obras, servicios y suministros previa la autorización, cuando legalmente proceda, del Consejo de Gobierno y firmar las escrituras públicas o documentos administrativos relativos a la contratación.

De este elenco de atribuciones acaso sólo requiere un breve comentario la relativa a la potestad reglamentaria. Ya se analizó en el apartado 4 la condición de órgano originario y genuino del Consejo de Gobierno en el ejercicio de la potestad reglamentaria; mas no es el monopolizador de su ejercicio; la atribución originaria al Consejo de Gobierno no excluye otras manifestaciones, singularmente la de los Consejeros en materias propias de sus Consejerías. En este sentido, el artículo 38 de la Ley 6/1984, es paralelo al artículo 14.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), que otorga expresamente a los ministros poder reglamentario en las materias propias de su departamento; y su engarce con el artículo 33.1 del Estatuto, que atribuye potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno, es simétrico al del artículo 14.3 de la LRJAE con el artículo 97 de la Constitución. El alcance de la potestad reglamentaria de los consejeros no es genérico en el ámbito material de las competencias de su Consejería, sino que hay que interpretarla, tal como hacen GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹⁵ respecto de los ministros, como circunscrito a las materias organizativas, a las relativas a relaciones específicas de supremacía o a las materias habilitadas específicamente. El consejero es un mero jefe de departamentos, sin supremacía general sobre el pueblo, que es propia del Consejo de Gobierno como órgano político, a cuya formación de voluntad concurre. El poder reglamentario jurídico, y no de mera organización, de los consejeros precisa de habilitaciones legales específicas y es, por consiguiente, de carácter derivado.

La forma de las disposiciones de los consejeros es la resolución, tal como se deduce del artículo 9.º de la Ley 1/1985, de 4 de junio: "Las resoluciones de los consejeros, dictadas en el ejercicio de su potestad reglamentaria..., se insertarán en el *Diario Oficial* por orden del titular de la Consejería correspondiente..."

¹⁵ *Curso de Derecho administrativo* I, 4.ª edición, Madrid, 1983, págs. 193-194.

13. LA POSICION INSTITUCIONAL DEL CONSEJERO

Ya se indicó que los miembros del Consejo de Gobierno asumen una doble función, la de formadores de la voluntad del órgano ejecutivo que dirige la política regional y la de titulares de un departamento o una de las ramas en que se estructura la organización de la Administración autónoma. En esta segunda condición, los consejeros están en relación de superioridad y jerarquía sobre el conjunto de órganos que integran su respectiva Consejería. En los términos del artículo 3.2 de la LOFAPA, “los demás órganos de la Administración del Principado de Asturias se hallan bajo la dependencia del presidente del Consejo de Gobierno o del consejero correspondiente”. En el seno del colegio gubernamental, la posición de los consejeros es de paridad entre sí: todos concurren en condiciones de igualdad a la formación de la voluntad del órgano colegiado. Sin embargo, su posición respecto del presidente precisa una elucidación. Ya se señaló al comentar el artículo 32 que el presidente se encuentra en el seno del colegio en situación de supremacía, no es un mero *primus inter pares*; su poder de dirección del Consejo de Gobierno se plasma en un poder de emisión de instrucciones o directrices. Sin embargo, su situación respecto a los consejeros no es de superioridad jerárquica. Tampoco el consejero está relacionado con el Consejo de Gobierno por una relación de jerarquía, no le está subordinado jerárquicamente. Constantino MORTATI ¹⁶ ha analizado la relación de subordinación y enunciado sus manifestaciones. La relación jerárquica implica el ejercicio de los siguientes poderes: poder de dirigir la actividad del órgano inferior mediante la emanación de órdenes, bajo la forma de instrucciones o circulares de carácter vinculante; poder de vigilancia, que comporta el control de la actividad del órgano inferior y la aparición de la sustitución, la avocación, la delegación, la anulación de oficio de actos o el poder de reforma; poder de resolver conflictos de competencia entre los órganos subordinados o el poder de resolver los recursos de terceros contra actos del inferior. De estas manifestaciones de la jerarquía, algunas, sin embargo, están presentes en el complejo de relaciones entre consejeros y presidente, y entre consejeros y Consejo de Gobierno. El poder de dirección del presidente está reconocido por el propio Estatuto de Autonomía (art. 32.2); sin embargo, sus manifestaciones, las directrices, no vinculan jerárquicamente a los consejeros, no anulan su autonomía y libertad de apreciación, y su incumplimiento no tiene más sanción que la política: la destitución o la dimisión aceptada. El artículo 17, apartado f), atribuye al presidente del Consejo la potestad de resolver los conflictos de atribuciones entre los consejeros, atribu-

¹⁶ *Instituzioni di diritto publico* tomo I, Cedam, Padova, 1975, págs. 214 y ss.

ción que se deriva más propiamente de un poder de coordinación y supremacía que de una posición de jerarquía y correlativa subordinación. El artículo 10.2 de la LOFAPA prevé, por último, el recurso de súplica ante el Consejo de Gobierno contra los actos de los consejeros. No es ésta tampoco una prueba de la existencia de relación jerárquica, puesto que no estamos ante un recurso ordinario de alzada, sino incluso nominalmente, ante un recurso de carácter extraordinario, el de súplica que se verifica entre órganos no vinculados por jerarquía propia, sino, a todo más, impropia, y en concreto entre órganos en relación de supremacía. Las relaciones entre consejeros son, en consecuencia, de paridad, y las de éstos con el presidente y el Consejo de Gobierno pueden incluirse en la categoría que MORTATI define como relación de *dirección*, la que se instaura entre órganos de los que uno puede influir en la actividad del otro, mediante la indicación de las líneas generales en que debe inspirar su ejecución y desarrollo, pero sin que se anule la autonomía y la libertad de elección del órgano dirigido. Con el poder de dirección se excluye, en definitiva, una relación jerárquica que anula una esfera de autonomía propia del órgano inferior y se instaura una relación de contenido político, cuya vulneración tiene sanción de índole asimismo política.

14. REGIMEN DE PUBLICACION DE NORMAS Y PUBLICIDAD DE ACTOS DEL CONSEJO DE GOBIERNO

El artículo 33.4 determina que una ley regule el régimen de publicación de las normas y publicidad de las disposiciones y actos emanados del Consejo de Gobierno y de la Administración del Principado de Asturias. La redacción del precepto no parece plenamente afortunada, ya que pretende distinguir entre normas y disposiciones, hay que entender que de carácter general. Acaso la distinción tuviera razón de ser en el proyecto de Estatuto, momento en el que el entonces artículo 31.2 atribuía al Consejo de Gobierno la posibilidad de aprobar Decretos-ley por razón de extraordinaria y urgente necesidad, posibilidad que desapareció en la tramitación parlamentaria del proyecto sin que el actual número 4 del artículo 33 sufriera modificación alguna.

El mandato estatutario fue cumplimentado por la Ley 1/1985, de 4 de junio, reguladora de la publicación de las normas, así como de las disposiciones y otros actos de los órganos del Principado de Asturias. La Ley no se limita a regular la publicidad de las disposiciones y actos del Consejo de Gobierno y de la Administración del Principado, sino que regula también el régimen de publicación de las leyes aprobadas por la Junta General y las normas reglamentarias que emanen de ella en virtud del artículo 23.2 del Estatuto. La ley dispone en su artículo 1.^º un principio general de Derecho, que las leyes y demás disposiciones de

carácter general precisan para producir efectos jurídicos su publicación en el *Boletín Oficial del Principado*. Regula a continuación la publicación de las leyes y reglamentos aprobados por la Junta General, precisando la fórmula promulgatoria de las leyes en el número 2 del artículo 2.º Determina que las leyes que apruebe la Junta General se denominarán “Leyes del Principado de Asturias” y recoge los plazos de publicación, que el Estatuto fija en el artículo 31.2.

Los artículos 5.º y siguientes disciplinan la publicación de las disposiciones de carácter general y actos emanados de los órganos de gobierno y administración del Principado de Asturias, distinguiendo los Decretos del presidente, los dictados previo acuerdo del Consejo de Gobierno, las Ordenes de las Comisiones Delegadas y las Resoluciones de los consejeros. Regula asimismo la autoridad competente para ordenar la publicación de cada una de las anteriores disposiciones y atribuye a la Consejería de la Presidencia la competencia general para administrar y gestionar su tramitación e inserción.

La ley dispone asimismo la obligación de publicar en el *Boletín Oficial* los convenios que celebre el Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas, y la de los demás convenios y conciertos “de interés general que celebre la Administración del Principado con otras entidades u organismos”.

ARTICULO 34 *

“1. El Consejo de Gobierno responde políticamente ante la Junta General de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión.

2. Una ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, regulará la responsabilidad establecida en el número anterior y en general las relaciones entre dicha Junta y el Consejo.

3. El Consejo de Gobierno será informado de los convenios y tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés.”

1. LA GENESIS DEL PRECEPTO

El artículo 34 del Estatuto coincide casi literalmente en sus números 1 y 2 con el artículo 31 del proyecto aprobado por la Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales prevista en el artículo 146 de la Constitución y elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley. Sólo difiere de la redacción originaria del proyecto en la supresión del último párrafo del número 2 del artículo 31 que preveía la posibilidad de habilitar al Consejo de Gobierno a ejercer competencias legislativas o reglamentarias de la Junta General por razones de extraordinaria y urgente necesidad. El número 3 del artículo 34 formaba parte en el proyecto de Estatuto del artículo (el 21) que enumeraba las competencias de la Junta. En su discusión en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, en trámite de ponencia y en el dictamen, sufrió varias modificaciones y pasó finalmente a integrarse como un nuevo número del artículo 34, transfiriéndose el derecho a ser informado de los convenios y tratados internacionales desde la Junta General al Consejo de Gobierno.

* Autor del Comentario: Bernardo Fernández Pérez.

2. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD POLITICA EN EL ESTATUTO

El número 1 del artículo 34 establece un principio central de régimen parlamentario, el de responsabilidad política solidaria del órgano de gobierno. Reproduce, asimismo, un principio de organización que constituye Derecho necesario, a tenor del artículo 152 de la Constitución, para las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151: "El presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea". El Estatuto Asturiano lo recoge en el artículo 32.3 en relación con el presidente del Principado, y en el artículo 34 en relación con el órgano ejecutivo que dirige la política regional y con los miembros que lo integran. La responsabilidad política del presidente es exigible en su condición de presidente del Consejo de Gobierno y las formas de su puesta en práctica se identifican, coinciden con las establecidas para exigir la responsabilidad del Consejo de Gobierno. La concreción del número 1 del artículo 34, en la doble vertiente de formas de responsabilidad política y de orientación y control parlamentario, se remite a una ley regional de carácter semirrígido y se prefigura estatutariamente en el artículo 35, que introduce la cuestión de confianza y la moción de censura constructiva en el esquema de relaciones interorgánicas.

La responsabilidad política de los miembros del Consejo de Gobierno que la Constitución enuncia se convierte en el Estatuto de Autonomía para Asturias, al igual que en todos los demás Estatutos, en una "responsabilidad directa de cada uno de sus miembros (del Consejo) por su gestión". El alcance de esta cláusula será objeto de análisis más adelante.

3. LA RELACION FIDUCIARIA Y SU RELACION CON EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD POLITICA

La esencia de la forma de gobierno parlamentario reside en la articulación de una relación de confianza entre Gobierno y Parlamento, de manera que tanto la formación de aquél como su subsistencia dependen de la conservación de la relación fiduciaria, de la sanción explícita o implícita de una mayoría parlamentaria. La relación fiduciaria se establece en el sistema institucional del Estatuto asturiano de forma presunta, mediante el acto de elección del presidente del Principado, mas en torno a un complejo programático preciso, el programa de Gobierno que la Junta General aprueba (art. 24.9 del Estatuto) con el acto de elección del presidente. Instaurada la relación de confianza,

la Junta General orienta y controla al Consejo de Gobierno que forma el presidente. Lo orienta mediante actos típicos de *indirizzo político* —Mociones, resoluciones, consecuencia de debates de política general o de comunicaciones, programas, informes y planes del Consejo de Gobierno, proposiciones no de ley—; lo controla a través de los instrumentos de información —preguntas con respuesta oral o escrita, comisiones de investigación, interpelaciones, sesiones informativas—. Los actos de control —postulados básicamente no por la mayoría, que forma una unidad de acción con el Gobierno, sino por la oposición parlamentaria— tienden a verificar, de forma no vinculada, sino libre, que la actuación del Consejo de Gobierno sigue las pautas marcadas por el Parlamento, comprueban que su actividad se ajusta a los parámetros aprobados como contenido de la relación fiduciaria, el programa del Consejo y los postulados en el resto de los actos parlamentarios de dirección u orientación política. El escrutinio de la actividad del Consejo por parte de la Junta General tiene la garantía estatutaria del principio de responsabilidad política y en su virtud el Consejo de Gobierno puede ser removido o separado del ejercicio del poder mediante los mecanismos jurídicos adecuados: la cuestión de confianza y la moción de censura.

El Estatuto proclama inequívocamente este principio de responsabilidad política (art. 34.1), identifica el órgano superior que la exige (art. 24.9) —la Junta General—, los instrumentos para ponerla en práctica (art. 35), sus consecuencias (art. 35.3 y 4). La responsabilidad que se predica es de índole *política*, para distinguirla de la estrictamente jurídica —la responsabilidad patrimonial de la Administración, por ejemplo—, como corresponde a la relación de confianza que se establece entre la Junta General y el Consejo de Gobierno. Es, asimismo, de carácter solidario, es decir, afecta a la totalidad del Consejo de Gobierno. La solidaridad no estaba plasmada en el modelo del artículo 152 de la Constitución, mas sí en el del Estado, según el artículo 108, que fue recogido en todos los Estatutos de Autonomía. Con la solidaridad de la responsabilidad política, el Consejo de Gobierno se conforma como una unidad de acción, unidad que se presupone formal y jurídicamente pese a que en la práctica pudiera no existir colegialidad en la formación de la acción de gobierno. Los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política del Consejo se articulan mediante la puesta en práctica de la responsabilidad de su presidente, trasladan a éste la de todo el Consejo en una personalización de la relación fiduciaria. Sólo la aprobación de la moción de censura o la denegación de la cuestión de confianza conllevan jurídicamente la obligación de dimisión del presidente e implican el cese de todo el Consejo de Gobierno. Hay, por tanto, en el Estatuto asturiano una nítida distinción entre el

voto eventual de *disendo* o desacuerdo y el voto de desconfianza, único que quiebra la relación fiduciaria.

El referente a la relación de responsabilidad política del artículo 34 es, en fin, la responsabilidad *institucional*, articulada en los mecanismos del artículo 35, no la responsabilidad conocida doctrinalmente como *difusa*, la inherente a todo sistema pluralista y democrático, y ejercida por mecanismos tan amplios como indeterminados: medios de comunicación, opinión pública, etc.

4. LA RESPONSABILIDAD DIRECTA DE LOS CONSEJEROS: SU ALCANCE

El artículo 34 del Estatuto recoge junto a la responsabilidad política solidaria del Consejo una responsabilidad individual, que califica de *directa*, de cada uno de sus miembros por su gestión. Su inclusión es consecuencia de la recepción del modelo previsto en el artículo 152 de la Constitución para las autonomías constituidas por la vía del artículo 151 y más en concreto de la recepción del modelo estatal. El artículo 98.1 de la Constitución afirma que "El presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión". El precepto constitucional es más preciso sistemáticamente, pues no alude a la responsabilidad individual de los ministros al regular la responsabilidad política del Gobierno, como hace, más confusamente y al igual que otros Estatutos, el Estatuto de Autonomía para Asturias¹.

¿Qué ha de entenderse por responsabilidad *directa* de los miembros del Consejo de Gobierno por su gestión, responsabilidad que se declara "sin perjuicio" de la solidaria del propio Consejo? ¿Cuáles son los medios para ponerla en práctica, para exigirla?

El principio de responsabilidad individual es un rasgo característico del régimen parlamentario, recogido incluso explícitamente en muchos textos constitucionales. Sin embargo, en la actualidad, su puesta en

¹ Sobre la responsabilidad política individualizada, véase: FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: "Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual (un paradigma de la dinamicidad del Derecho parlamentario)", en Varios: *I Jornadas de Derecho parlamentario* vol. I, Madrid, Cortes Generales, 1985, págs. 239 y ss.; JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT: "Moción de censura y moción de reprobación", en MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ: *El desarrollo de la Constitución española*, Pórtico, Zaragoza, 1982, págs. 441-450; o "Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes: Notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española", en Varios: *El Gobierno en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 203 y ss., especialmente, págs. 224-291.

práctica y la previsión de instrumentos jurídicos concretos para exigir-la se ha convertido en excepción al prevalecer el principio de responsabilidad política colectiva del Gobierno. El silencio que guardan nuestro Estatuto y la ley que al respecto lo desarrolla sobre los procedimientos para exigir la responsabilidad *directa* de los consejeros, no debe, sin embargo, conducir a un rechazo absoluto de cualquier forma de puesta en práctica de la responsabilidad individual, o la exigencia de la responsabilidad individual misma, pues el principio de responsabilidad en un régimen democrático, "en el Derecho moderno, no requiere afirmación explícita, deriva de los principios generales y sus eventuales limitaciones deben estar explícitamente sancionadas o surgir del sistema mismo"².

En consecuencia, la primera conclusión que puede extraerse del tenor literal del artículo 34.1 del Estatuto es la sanción explícita del principio de responsabilidad individual de los consejeros. El Estatuto no la califica de política, como predica la del Consejo, sino de *directa*. Hay, en primer lugar, una afirmación de responsabilidad civil y penal de los consejeros por su gestión y su enunciación correlativa a la responsabilidad solidaria política del Consejo de Gobierno significa que la puesta en práctica de ésta por la Junta General no diluye la responsabilidad individual de los consejeros, que continúan respondiendo civil y penalmente de su gestión aunque sus desaciertos individuales hubieran sido ya sancionados por la Junta con una censura del Consejo como un todo.

La responsabilidad *jurídica* de los consejeros por sus actos no anula, sin embargo, toda posibilidad de responsabilidad política. Son responsables políticamente, obviamente, ante el presidente, que puede juzgar la oportunidad y eficacia de su acción y sancionarla con la destitución. Mas son también responsables políticamente con carácter general ante la Junta General del Principado. Esta carece, no obstante, de medios jurídicos para exigirla, para ponerla en práctica; no puede sancionar con la censura y consiguiente obligación de dimitir. Su juicio de control sobre la actividad del consejero sólo posee un instrumento de censura, la moción de censura, que produce la quiebra de la relación fiduciaria en todo el Consejo. Mas la inexistencia de censura individualizada no significa por sí misma irresponsabilidad política: significa sólo que la Junta General carece de mecanismo institucional expresamente previsto para sancionar jurídicamente su desacuerdo con los consejeros³. Como ha afirmado Hans PETER SCHNEIDER de la relación del

² Constantino MORTATE: *Instituzioni di Diritto Pubblico* tomo I, Cedam, Padova, 1976, pág. 579.

³ José Ramón MONTERO GIBERT: "Las relaciones entre el Gobierno...", *cit.*, pág. 227.

Gobierno Federal con el Bundestag en la República Federal Alemana, cuyo modelo de puesta en práctica de la responsabilidad, la moción de censura constructiva, se ha recogido en la forma de Gobierno del Estado y de éste se ha difundido por los diversos Estatutos de Autonomía, "la destitución de un ministro a través del parlamento es improcedente. Sin embargo, la responsabilidad parlamentaria del ministro federal tiene significación real y de Derecho constitucional: consiste tanto en un deber de rendir cuentas como en un deber de prestación. Según esto, todo miembro de un Gobierno no sólo tiene que expresar su conducta y justificarla ante el Bundestag, sino que debe dar cuenta a los diputados y sacar de la crítica consecuencias personales y objetivas"⁴.

La Junta General carece, en resolución, de instrumento jurídico adecuado para sancionar, para censurar a un consejero individualizado, no dispone de un voto de desconfianza formal dirigido a un solo consejero, mas puede interpellarlo, provocar su presencia ante el Pleno o una Comisión, investigar su actuación, imponer restricciones presupuestarias o incluso promover como consecuencia de un juicio sobre su gestión, un voto de censura contra el presidente, poner en censura, en definitiva, la responsabilidad política de todo el Consejo de Gobierno.

Si bien carece de instrumento jurídico formal para censurar a un Consejero, la Junta General dispone, a nuestro juicio, de la posibilidad de aprobar *mociones de reproche*, de *desaprobación* o de *reprobación*, como también se las conoce en la práctica parlamentaria. La censura constructiva del artículo 35 del Estatuto como instrumento de puesta en práctica de la responsabilidad política solidaria del Consejo es incompatible con el voto individual de desconfianza, pero no con la emisión de juicios políticos de desaprobación o reproche sobre la gestión de un consejero individualizado. La Junta General puede así emitir un voto de disenso, de desacuerdo, mas no un voto de desconfianza. El voto de desacuerdo, de reproche puede ser como consecuencia de moción derivada de una interpelación o como propuesta de resolución de un debate sobre política general, de una comunicación o de un plan o programa.

La aprobación de una moción de reprobación no produce efecto jurídico alguno, no implica obligación de dimitir al consejero reprobado, ni el presidente tiene obligación de separarlo del cargo, tiene sólo efectos de expresión de sentir político del conjunto de la Cámara sobre la gestión del consejero. Los efectos jurídicos de la dimisión sólo pueden lograrse mediante la aprobación de una moción de censura

⁴ "El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania", en Varios: *El Gobierno en la Constitución española...* cit., pág. 358.

contra el presidente, provocando así el cese de todo el Consejo de Gobierno.

Esta interpretación de la responsabilidad *directa* de los consejeros por su gestión parece avalada por el desarrollo legislativo estatutario en el Principado, si bien sobre la posibilidad de mociones de reprobación existe un precedente negativo.

En efecto, la identificación de responsabilidad directa con censura individualizada fue descartada en diversas ocasiones. En primer lugar, de forma indirecta, cuando se argumentó por diversos diputados regionales la no pertinencia de interpretar, al aprobar las normas reglamentarias que rigieron la primera elección de presidente del Principado al amparo de la disposición transitoria primera, cuatro, que la *composición* del Consejo de Gobierno que los candidatos estaban obligados a exponer ante el Pleno —y que éste aprobaba implícitamente con el acto de elección del presidente—, debiera entenderse como relación de personas y no como estructura del Consejo en Consejerías o a todo más, como composición política. Ya entonces se argumentó con el precedente, que la aprobación implícita del Pleno significaba, de la existencia de un principio de doble confianza en los consejeros, con el presidente y con la Junta General —doble confianza que podía proyectarse sobre el nombramiento y también sobre la separación, avalando tesis de mociones de censura individualizada—, cuando era inequívoca la atribución estatutaria al presidente del nombramiento y separación de los consejeros. Para imposibilitar esta penetración de una posible doble confianza en el sistema de relaciones consejeros-presidente-Junta General, la Ley 6/1984 suprimió la obligación de los candidatos a presidente de exponer la composición de su Consejo de Gobierno.

Asimismo, la moción de censura individualizada como instrumento jurídico de exigencia de la responsabilidad directa de los consejeros fue rechazada expresamente por el Pleno de la Junta General al debatir y aprobar la Ley 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias. El Grupo Parlamentario Popular enmendó entonces el proyecto de ley, proponiendo una moción de censura entendida tanto como iniciativa dirigida a retirar la confianza al presidente y a su Consejo de Gobierno, como a algún consejero en particular. La aprobación de una moción de censura contra uno o varios consejeros tenía efectos *revocatorios*, pues no sólo obligaba a éstos a presentar la dimisión y al presidente a separarlos, sino que “cesaban en su cargo”⁵.

Las enmiendas fueron rechazadas en el debate en Pleno del Proyec-

⁵ Las enmiendas, con los números 4, 5 y 8, en *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias* número 48, 27 de junio de 1984, págs. 1581-1582.

to de ley⁶. La argumentación de los defensores invocó antecedentes históricos y la necesidad de articular un procedimiento formal expreso de exigencia de la responsabilidad directa de los consejeros. Los oponentes, cuyo criterio prevaleció, argumentaron la incompatibilidad entre moción de censura al Consejo, como forma expresa de exigencia de responsabilidad política solidaria, con la moción de censura individual y con la distinción entre responsabilidad jurídica y responsabilidad política, limitando a la primera el contenido de la responsabilidad directa de los miembros del Consejo que enunciaba el artículo 34.1 del Estatuto; admitían, en fin, compatibilidad del sistema de exigencia de la responsabilidad solidaria con mociones de reprobación con efectos políticos, pero nunca jurídicos —cese del consejero—.

El bloque normativo de desarrollo del artículo 34.1 impide traducir la responsabilidad directa en admisión de instrumento jurídico-formal preciso para exigirla, la moción de censura individualizada, pero no veta la posibilidad de una práctica parlamentaria que admita las mociones de reprobación sin efectos jurídicos. No obstante, el primer intento por introducirlas —en las propuestas de resolución del debate de política general que abrió el primer período de sesiones del año 85— encontró la negativa de la Mesa de la Cámara, que las juzgó incompatibles con el sistema estatutario de exigencia de la responsabilidad política del Consejo y como pretendidas formas encubiertas de censura, como un fraude de ley. La situación legal asturiana de rechazo de la moción de censura individualizada es compartida por los sistemas legales del resto de las Comunidades Autónomas, con la excepción del País Vasco, cuya Ley de Gobierno las admite⁷.

5. LOS MEDIOS DE ORIENTACION, IMPULSO Y CONTROL ORDINARIO DEL CONSEJO DE GOBIERNO

El número 2 del artículo 34 remite a una ley regional semirrígida —debe aprobarse con el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Junta General— la regulación de la responsabilidad enunciada en el número 1 y, en general, las relaciones entre la Junta y el Consejo de Gobierno. La remisión a la ley de desarrollo de la forma de exigencia de la responsabilidad política era plenamente congruente con el texto inicial del proyecto de Estatuto, cuya parquedad constituía

⁶ *Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias* número 29, año 1984, serie P, I Legislatura, págs. 1235 y ss.

⁷ Véase, por ejemplo, F. Javier ROCA GARCÍA: "El sistema de Gobierno parlamentario en el País Vasco: Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada", en *Revista de Estudios Políticos* n.º 46-47, julio-octubre 1985, págs. 183 y ss.; en especial págs. 221-229.

un marco jurídico que posibilitaba formas de Gobierno que oscilaban entre las puramente parlamentarias y las de Asamblea o directoriales, y que, por consiguiente, precisaba un ulterior desarrollo y concreción de las formas de exigencia de responsabilidad política; la dicción literal del número 2 —la ley “regulará la responsabilidad establecida en el número anterior”— ya no es tan compatible o necesaria con la existencia del artículo 35, que introducido durante la tramitación del proyecto en las Cortes Generales como consecuencia del *Informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías* supone la regulación y acotación de los instrumentos de exigencia de la responsabilidad política.

La ley prevista en el artículo 34 fue aprobada en el año 84 como Ley 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias. Regula en su título II los procedimientos —moción de censura y cuestión de confianza— de exigencia de la responsabilidad política del Consejo de Gobierno y la de su presidente; regula, asimismo, los medios de orientación e impulso de la acción política y de Gobierno y otras formas de control. Los primeros son analizados en el comentario al artículo 35.

El conjunto de actos de dirección y control del Consejo de Gobierno que configuran el complejo de relaciones interorgánicas propio de nuestra forma de Gobierno estatutaria no tiene una sola fuente normativa. Es sabido que los *interna corporis* de los Parlamentos o Asambleas son materia reservada al Reglamento de las Cámaras, que la articulación, en fin, entre la ley y el Reglamento interno no opera a través del principio de jerarquía, sino mediante el principio de competencia. De ahí que las fuentes normativas de los actos de dirección y control sean la ley citada y el Reglamento de la Junta, como consecuencia de la conjunción de dos remisiones normativas, la del artículo 34.2 del Estatuto, que impone al legislador regular las relaciones entre la Junta y el Consejo, y los artículos 28 y especialmente 26.3, que reservan al Reglamento los *interna corporis* de algunos de los procedimientos clásicos de control, las preguntas, las mociones y las interpelaciones.

Entre los actos de orientación e impulso de la acción política y de Gobierno, competencias que la Junta ostenta al amparo de los artículos 23 y siguientes del Estatuto, la ley distingue: a) los debates sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno; b) las mociones y proposiciones no de ley u otras formas que arbitre el Reglamento; c) los debates sobre comunicaciones, planes, programas u otros informes que remita el Consejo de Gobierno. Es obvio que esta enumeración no agota los actos de dirección política, ya que acaso el más importante sea la elección del presidente y la aprobación de su programa de Gobierno, actos que no están sino enunciados en la Ley 7/1984 (art. 1.^º).

El artículo 2.º de la Ley 7/1984 dispone que al inicio del primer período de sesiones de cada año se celebre por el Pleno de la Junta un debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno. Asimismo podrán realizarse debates generales sobre la acción política y de Gobierno cuando lo solicite el presidente del Principado o lo decida la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados. Por iniciativa parlamentaria, los debates no pueden celebrarse en más de dos ocasiones en el conjunto de los períodos de sesiones de cada año. El procedimiento se regula en los artículos 206 y 208 del Reglamento de la Junta General del Principado de 26 de abril de 1985. Se inicia siempre con la intervención del presidente del Principado o de un miembro del Consejo de Gobierno. El Pleno se pronuncia tras el debate mediante propuestas de resolución que presentan los grupos parlamentarios.

La Junta General impulsa y orienta la acción política y de Gobierno mediante la aprobación de mociones, reguladas en los artículos 222 y 223 del Reglamento, y de proposiciones no de ley, cuya tramitación, debate y orientación se regula en los artículos 223 y 235 del Reglamento.

Otras manifestaciones que la doctrina conceptúa de dirección política es la elección o designación por la Junta General del Principado de los titulares de determinados cargos (arts. 236 y 237 del Reglamento). También podrían calificarse como acto de impulso las indicaciones o ruegos que puede efectuar la Comisión de Peticiones (art. 68 del Reglamento).

Por último, la ley prevé que la Junta impulsa y orienta la acción del Consejo de Gobierno mediante el pronunciamiento del Pleno o de una Comisión sobre comunicaciones, planes, programas y otros informes que remite el órgano ejecutivo colegiado. Su tramitación, debate y aprobación se regula en los artículos 209 a 214 del Reglamento.

La Ley 7/1984, de 13 de julio, regula someramente bajo el epígrafe "otras formas de control", institutos que son también, a veces principalmente, instrumentos de información. Entre ellos distingue: a) interpelaciones, que el Reglamento regula en los artículos 218 a 222 y 231 y 232; b) preguntas (arts. 224 a 232; c) peticiones de información y documentación, incluida la presencia de miembros del Consejo de Gobierno, ante el Pleno o la Comisión, ya sea a iniciativa de los consejeros, de los grupos parlamentarios o de un número determinado de diputados, o la de empleados públicos de la Administración del Principado ante las Comisiones (arts. 215 a 217 del Reglamento).

Por último, la Ley 7/1984 recoge un principio básico del régimen parlamentario, el derecho de acceso a los miembros del Consejo de

Gobierno —cargo que es compatible con el de diputado regional— a las sesiones del Pleno de la Junta y de las Comisiones, y de tomar la palabra en las mismas. Ante las Comisiones, los consejeros pueden hacerse acompañar de empleados públicos de la Administración del Principado y solicitar que éstos informen.

6. EL DERECHO DE INFORMACION DEL CONSEJO DE GOBIERNO EN RELACION CON LOS TRATADOS Y CONVENIOS

El artículo 149.1.3 atribuye al Estado con carácter exclusivo el *ius ad tractatum*. El artículo 34.3 del Estatuto de Autonomía para Asturias articula, no obstante, un derecho del Consejo de Gobierno a ser “informado de los convenios y tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés”.

El origen de este precepto es el número 9 del artículo 21 del proyecto de Estatuto, que disponía la competencia de la Junta General —no del Consejo de Gobierno— para “ser oída y recibir la información que proporcionara el Gobierno de la Nación en orden a la negociación de los tratados internacionales, así como de los proyectos de legislación aduanera en cuanto a materias de específico interés para el Principado de Asturias”.

El texto del proyecto fue encomendado en el Congreso de los Diputados por el Grupo Centrista-UCD, pidiendo su supresión por considerar su contenido incompatible con el artículo 149.1.3 de la Constitución. La ponencia llegó a una transacción y en el informe, el número 9 del artículo 21 del proyecto, quedó redactado:

“Los órganos del Principado de Asturias serán informados en la elaboración de los textos y convenios, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés.”

En el debate de la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados, el apartado, que figuraba como una competencia de la Junta General, cuando su redacción se refería a un derecho de “los órganos del Principado”, se trasladó al capítulo relativo al Consejo de Gobierno, con una nueva redacción, la actual. En el *iter legislativo* el proyecto inicial sufre, en consecuencia, varias modificaciones, alguna decisiva: a) supresión del trámite de audiencia, de la Comunidad Autónoma a través de uno de sus órganos durante la celebración de los acuerdos internacionales; b) traslado del derecho de información desde la Junta General del Principado al Consejo de Gobierno; c) supresión del ámbito material del derecho de información —los proyectos de legislación aduanera, materias contempladas, sin embargo,

en los artículos 20.2 y 27.5 de los Estatutos del País Vasco y Cantabria, respectivamente—, *d*) precisión de que la información debe efectuarse respecto a los tratados y convenios que puedan afectar a materias de específico interés.

Resalta del artículo:

Primero.—La regulación de un trámite de información y la exclusión de un trámite de audiencia. La inobservancia de la información carece, sin embargo, de relevancia respecto a la validez del tratado o convenio internacional.

Segundo.—Que la información se produzca respecto *de* los tratados y convenios y no *en* la elaboración de los tratados y convenios. De las dos estirpes de Estatutos de Autonomía, los que regulan la información mediante la cláusula *de* (Murcia, Madrid, por ejemplo), con lo que parecen exigir sólo una información *a posteriori*, cuando la negociación del acuerdo internacional ha concluido, y los que la regulan mediante la cláusula *en* (País Vasco, Cataluña, Canarias, Andalucía, por ejemplo), con lo que parecen exigir la información *durante* la negociación, el Estatuto asturiano pertenece al primer grupo. En ambos supuestos, no obstante, debe entenderse que la información se produce, sea durante o al final de la fase de negociación, pues sería absurdo entender que se postule respecto de la fase en que se manifiesta el consentimiento en obligarse internacionalmente. No debe entenderse, aunque hubiera sido deseable, que la información ha de traducirse en una participación directa de los representantes autonómicos en la fase de negociación, ya que ésta compete al Gobierno. Si la *participación* es discutible respecto de Estatutos con la cláusula de información articulada mediante la fórmula “en la elaboración de los tratados y convenios”, no parece presentar duda su exclusión en los que, como el asturiano, utilizan la partícula *de* y ni siquiera precisan la fase del proceso de celebración en que deba producirse la información.

La distinción del momento en que debe producirse la información ha sido recogida en las normas que regulan los traspasos de funciones y servicios al Principado de Asturias, aunque es conocido su valor meramente interpretativo de los Estatutos. Así el Real Decreto 3350/1983, de 28 de diciembre (BOE de 6 de marzo de 1984), sobre traspaso de funciones y servicios del Estado al Principado de Asturias en materia de turismo, en su anexo I, al referir las competencias, servicios y funciones que se reserva la Administración del Estado, enuncia:

“Las relaciones internacionales. Sin embargo, la Comunidad Autónoma será informada *en la celebración* de los convenios internacionales concernientes al turismo...”.

Tercero.—Los convenios y tratados internacionales de los que hay que informar no son sólo los que afectan a criterios de interés del

Principado, sino los que *potencialmente* les afecten, los que *puedan* afectar.

Cuarto.—El ámbito material de afección de los convenios y tratados internacionales que origina derecho de información se define como “materias de su específico interés”. El término *específico* no se corresponde con las categorías establecidas en los artículos que regulan las competencias del Principado de Asturias. Hay que entender, sin embargo, que específicas es un sinónimo de exclusivas, por lo que las materias serán las relacionadas con el artículo 10 del Estatuto de Autonomía. Ello significa que la intervención de la Comunidad Autónoma en el derecho de información puede no coincidir con el ámbito material de la competencia de ejecución de los tratados internacionales del artículo 12.b) del Estatuto. La norma básica no precisa quién juzga o califica la materia como exclusiva de la Comunidad Autónoma y la práctica parece inclinar la facultad hacia la persona jurídica que dispone de la competencia exclusiva en política exterior del Estado.

Quinto.—El órgano estatutario superior o institucional, por utilizar la terminología del Estatuto, que debe recibir la información es el Consejo de Gobierno, el órgano colegiado que dirige la política regional.

Sexto.—El carácter imperativo —“será informado”— con qué se enuncia el derecho de información constituye un mandato al Gobierno de la Nación y no una facultad discrecional del Ejecutivo del Estado.

La primera plasmación de este deber y recíproco derecho de información tuvo lugar con ocasión de la negociación del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, durante la cual, representantes del Principado recibieron información periódica a través de la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Económicas Europeas de los distintos aspectos de la negociación.

ARTICULO 35 *

“1. El presidente del Consejo de Gobierno, previa deliberación del mismo, puede plantear ante la Junta General la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general en el marco de las competencias que se atribuyen al Principado en este Estatuto. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los miembros de la Junta.

2. La Junta General puede exigir la responsabilidad política del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. Esta habrá de ser propuesta al menos por un 15 por 100 de los miembros de la Junta y habrá de incluir un candidato a presidente del Principado de Asturias. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. Si la moción de censura no fuese aprobada por la Junta General, sus signatarios no podrán presentar otras mientras no transcurra un año desde aquélla dentro de la misma legislatura.

3. Si la Junta General negara su confianza, el presidente del Principado presentará su dimisión ante la misma, cuyo presidente convocará en el plazo máximo de quince días la sesión plenaria para la elección de nuevo presidente del Principado de acuerdo con el procedimiento del artículo 32.1, sin que en ningún caso suponga la disolución de la Junta General.

4. Si la Junta General adoptara una moción de censura, el presidente del Principado presentará su dimisión ante la misma y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Junta. El Rey le nombrará presidente del Principado.

5. El presidente del Principado no podrá plantear la cuestión de confianza mientras esté en trámite una moción de censura.

6. El Consejo de Gobierno cesante continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo.”

* Autor del comentario: Bernardo Fernández Pérez.

1. LA RECEPCION EN EL ESTATUTO DE LOS MEDIOS DE EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD POLITICA

1. El artículo 35 del Estatuto regula los instrumentos formales de puesta en práctica del principio de responsabilidad política del Consejo de Gobierno y de su presidente. En las formas de gobierno de tipo parlamentario, la existencia de un Gobierno depende, tanto en su formación como en su subsistencia, de la confianza del Parlamento, del voto explícito o implícito de una mayoría parlamentaria. En el Estatuto asturiano, la elección del presidente supone el otorgamiento presunto de la confianza parlamentaria, la aprobación de un programa de Gobierno y, en definitiva, la instauración de una relación fiduciaria entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado. Esta relación de confianza, fundamental para la subsistencia del Gobierno regional, puede quebrar por un voto explícito de la Junta General, la aprobación de una moción de censura o la denegación de la cuestión de confianza. La confianza se presume en su inicio, pero debe probarse cuando se pone en cuestión. El órgano que personaliza y personifica la relación fiduciaria es el presidente: la responsabilidad política solidaria del Consejo de Gobierno se exige a través de la formalización de un procedimiento de cuestionamiento de la confianza dirigido a su presidente. De ahí que en el artículo 35 del Estatuto se vincule la exigencia de la responsabilidad política del Consejo con la puesta en práctica de la de su presidente.

El cese del Consejo de Gobierno y de su presidente se produce por la pérdida de la confianza parlamentaria, con frecuencia, y en algunos sistemas políticos casi exclusivamente, las crisis tienen un origen extra-parlamentario o responden a causas que ponen de manifiesto un desacuerdo entre Parlamento y Gobierno —no aprobación de una ley, pérdida de una votación juzgada decisiva, aprobación de una moción ordinaria, rechazo de créditos presupuestarios—, pero que no suponen quiebra formal de la relación fiduciaria. De ahí que se distinga doctrinalmente entre el voto de disenso o desacuerdo y el voto de desconfianza o censura. Sólo este último, el que culmina el procedimiento jurídico previsto legalmente para poner en juego la responsabilidad política, conlleva la obligación jurídica de dimitir y provoca formalmente el cese del Gobierno. El voto de disenso puede tener consecuencias políticas de indudable trascendencia, suponer incluso la dimisión del presidente y el cese de su Consejo de Gobierno, pero no implica consecuencias tasadas legalmente.

El proyecto de Estatuto de Autonomía no preveía explícitamente los instrumentos formales de exigencia de la responsabilidad política.

Enunciaba el principio de responsabilidad política del Consejo de Gobierno y de su presidente ante la Junta General, pero remitía a la ley regional la concreción de los procedimientos de su puesta en práctica. Este hecho, junto con el principio de formación parlamentaria —elección por la Junta General— del órgano presidente, el silencio sobre el método de formación del Consejo de Gobierno, la no previsión de derecho de disolución, configuraba la forma de Gobierno del Estatuto asturiano como un modelo abierto dentro de un *continuum* que oscilaba entre formas dualistas de colaboración Parlamento-Gobierno —típicamente parlamentarias— y formas de confusión, propias de sistemas de asamblea, directoriales o convencionales. Incluso podría postularse que contenía en su vaguedad elementos más propios de formas de Gobierno monistas, en los que el Parlamento es el único centro verdadero de autoridad¹.

La apertura del modelo del proyecto, su vaguedad, fue cerrada y precisada en la tramitación ante las Cortes Generales. La uniformidad a que se sometió el diseño de las relaciones interorgánicas de los distintos Estatutos de Autonomía supuso la recepción de las técnicas de exigencia de la responsabilidad política existentes en la forma de gobierno del Estado. El *informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías*, rendido en mayo de 1981, guarda al respecto un silencio singular. Los pactos o acuerdos entre el Gobierno y el PSOE en materia autonómica no obviaron, sin embargo, la materia: en el acuerdo VI, relativo a Instituciones, al tiempo que sentenciaban la imposibilidad del Consejo de Gobierno u órgano ejecutivo (no del presidente, curiosamente) de disolver la Asamblea, ordenaban: “Debe aceptarse la llamada moción o voto de censura constructiva, aprobada por mayoría absoluta y con presentación de candidatos. La moción de censura podrá presentarse, como mínimo, por un 15 por 100 de los miembros de la Asamblea”². El acuerdo se cumplió escrupulosamente en el trámite del proyecto de Ley Orgánica en el Senado. Las enmiendas números 19 y 20 del Grupo Parlamentario Socialista y la número 34 del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, que fue la

¹ La distinción entre sistemas dualistas y monistas en Constantino MORTATI: *Lezioni sulle le forme di Governo*, Cedam, Padova, 1973, págs. 145 y ss. El modelo monista de la primera postguerra europea, la Constitución austriaca de 1920, se analiza en las páginas 190 y ss. Pese al carácter abierto del modelo del proyecto de Estatuto asturiano, algún autor (Ramón PUNSET: “La forma de Gobierno regional en el proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias”, en Varios, *Estudios sobre el proyecto de Estatuto para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, págs. 14-18, en especial en esta última) calificó la forma de gobierno como “forma parlamentaria de gobierno”, si bien la tildaba de “excesivamente clásica” por la preponderancia posible de la Junta General.

² Ministerio de Administración Territorial, ejemplar xerocopiado, pág. 16.

finalmente incorporada al texto definitivo con una mínima variación, persiguen ese objetivo. La recepción del sistema de relaciones interorgánicas diseñado en la Constitución para el Gobierno de la Nación y las Cortes Generales se produjo en el informe de la Ponencia de la Comisión de constitución del Senado sin apenas debate³.

El artículo 35 fue desarrollado por la ley prevista en el número 2 del artículo 34, la Ley 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias.

2. LA CUESTION DE CONFIANZA

La cuestión de confianza es la primera técnica de exigencia de la responsabilidad política prevista en el Estatuto.

El artículo 35.1 otorga al presidente del Consejo de Gobierno la posibilidad de plantear ante la Junta General la cuestión de confianza siempre que no esté en trámite una moción de censura. La decisión debe ir precedida de la deliberación del Consejo de Gobierno. El sentido de la deliberación no se enuncia formalmente como vinculante para el presidente, aunque así debería entenderse dado el sistema colegiado de dirección política que establece el Estatuto de Autonomía. Si el presidente tiene que realizar, una vez constituido el Consejo de Gobierno, sus actos de dirección política en el seno del colegio, parece lógico que un acto típico de dirección como es la formulación de la cuestión de confianza debiera disponer no sólo de la deliberación previa preceptiva, sino del asentimiento del Consejo de Gobierno. Sin embargo, el Estatuto no confiere legalmente carácter vinculante a la deliberación y propicia así el liderazgo del presidente en el seno del Consejo. La cuestión de confianza (art. 16 de la Ley 7/1984) debe presentarse en escrito motivado ante la Mesa de la Junta General, acompañado de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno que acredite la verificación de la deliberación previa. Admitido a trámite el escrito, el presidente de la Junta dará cuenta de él a la Junta de Portavoces y convocará el Pleno para su debate.

El Estatuto exige que la formulación de la cuestión de confianza se haga siempre que no esté en trámite una moción de censura (art. 35.5), con el objeto de evitar que el presidente “rebaje” la mayoría requerida para probar la persistencia de la relación fiduciaria —de mayoría absoluta a simple—. El trámite de la moción de censura deberá

³ Las enmiendas en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado* número 196 (c), I Legislatura, Serie II, 6 de noviembre de 1981, págs. 27 y 32-33. El Informe de la Ponencia, en *Ibidem* número 196 (d), de 17 de noviembre de 1981.

entenderse iniciado formalmente cuando, al amparo del artículo 194.1 del Reglamento de la Junta, la Mesa de la Cámara admita a trámite el escrito motivado que promueve la censura. No obstante, una convención política y el respeto a las reglas democráticas debería impedir plantear la cuestión de confianza desde el mismo momento en que la moción de censura se presenta en el Registro de la Cámara.

A esta limitación procedimental, el Estatuto añade una limitación material de los conceptos que permiten la formulación de cuestión de confianza: “Su programa (el del presidente, calificado en otro lugar, artículo 24.9 del Estatuto, como del Consejo de gobierno) o una declaración de política general en el marco de las competencias que se atribuyen al Principado” en el Estatuto de Autonomía. La mención del programa significa que la cuestión de confianza permite ratificar la relación fiduciaria en torno a su contenido, o lograr la aprobación de sus eventuales modificaciones.

La comprobación de que subsiste la confianza parlamentaria puede verificarse sobre una declaración de política general. El alcance del término “política general” está circunscrito por la matización “en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma”, por lo que la declaración no puede versar sobre cuestiones que desborden el núcleo de competencias del Principado. La generalidad que el Estatuto exige no significa que la declaración deba necesariamente versar sobre una cuestión que afecta a la Comunidad en su conjunto o concebida como un todo. El artículo 15.2 de la Ley 7/1984 lo aclara convenientemente: “Se entenderá que posee alcance general y permite solicitar la cuestión de confianza la declaración que, aun versando sobre un problema sectorial o singular, afectase sustancialmente, a juicio del presidente, a la entidad de su programa”. Esta precisión refuerza simultáneamente el programa de gobierno como parámetro del juicio de control político que emite la Junta y la posición institucional del presidente, ya que es él quien enjuicia el carácter esencial para el programa del problema singular o sectorial en torno al que formula la cuestión de confianza.

El Estatuto impide el planteamiento de la cuestión de confianza sobre textos legislativos —posibilidad que estatutos o leyes de otras Comunidades Autónomas, como Castilla-La Mancha o Valencia propician—, lo que hubiera mermado el poder de la Junta al facilitar la aprobación de leyes sin posibilidad de enmiendas.

No existe en el sistema asturiano limitaciones temporales a la formulación de cuestiones de confianza. Otros Estatutos, el de Castilla-La Mancha (art. 20), por ejemplo, no permiten plantearla más de una vez en cada período de sesiones, lo que parece necesario cuando dicho Estatuto autoriza a poner en juego la confianza parlamentaria sobre textos legislativos.

El debate de la cuestión de confianza se verifica en el Pleno de la

Junta convocado al efecto con un período de enfriamiento de al menos veinticuatro horas desde la presentación del escrito que la plantea. El debate se inicia con la defensa de la moción de censura, que habrá de realizar el presidente del Consejo de Gobierno [art. 203.1.a) del Reglamento] sin limitación de tiempo. A continuación, el presidente de la Junta está facultado para suspender la sesión durante un plazo no superior a veinticuatro horas o proseguir el debate, dando la palabra a los representantes de los grupos parlamentarios. El presidente y los miembros del Consejo pueden intervenir cuantas veces lo soliciten. Concluido el debate, la cuestión de confianza se somete a votación. El Estatuto (art. 35.1) y la Ley 7/1984 no utilizan idéntica formulación para entender otorgada la confianza; el Estatuto exige el voto “a favor de la mayoría simple de los miembros de la Junta”; la Ley (art. 17) y el Reglamento (art. 204) aluden a “mayoría simple de los votos emitidos”. Esta última es la expresión técnicamente más correcta, pues la primera pudiera interpretarse en el sentido —absurdo por coincidir con la mayoría absoluta— de exigir el voto favorable de la mitad más uno del número de miembros de la Cámara. La confianza se entiende otorgada, en fin, cuando votan a favor mayor número de diputados que el de los que votan en contra o, en otras palabras, la mitad más uno de los votantes, excluidos los diputados que se abstienen. La votación se realiza en forma pública y por llamamiento ⁴.

La exigencia de la mayoría simple supone posibilitar la subsistencia de gobiernos minoritarios, cuya relación fiduciaria debe quebrarse con el voto negativo expreso de una mayoría absoluta que implica coincidencia en torno a un candidato alternativo.

La negación de la confianza implica la obligación jurídica del presidente de presentar su dimisión ante la Cámara. La dimisión se configura estatutariamente como un acto debido que conlleva el cese de todo el Consejo de Gobierno. La dimisión del presidente abre —constituye incluso el *dies a quo*— el proceso de elección de nuevo presidente del Principado de acuerdo con el procedimiento del artículo 32.1. El presidente de la Junta convocará sesión de elección dentro del plazo máximo de quince días. La diferencia básica con el procedimiento de elección de presidente tras realizarse elecciones regionales radica en la imposibilidad legal de que opere la disolución automática en el caso de que no resulte electo ningún candidato por no concitar la mayoría absoluta ni la simple de la Cámara. De esta forma, la Junta General y la mayoría negativa, está condenada a encontrar una mayo-

⁴ El análisis de las confusiones en torno a mayoría simple y a mayoría de los miembros presentes —algo distinto y potencialmente menor que la mayoría de los miembros de la Cámara— en Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Editoria Nacional, Madrid, 1984, págs. 182-183.

ría positiva que propicie la formación de un nuevo Consejo de Gobierno sucesor del que ha obligado a dimitir al denegarle la confianza.

3. LA MOCION DE CENSURA

El segundo procedimiento de exigencia de la responsabilidad política del Consejo de Gobierno lo constituye la moción de censura (art. 35.2 del Estatuto). El procedimiento arbitrado a tal efecto en el Estatuto es idéntico al previsto en el artículo 113 de la Constitución, que recepciona a su vez la moción de censura constructiva del Derecho alemán (art. 67 de la Ley Fundamental de Bonn).

La Junta General puede censurar al Consejo de Gobierno mostrando su desconfianza hacia su presidente, órgano que personifica la relación fiduciaria, al tiempo que coincide positivamente en la persona de su sucesor. Este procedimiento, que es un producto típico de las técnicas de racionalización del parlamentarismo, impide la simple formación de mayorías negativas, la coincidencia en la censura sin que exista acuerdo en las alternativas de gobierno. Su finalidad es asegurar gobiernos estables y evitar crisis frecuentes, imprevistas o de difícil solución. Su rigidez ha llevado a algún sector de la doctrina a entender que el procedimiento prima la estabilidad del Gobierno en detrimento del control parlamentario⁵, o a entender que confunde, de manera ineficaz, censura e investidura⁶.

La moción de censura es el instrumento genuino de retirada de la confianza parlamentaria a iniciativa de la Junta General. Aún más, la Ley 7/1984 ha querido precisar que es el único procedimiento jurídicamente válido, al introducir la distinción de la doctrina italiana entre *voto di dissenso* y *voto di sfiducia*: la "iniciativa dirigida a retirar la confianza al presidente y su Consejo de Gobierno *sólo podrá* prosperar mediante la adopción de una moción de censura por el Pleno de la Junta General".

La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por un 15 por 100 de los miembros de la Junta General en escrito dirigido a la Mesa de la Cámara. La exigencia de un número mínimo de firmantes de la moción es otra técnica de racionalización parlamentaria que busca desalentar iniciativas de difícil éxito (arts. 8.º de la Ley 7/1984 y 193 del Reglamento). El escrito deberá ser motivado e incluir un

⁵ *Ibidem*, pág. 329.

⁶ José Ramón MONTERO GIBERT: "Moción de censura y mociones de reprobración", en Varios, *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, págs. 433 y ss. De este mismo autor puede consultarse específicamente el trabajo "La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas", en *Revista de Estudios Políticos* n.º 12, noviembre-diciembre 1979, págs. 5 y ss.

candidato a presidente del Principado, con constancia de que acepta la candidatura.

La Mesa de la Junta General, tras comprobar que la moción reúne los requisitos legales, la admitirá a trámite y dará cuenta de su presentación al Consejo de Gobierno y a los portavoces de los grupos parlamentarios (arts. 9.1 de la Ley 7/1984 y 194 del Reglamento).

El Estatuto posibilita —sin más precedente que el artículo 113.2 *in fine* de la Constitución— que dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción pueden formularse mociones alternativas con idénticos requisitos de admisibilidad que la primera. Las mociones alternativas pueden diferir de la originaria en la motivación, en el candidato a presidente o en ambos extremos. Con ello acaso se pretenda posibilitar —dado el carácter dual de la moción, censura y elección de nuevo presidente— que todos los grupos parlamentarios tengan oportunidad de postular candidatos o mostrar diversos motivos a la censura, si bien la exigencia de mayoría absoluta para su aprobación limite las posibilidades de éxito. Aunque ni el Estatuto ni la Ley 7/1984 nada dicen al respecto, debe entenderse que un mismo diputado no puede ser firmante de más de una moción de censura.

Entre la presentación de la primera moción de censura y su votación deben transcurrir al menos cinco días, período de “enfriamiento” que postula racionalizar el parlamentarismo, imponiendo votos poco meditados o censuras precipitadas.

A la votación precede un debate que se inicia con la defensa de la moción de censura, sin limitación de tiempo, por uno de los diputados firmantes. A continuación, y también sin límite de tiempo, interviene el candidato propuesto en la moción para presidente a efectos de exponer el programa del Consejo de Gobierno que pretende formar. El procedimiento diferencia en esta primera fase de manera nítida los dos elementos ínsitos en la moción de censura constructiva: la censura propiamente dicha y la promoción y elección de un nuevo presidente. Sin embargo, a partir de este momento el debate discurre unificando los fines de la moción: “Tras la interrupción decretada por el presidente —tras la exposición del programa— que no será inferior a veinticuatro horas, podrán intervenir los grupos parlamentarios que lo soliciten, por tiempo de cuarenta y cinco minutos. Todos los intervinientes tendrán derecho a un turno de réplica de diez minutos” (art. 195.2 del Reglamento).

Si existiera más de una moción de censura por haberse presentado otras alternativas, el Reglamento dispone la posibilidad —no la obligación— de un debate conjunto de todas. La decisión corresponde al presidente de la Junta General, oída la Junta de Portavoces, quien puede incluir más de una en el orden del día. La votación debe realizarse por separado, siguiendo el orden de presentación. La aproba-

ción de una moción de censura impide someter a votación las restantes que se hubieran presentado, con independencia de que estuvieran incluidas en el orden del día de la misma sesión o en otras distintas.

La Ley 7/1984 (art. 10) impide que comenzada la discusión de una moción de censura, ésta pueda ser retirada, por lo que su debate debe continuar hasta la votación.

La votación se efectúa en forma pública y por llamamiento. La aprobación de una moción de censura requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta General, de su número legal de miembros. La mayoría exigida —absoluta— implica una garantía de estabilidad de gobiernos minoritarios, que pudieron formarse con la elección del presidente sin dicha mayoría, pero que no pueden ser censurados y destituidos sin la existencia de una mayoría absoluta positiva formada en torno a otro candidato.

La aprobación de la moción de censura obliga jurídicamente al presidente a presentar su dimisión con la que cesa el Consejo de Gobierno, pero no abre —como la cuestión de confianza— un nuevo procedimiento de elección, pues el candidato incluido en la moción “se entenderá investido de la confianza de la Junta” —el Reglamento afirma con gran precisión “se considerará elegido por la Cámara” (art. 199)— y deberá ser nombrado presidente del Principado por el Rey.

Los signatarios de una moción de censura desestimada por la Junta General no pueden “presentar otras mientras no transcurra un año desde aquélla dentro de la misma legislatura”, afirma el artículo 35.2 *in fine* del Estatuto. Se impone así un límite a su repetición abusiva y obstruccionista o a prácticas que transmitirían una sensación de inestabilidad del Consejo de Gobierno. El Estatuto rompe con el precedente de la Constitución, pues en ésta los firmantes de una moción rechazada no pueden reiterarla “durante el mismo período de sesiones”. El *dies a quo* del cómputo del plazo para poder volver a presentar una moción de censura, silenciado en el Estatuto, fue precisado por el artículo 14 de la Ley 7/1984: “desde la votación de aquélla”.

4. LA “PRORROGATIO” DEL CONSEJO DE GOBIERNO CESANTE

El número 6 del artículo 35 del Estatuto dispone la *prorrogatio*, la continuación en sus funciones del Consejo de Gobierno cesante hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. La regla garantiza la continuidad de los órganos jurídico-públicos y la normalidad de la vida administrativa de la región. Los poderes del Consejo de Gobierno en funciones se debilitan drásticamente, no pudiendo acordar sino aque-

llos asuntos de administración ordinaria y los que sean absolutamente imprescindibles para la continuidad de la vida político-administrativa de la Comunidad Autónoma.

5. LA FORMA DE GOBIERNO REGIONAL

El conjunto de relaciones interorgánicas analizado a lo largo del estudio de los capítulos II y III del título II del Estatuto de Autonomía permite afirmar que el conjunto normativo estatutario define una forma de gobierno regional de tipo parlamentario.

El Estatuto de Autonomía y las leyes que lo desarrollan fijan al respecto las siguientes reglas:

1. Formación parlamentaria del órgano presidente, que forma el Consejo de Gobierno. La formación se produce mediante un procedimiento de elección pura y no de votación, que produce un otorgamiento implícito de la confianza. La relación fiduciaria es presunta y está personificada por el presidente.

2. Los consejeros no son elegidos por la Cámara, sino designados por el presidente. La Junta General no aprueba la composición del Consejo de Gobierno.

3. La subsistencia del Consejo de Gobierno depende de la confianza de la Junta General. Esta controla ordinariamente al órgano ejecutivo mediante una serie de instrumentos típicos del parlamentarismo; y extraordinariamente, mediante la puesta en práctica de los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política: la cuestión de confianza y la moción de censura constructiva.

4. Se propicia la formación de gobiernos minoritarios. El sistema de elección del presidente posibilita la proclamación de electos por mayoría relativa, mientras que la censura y el cese del Consejo de Gobierno requieren la existencia de una mayoría positiva absoluta. La simple comprobación de la existencia de una mayoría negativa no produce el cese del presidente y del Consejo, pues el carácter constructivo de la censura requiere la conformación de una mayoría de Gobierno entorno a un candidato alternativo. Asimismo, la exigencia de simple mayoría para ganar la cuestión de confianza refuerza la posición de posibles gobiernos minoritarios.

5. La Junta General orienta y controla al Consejo de Gobierno. Este no es un mero comité ejecutivo de la Asamblea, ni una simple emanación de la Cámara o su delegado ejecutivo; posee competencias propias y se constituye en órgano que dirige la política regional, con el impulso, la orientación y el control de la Junta. El Consejo de Gobierno adopta decisiones que constituyen actos preparatorios —iniciativa legislativa— y ejecutivos de las normas regionales. El *indirizzo político*

es, por consiguiente, fruto de la colaboración de una pluralidad de órganos estatutarios superiores.

6. En el seno del ejecutivo, la dirección política, la acción de gobierno responde a un modelo de producción colegiado. El presidente preside el Consejo de Gobierno, pero una vez formado éste, debe producir los actos de dirección en su seno.

7. No existe derecho de disolución por parte del presidente del Principado, con lo que se produce en principio una falta de simetría o equilibrio con las facultades de control extraordinario de la Junta General.

Este esquema da lugar a una calificación genérica de la forma de gobierno regional como de colaboración de poderes, de tipo parlamentario, que, sin embargo, admite en su concreción diversas modulaciones. Excluida la posibilidad de que la determinación de la política regional radique en exclusiva en la Junta General y que el Consejo de Gobierno sea su comisionado, su simple órgano executor, con lo que estaríamos en una forma asamblearia, la forma de gobierno parlamentaria admite básicamente dos subformas, ambas posibles en nuestro sistema regional: la dirección o gobierno mancomunado, el *parlamentarismo cooperativo*, en el que Consejo de Gobierno y Junta General concurren en el *indirizzo político*, y en el que en función del sistema de partidos el oponente del Consejo de Gobierno no es la Junta General como un todo, sino la oposición parlamentaria; y el *Gobierno de canceller o de primer ministro*, que puede producirse siempre que exista una mayoría parlamentaria estable, dada la preeminencia que el presidente asume en el seno del Colegio gubernamental y pese al modelo colegiado de dirección política formalizado jurídicamente.

En resolución, la formación de gobierno regional de tipo parlamentario parece equilibrada, si bien la incidencia del subsistema de partidos regional propicia o una preeminencia del ejecutivo —y dentro de él, del presidente— o un equilibrio ajustado entre legislativo y ejecutivo. El puro equilibrio de poderes debe, no obstante, matizarse por las siguientes razones:

Primera.—Por una tendencia a la máxima estabilidad del Consejo de Gobierno. Hay una facilidad extrema para la formación de gobierno, propiciándose incluso su formación aun en ausencia de mayorías parlamentarias sólidas y homogéneas (exigencia de la mayoría relativa en la elección en segunda convocatoria del presidente). Una vez formado, el Consejo de Gobierno tiende a conservarse al estar dificultada su destitución salvo existencia de mayoría absoluta positiva (moción de censura constructiva).

Segunda.—La primacía existencial del Consejo de Gobierno, su autonomía de existencia está, es cierto, corregida por la capacidad de

orientación y control de la Junta General. El control es extraordinario y de consecución muy gravosa, al estar intensamente racionalizado el voto de desconfianza, que se formaliza —no basta el voto de disenso— y se dificulta.

El control de la Junta General se producirá sobre todo de forma pasiva, si el gobierno es minoritario. Puesto que la dirección política está atribuida al Consejo de Gobierno, pero requiere la colaboración decisiva de la Junta General, ésta podrá modularla profundamente. El Consejo de Gobierno carece de medios drásticos para imponer su dirección política a la Junta —no hay estado de excepción legislativa, ni derecho de disolución, ni cuestión de confianza sobre un texto legislativo, ni legislación de urgencia—. Diríase que Consejo de Gobierno y Junta General están condenados a cooperar en casos de gobiernos minoritarios por la dificultad de existencia de una mayoría parlamentaria sólida y de medios del Consejo de Gobierno para forzarla. En el supuesto de mayoría parlamentaria homogénea y sólida la primacía del ejecutivo, ayudada por el sistema de partidos —más si la estructura interna de éstos es rígida—, encuentra también su límite en la ausencia de los instrumentos típicos ya citados —derecho de disolución, cuestión de confianza sobre un texto legislativo, etc.—.

Esta imposición del acuerdo y del principio de colaboración entre Consejo de Gobierno y Junta General se refuerza con la inexistencia de derecho de disolución. Más, si se tiene presente que la disolución automática sólo opera en la elección tras la convocatoria de comicios regionales del primer presidente de la legislatura. La relevancia de que haya disolución automática sólo en la primera formación del órgano presidente y su Consejo de Gobierno reside en que, formado el primer Consejo, se impone el acuerdo y la necesidad de colaboración: o la Junta General coincide por mayoría absoluta en un candidato alternativo a través de la moción de censura constructiva, o tendrá que elegir por mayoría absoluta o relativa un nuevo presidente denegada la cuestión de confianza, puesto que la disolución automática está vetada en este supuesto. Diríase, en fin, que la ausencia de derecho de disolución por el presidente queda compensada con la posibilidad de su elección por mayoría relativa, hechos cuya conjunción impone un principio de colaboración necesaria.

Tercera.—En los supuestos de mayoría sólida y homogénea y siempre que el subsistema de partidos lo propicie, puede cristalizar el principio de Gobierno de canciller o de primer ministro como forma de Gobierno regional, dados los medios de influencia y decisión que amparan al presidente del Principado en el seno del colegio ejecutivo.

TITULO III

De la Administración de Justicia

ARTICULO 36 *

“El Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial de Oviedo, es el órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto y las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial.”

1. INTRODUCCION

El problema genérico que el presente título suscita, y muy significativamente el precepto que se acaba de transcribir, es el del papel que las Comunidades Autónomas puedan jugar en el funcionamiento de la Administración de Justicia o si se quiere, del Poder Judicial. La nueva organización territorial y política del Estado se proyecta también sobre la Administración de Justicia, y esto tiene unas consecuencias indudables, pero inmediatamente hay que decir que las delicadas cuestiones involucradas en esta materia se plantean de forma muy diversa a como surgen en relación con otras no reservadas exclusivamente al Estado por la Constitución.

La primera pregunta que cabe formularse respecto del precepto comentado es sobre la propia pertinencia del mismo, mucho más si viene amparado, como viene, por el rótulo genérico del título III del Estatuto de Asturias “De la Administración de Justicia”. ¿Es posible

* Autor del comentario: Raúl Bocanegra Sierra.

desde el punto de vista jurídico-constitucional la afirmación de la existencia de un Poder Judicial propio del Principado de Asturias o la regulación del título III incorpora, por el contrario, una mera distribución territorial, adaptada a la realidad autonómica de este orden, de un único Poder Judicial? La pregunta, pertinente a la vista de determinados preceptos constitucionales que afirman con toda claridad la unidad del Poder Judicial podría ampliarse, teniendo en cuenta esas normas constitucionales, a la posibilidad misma de que el Estatuto de Autonomía de Asturias, en cuanto norma institucional básica de una Comunidad Autónoma de autonomía diferida o no plena, pueda contener regulaciones materiales relativas al Poder Judicial, siendo ésta una materia reservada en exclusiva al Estado.

Estas importantes cuestiones, que afectan, por un lado, al propio juego de los Estatutos de Autonomía como normas delimitadoras de los ámbitos autonómicos, al tiempo que, por otro, a la propia naturaleza del Poder Judicial, no son, sin embargo, las únicas que suscita el precepto comentado. Está, también, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, su propia existencia y organización, su funcionalidad como “órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en Asturias”, sus competencias, que “agotarán las sucesivas instancias procesales” y el nombramiento del presidente, magistrados, secretarios y demás personal propio del Tribunal Superior, cuestiones estas últimas a las que nos referiremos en los comentarios a los artículos 37 y 38 del Estatuto, comenzando ahora, en consecuencia, por las anteriores.

2. LA UNIDAD DEL PODER JUDICIAL

Frente a otras posibles soluciones, como las incorporadas por la Constitución republicana de 1931 para resolver esta cuestión¹, parece fuera de toda duda que la Constitución española de 1978 ha optado por concebir el Poder Judicial como un poder único, de naturaleza estatal, excluyente, por tanto, de la existencia de poderes judiciales propios de las diversas Comunidades Autónomas. Esto aparece, a mi juicio, con toda claridad, de la lectura de diversos preceptos constitucionales. Por ejemplo, dentro del título VI “Del Poder Judicial”, el artículo 117.5 señala que “el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”, contundente afirmación que no es únicamente una exclusión radical de las

¹ Vid. S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas II*, págs. 33 y ss. En general, cfr. el trabajo colectivo *El Poder Judicial* 3 vols., Madrid, 1983, que publica el resultado de las jornadas que periódicamente organiza la Dirección General de lo Contencioso del Estado, esta vez dedicadas al Poder Judicial.

jurisdicciones especiales, sino una afirmación explícita de la configuración constitucional del Poder Judicial como un poder único para todo el Estado, para toda España. En este preciso sentido hay que entender la afirmación del artículo 117.1 de que “la justicia emana del pueblo...”, afirmación que remite al titular único de la soberanía, el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado, como precisa el artículo 1.2 de la Constitución y, por tanto, también el judicial, lo que excluye toda fragmentación del mismo, siendo, como es, única la fuente de la que surge el propio Poder Judicial.

Pero no es únicamente esto. El artículo 122.1 señala que “la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el Estatuto Jurídico de los jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia”. Junto a esta regulación estatal, única, de la organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, el párrafo 2.⁹ del mismo precepto instaura al Consejo General del Poder Judicial como único “órgano de gobierno” del Poder Judicial, afirmación que reitera la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 10 de enero de 1980², al tiempo que el artículo 123.1 de la norma fundamen-

² Ley esta que, en el momento en que se escribe este trabajo, está aún vigente, pero que habrá de ser derogada por la Ley Orgánica del Poder Judicial, que incorpora la regulación relativa al Consejo, cuando esta última sea promulgada. En el momento presente, ha sido aprobado por el Congreso un texto, que habrá de pasar todavía por su tramitación parlamentaria ante el Senado. Aunque sea de forma puramente lateral a la exposición que se efectúa en el texto, conviene aludir al hecho de que una de las mayores controversias que la ley suscita lo es respecto al sistema de elección de los miembros del Consejo, que ha llevado incluso al anuncio por parte del mismo del planteamiento de un conflicto contra el Congreso —no contra el Senado, curiosamente— al amparo de los artículos 59.3 y 73 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El problema surge de interpretaciones divergentes del artículo 122.3 de la Constitución. El Consejo General del Poder Judicial entiende que la elección de los vocales que deben ser elegidos *entre* jueces y magistrados, debe ser realizada por los propios miembros de la carrera judicial, mientras que en la redacción actual del Proyecto esa elección se atribuye a las Cámaras. No es este el lugar indicado para abordar esta polémica, que adolece, en mi opinión, de un fuerte tinte corporativista, pero me parece que la solución aportada por el Proyecto de LOPJ es perfectamente acomodada a la Constitución, del mismo modo que el planteamiento de un conflicto entre altos órganos constitucionales del Estado ante el Tribunal Constitucional debería reservarse para cuestiones de mayor enjundia jurídica, en cuanto no es dudoso, a mi juicio, que el Congreso de los Diputados ejerce, en este punto, competencias legítimas y perfectamente acomodadas a la Constitución. La Ley Orgánica del Poder Judicial fue finalmente aprobada el día 1 de julio de 1985, incorporando la regulación que queda apuntada en su artículo 112. Interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la ley por vicios de procedimiento y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la misma, entre los que se encuentra el citado artículo 112, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de julio de 1986 declaró su conformidad con la Constitución, pronunciándose en el mismo sentido que la de 17 de abril de 1986.

tal precisa que “el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales”. Por su parte, el artículo 149.1.5.^a reserva al Estado, como competencia exclusiva, “la Administración de Justicia” y el artículo 152.1, al referirse a su párrafo segundo al Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas, los sitúa como culminación de la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, “agotándose las sucesivas instancias, salvando siempre la competencia del Tribunal Supremo, ante “órganos judiciales radicados *en* el mismo territorio de la Comunidad Autónoma”, pero todo ello “de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la *unidad* e independencia de éste”.

Esta configuración unitaria nacional del Poder Judicial —art. 3.1 LOPJ, 104.1 LOPJ y 30 LOPJ— determina que la organización judicial prevista en el Estatuto de Autonomía de Asturias —sustancialmente el Tribunal Superior de Justicia— no pueda considerarse como constitutiva de un Poder Judicial propio del Principado, sino únicamente como el resultado de la adaptación de la organización del Poder Judicial a la nueva realidad territorial surgida de la constitución de España en Comunidades Autónomas y, por tanto, como órganos integrantes del Poder Judicial, único, del Estado.

Esto aparece también muy claro en el propio Estatuto de Autonomía asturiano. Cuando, en primer término, en el título II el artículo 22 del mismo, con una sistemática más correcta que los Estatutos catalán, gallego, valenciano, de Aragón, de Canarias y vasco, se refiere a “los órganos institucionales del Principado”, incluye entre los mismos a la Junta General, al Consejo de Gobierno y al presidente del Principado, como los auténticos órganos propios de la Comunidad Autónoma, pero ninguna alusión contiene al Tribunal Superior de Justicia o a cualquier aspecto de la organización judicial, lo que no supone otra cosa que un reconocimiento en el propio Estatuto de que la organización judicial queda fuera del ámbito de las instituciones autonómicas, lo mismo que la posibilidad de su regulación, reservada, como se ha visto, al Estado, por virtud del artículo 149.1.5.^a de la Constitución, y precisamente a través de una Ley Orgánica del Poder Judicial, como ordenan los artículos 122.1 y 152.1 de la propia norma fundamental.

A la misma conclusión es posible llegar por medio del análisis del precepto que comentamos, que concibe al Tribunal Superior de Justicia de Asturias como “el órgano jurisdiccional en el que culminará la

organización judicial *en su ámbito territorial*", expresión clara de que el Estatuto renuncia a considerar como propia la competencia sobre la materia, lo que ciertamente no podría ser de otro modo. Esta concepción del Poder Judicial y su significado puramente territorial en las Comunidades Autónomas ha sido realzado por el Tribunal Constitucional que se ha referido al "Poder Judicial único existente en el Estado" en su Sentencia de 14 de julio de 1981³:

"Se habla de órganos jurisdiccionales en el País Vasco y no del País Vasco, con lo cual se indica por el propio Estatuto que las competencias de los órganos jurisdiccionales no son competencias de la Comunidad Autónoma que se correspondan con la esfera de sus intereses propios. Ello está en congruencia con el hecho de que, según la Constitución, los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial son independientes (art. 117.1), la organización y funcionamiento de los tribunales se efectúa sobre la base del principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5), y de un modo más general con que la Administración de Justicia es materia de la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.5). En el título III del Estatuto vasco, el art. 34 establece que dicha Administración en el País Vasco 'se estructurará de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial'.

Por ello, el precepto citado del artículo 14 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco no es una norma que atribuya competencias a los órganos de la Comunidad Autónoma Vasca, sino una disposición que fija en abstracto la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma, sobre la base y en el marco del artículo 152.1 de la Constitución que en su tercer párrafo incluye precisamente la expresión 'órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma'. Se subraya con ello que la relación con la Comunidad Autónoma no es una relación orgánica, sino una relación territorial que deriva del lugar de su sede, y que las competencias de los órganos jurisdiccionales continúan siendo competencias del Poder Judicial único existente en el Estado."

³ Que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, "sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución". En el mismo sentido de ratificar la unidad del poder judicial, excluyendo en consecuencia, la posible consideración de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos de un Poder Judicial autonómico, se pronuncia también la Sentencia del mismo Tribunal, de 22 de junio de 1982, dictada a propósito del conflicto positivo de competencias suscitado por el Gobierno de la nación contra el Decreto de 2 de julio de 1981, estableciendo normas de protocolo y ceremonial de la Generalidad de Cataluña y en el que resultaban incluidas determinadas regulaciones respecto del presidente del Tribunal Superior de Justicia, que el Tribunal Constitucional declara que son competencias que no corresponden a la Generalidad de Cataluña.

3. **LA JUSTIFICACION CONSTITUCIONAL DE LA REGULACION ESTATUTARIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ASTURIAS**

En el artículo 36 del Estatuto hay una referencia al artículo 152 de la Constitución, que es el soporte constitucional y básico de la regulación autonómica sobre el Tribunal Superior de Justicia, con independencia de las efectuadas al propio Estatuto y a las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial, referencias estas últimas obligadas, por lo demás, en virtud de aquel precepto constitucional. El artículo 152.1 de la Constitución señala, respecto a la organización judicial en las Comunidades Autónomas:

“Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad de independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que éste es el órgano competente en primera instancia.”

La habilitación que el precepto transcrito efectúa a las Comunidades Autónomas permite efectivamente que los respectivos Estatutos de éstas hayan hecho sus propias previsiones acerca de los Tribunales Superiores de Justicia, aunque en todo caso es de observar un dato de la mayor importancia: la remisión constitucional a los Estatutos que la norma citada realiza es una remisión de segundo grado⁴, es decir, que el ámbito de normación estatutario lo será “de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”, con lo que está claro que la posible normación estatutaria debería ajustarse necesariamente a lo previsto en esa Ley Orgánica del Poder Judicial. Ha ocurrido, sin embargo, que los Estatutos de Autonomía han sido aprobados con anterioridad a la Ley Orgánica del Poder Judicial, y lo han hecho conteniendo regulaciones sobre los Tribunales Superiores y, algunos, sobre otros extremos de la Administración de Justicia, anticipándose así a las previsiones de la LOPJ. Está claro, no obstante, en este caso, la posibilidad que la LOPJ tiene de modificar esos contenidos estatutarios que vayan en contra de sus propias previsiones, aun sin entender

⁴ Cfr. S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público...*, cit., I, pág. 347, y II, págs. 35 y ss.

inconstitucionales las normas estatutarias diferentes (que deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución), en cuanto esta ley tiene una función organizativa (122.1) que prima sobre las regulaciones estatutarias, porque es a ella precisamente a la que la Constitución remite (art. 152.1), y el Estado, al dictarla, ejerce una competencia que monopoliza (art. 149.1.5.^a) en relación con un poder —como el judicial— que le es propio (art. 117.1 y 1.2) y único para toda España (arts. 117.4, 122, 123, 152.1) ⁵. De ello deriva la atención prioritaria que habrá que dedicar a los contenidos materiales de la LOPJ.

Pero esa habilitación constitucional que aporta el artículo 152.1 de la Constitución, aun tratándose de una remisión de segundo grado, con los efectos que se acaban de señalar, es, con todo, una habilitación que la Constitución realiza única y exclusivamente a las Comunidades Autónomas mayores, es decir, a las de autonomía plena e inmediata, y no, como Asturias, a las constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución de tal modo que únicamente aquéllas están autorizadas para su creación, aun con las limitaciones que han quedado señaladas respecto de su regulación.

Es verdad, como se ha puesto de relieve especialmente a propósito de la polémica suscitada inicialmente a propósito de las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, que el hecho de que la Constitución imponga en el artículo 152 una determinada organización institucional básica a las Comunidades Autónomas mayores, no supone que simultáneamente prohíba que las demás puedan contar con una Asamblea legislativa y un Consejo de Gobierno, en virtud de sus poderes de autoorganización derivados de los artículos 147.2.c) y 148.1.1.^o Pero también lo es, como ha puesto de relieve MUÑOZ MACHADO⁶, que ese argumento no vale cuando se trata del Tribunal Superior de Justicia, en cuanto tales poderes de autoorganización no alcanzan a poder crear un órgano como éste, que no es propio de las Comunidades Autónomas, sino ajeno y externo a las mismas, propio del Estado, de manera que toda decisión acerca del mismo queda al margen del ámbito de disposición de las Comunidades Autónomas.

Es, pues, más que discutible constitucionalmente la pertinencia de una regulación como la que incorpora el artículo del Estatuto de Autonomía de Asturias que comentamos y la interpretación que ha sostenido su inclusión en el texto autonómico. Se trata de una regulación en el mejor de los casos, completamente ociosa, que no alcanza a producir el efecto perseguido, en cuanto la propia existencia y regulación del Tribunal Superior de Justicia de Asturias no va a derivar de su inclusión en la norma autonómica básica, sino de su previsión y

⁵ S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, II, pág. 36.

⁶ *Op. cit.*, pág. 36.

regulación en la Ley Orgánica del Poder Judicial, norma ésta a la que en todo caso habrá que estar y que, efectivamente, por otro lado, viene a generalizar el sistema de Tribunales Superiores en las Comunidades Autónomas, sin duda forzado por todos los Estatutos de Autonomía.

Está claro que de algún modo, lo dicho ha estado presente en el ánimo de los redactores, habida cuenta de que, con todo, no se ha pretendido hacer una regulación exhaustiva del Poder Judicial autonómico, quedándose prácticamente en los límites del artículo 152.1 de la Constitución española.

4. LA REGULACION MATERIAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ASTURIAS

Examinado el alcance y sentido de la previsión estatutaria respecto a la Administración de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia de Asturias, y sentado que la razón jurídica de su propia existencia y los pormenores de su regulación deben encontrarse en la Ley Orgánica del Poder Judicial, es precisamente a esta norma a la que ahora conviene prestar atención.

Recogiendo la afirmación constitucional del principio de unidad del Poder Judicial, el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala que “El Estado se organiza territorialmente a efectos judiciales en municipios, partidos, provincias y Comunidades Autónomas”, precisando seguidamente, en lo que ahora interesa, que “la Comunidad Autónoma será el ámbito territorial de los Tribunales Superiores de Justicia” (art. 34), en coincidencia con lo establecido en el artículo que comentamos ⁷.

La denominación de Tribunal Superior de Justicia de Asturias, que el Estatuto establece, es confirmada por la LOPJ, al prever que tal Tribunal “tomará el nombre de la Comunidad Autónoma y extenderá su jurisdicción al ámbito de ésta” (art. 71), al tiempo que es confirmada asimismo la previsión estatutaria respecto a que el Tribunal Superior

⁷ El artículo 26 fija la organización general judicial: “El ejercicio de la potestad jurisdiccional se atribuye a los siguientes juzgados y tribunales:

- Juzgados de Paz.
- Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria.
- Audiencias Provinciales.
- Tribunales Superiores de Justicia.
- Audiencia Nacional.
- Tribunal Supremo”. El precepto, como se observa, incorpora muy importantes novedades, especialmente la creación de órganos unipersonales de lo Contencioso-Administrativo.

“culminará la organización judicial” en Asturias, pero “sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo” (art. 70), previsión ésta reflejada en la Constitución y en el propio Estatuto de Asturias en el artículo 37, y cuyo exacto significado podrá examinarse mejor al estudiar este precepto, relativo a las competencias de los Tribunales en el Principado de Asturias.

El Tribunal Superior de Justicia de Asturias estará integrado por tres Salas (art. 72 y ss.): la Primera, con las competencias que veremos en los órdenes civil y penal; la Segunda, con competencias relativas a los procesos contencioso-administrativos, y la Tercera, cuyas atribuciones se extienden al ámbito de lo social, teniendo su sede en Oviedo (disposición adicional segunda).

Tal vez, el problema que aquí reste únicamente por examinar sea el de la integración en el Tribunal Superior de Justicia de Asturias de la actual Audiencia Territorial de Oviedo, habida cuenta de que el suscitado por la precisión estatutaria del “agotamiento de las sucesivas instancias procesales” en el Tribunal Superior tiene más adecuado encaje en el comentario al artículo siguiente.

Frente a una solución inicial del Proyecto de LOPJ, que mantenía la existencia de las Audiencias Territoriales, entendiendo que formaban parte del Tribunal Superior (solución ésta, sin duda, sostenida con mayor vigor en aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio hay más de una Audiencia Territorial), el actual texto de la ley opta, en línea con las previsiones del artículo 36 del Estatuto de Autonomía, por la supresión de las Audiencias Territoriales existentes en la actualidad, integrándolas plenamente en el Tribunal Superior —en donde exista más de una, se crean Secciones de las Salas en que se integra el Tribunal Superior, sólo de lo Contencioso-Administrativo y lo Social (disposición adicional segunda y tercera)—, de tal modo que la Audiencia Territorial de Oviedo habrá de desaparecer, en el momento mismo en que se constituya el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, que habría de hacerlo en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la LOPJ (disposición transitoria segunda), si no hubiera de esperarse a la aprobación de la Ley de Plantes y demarcación Judicial.

Contiene el Estatuto de Asturias, en su artículo 41.1, la previsión, como ocurre con otros Estatutos de Autonomía, de que las Comunidades Autónomas ejercerán todas las competencias que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan al Gobierno del Estado. Esta vidriosa atribución, auténtica autotransferencia de competencias, carente de respaldo constitucional alguno⁸, ha venido a ser precisada por el artículo 37 de la LOPJ:

⁸ S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público...*, cit., II, pág. 39.

"1. Corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, proveer a los juzgados y tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia.

2. A tal efecto, el Consejo General del Poder Judicial remitirá anualmente al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, una relación circunstanciada de las necesidades que estime existentes.

3. Podrá atribuirse a las Comunidades Autónomas la gestión de todo tipo de recursos, cualquiera que sea su consideración presupuestaria, correspondientes a las competencias atribuidas al Gobierno en el apartado 1 de este artículo, cuando los respectivos Estatutos de Autonomía les faculden en esta materia.

4. Los recursos propios que las Comunidades Autónomas destinen a las mismas finalidades deberán recogerse en un programa anual que será aprobado, previo informe favorable del Consejo General del Poder Judicial, por la correspondiente Asamblea Legislativa."

ARTICULO 37 *

“1. La competencia de los órganos jurisdiccionales en Asturias se extiende:

- a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.**
- b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.**
- c) En el orden contencioso-administrativo, a los recursos que se deduzcan contra los actos y disposiciones de las Administraciones públicas, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.**
- d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales de Asturias.**

2. En las restantes materias se podrán interponer, cuando proceda, ante el Tribunal Supremo el recurso de casación o el que corresponda según las Leyes del Estado y, en su caso, el de revisión. El Tribunal Supremo resolverá también las cuestiones de competencia entre los tribunales de Asturias y los del resto de España.”

1. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DE LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES EN ASTURIAS

Como se ha notado, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias culmina la organización territorial de la Administración de Justicia en el Principado, correspondiendo ahora el examen de sus competencias, cuyo examen en conexión con las del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, nos permitirá comprobar cómo las previsiones del artículo 37 del Estatuto han sido sustancialmente recogidas, en los términos generales en que están formuladas, por la LOPJ, aun cuando este texto venga a introducir la precisión y el detalle que lógicamente

* Autor del comentario: Raúl Bocanegra Sierra.

está ausente en la norma institucional asturiana y que únicamente a aquél corresponde realizar.

A) La regla general respecto a las competencias jurisdiccionales autonómicas en el orden civil que se desprende del precepto que se comenta y del artículo 56.1 de la LOPJ (que atribuye al Tribunal Supremo el conocimiento “de los recursos de casación, revisión y otros extraordinarios en materia civil que establezca la ley”, así como de otros de la propia LOPJ que en este momento no interesan), es la de que los tribunales y jueces asturianos conocerán en materia civil, con carácter general, de todos los recursos posibles salvo los de casación y revisión, que se reservan al Tribunal Supremo, habida cuenta de la eficacia uniformadora de la jurisprudencia y del carácter extraordinario de ambos recursos, cuya funcionalidad propia, que no es éste el lugar de examinar, exige su reserva precisamente al Tribunal Supremo, con jurisdicción en todo el territorio nacional.

Queda, sin embargo, en este esquema estatutario, por determinar el papel del Tribunal Superior de Justicia en el orden civil, función que realiza la LOPJ, al que dedica diversos preceptos, entre los que ahora conviene destacar el artículo 73.

Señala al respecto el artículo 73 de la LOPJ:

“1. La Sala de lo civil y penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo civil:

a) Del recurso de casación que establezca la ley contra resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde en infracción de normas del Derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución.

b) Del recurso extraordinario de revisión que establezca la ley contra sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, en materia de Derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad Autónoma, si el correspondiente Estatuto de Autonomía ha previsto esta atribución.

2. Esta Sala conocerá igualmente:

a) En única instancia, de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, dirigidas contra el presidente y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y contra los miembros de la Asamblea legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo.

b) En única instancia, de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de su cargo, contra todos o la mayor parte de los magistrados de una Audiencia Provincial o de cualquiera de sus Secciones.

c) De las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma que no tengan otro superior común.

3. Como Sala de lo penal, corresponde a esta Sala:

a) El conocimiento de las causas penales que los Estatutos de Autonomía reservan a los Tribunales Superiores de Justicia.

b) La instrucción y el fallo de las causas penales contra jueces, magistrados y miembros del Ministerio Fiscal por delitos o faltas cometidos en el ejercicio de su cargo en la Comunidad Autónoma, siempre que esta atribución no corresponda al Tribunal Supremo.

c) La decisión de las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales del orden penal con sede en la Comunidad Autónoma que no tengan otro superior común.

4. Le corresponde, igualmente, la decisión de las cuestiones de competencia entre Juzgados de Menores de distintas provincias de la Comunidad Autónoma.”

El precepto que se acaba de transcribir precisa el juego del Tribunal Superior de Justicia en el orden civil, y lo hace atribuyéndole (aparte de los extremos contenidos en el apartado 2 del art. 73), en las materias de Derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad Autónoma (pero sólo en éstas), la competencia para resolver los recursos de casación y extraordinario de revisión que la ley establezca contra las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma (normalmente, en su nuevo papel, las Audiencias Provinciales), en un claro paralelismo con las competencias del Tribunal Supremo respecto del Derecho civil común (carácter de supremo con que en realidad es configurado en relación con el Derecho propio de la Comunidad), pero con exclusión del conocimiento de todo otro recurso en materia civil, sobre la que adquieren un nuevo protagonismo las Audiencias Provinciales (arts. 80 y ss. LOPJ), y siempre que el Estatuto haya previsto esta atribución, lo que no ocurre en el caso asturiano. Es dudoso, cuando menos a mi juicio, que pueda hablarse de un Derecho especial asturiano (Cfr. comentario al art. 16), y probablemente la no inclusión en el precepto que comentamos del Estatuto de referencia alguna al mismo, sea expresión del convencimiento de los redactores del mismo de su inexistencia jurídica real.

Con ello, el Tribunal Superior de Justicia queda configurado en el orden civil como un auténtico Tribunal Supremo de Derecho foral propio de las Comunidades Autónomas donde exista, pero sin ningún papel a jugar en la resolución judicial de los asuntos en la materia, allí donde no exista, ni siquiera como Tribunal de apelación, papel que se reserva a las Audiencias Provinciales en su nueva configuración.

Dejando en este momento al margen la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias sobre las demandas de responsabili-

dad civil formuladas contra todos o la mayor parte de los magistrados de la Audiencia Provincial y de las autoridades políticas del Principado (pero que muestra, no obstante, el carácter efectivamente "superior" de este nuevo Tribunal) a que se refieren los apartados *a)* y *b)* del artículo 73.2 de la LOPJ, importa destacar que la competencia que la LOPJ le atribuye de resolver "las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma que no tengan otro superior común" (lo mismo que ocurre con idéntica atribución respecto de los órdenes penal —art. 73.3.e)—, contencioso-administrativo —art. 74.3— y social —art. 75.3—) encajan perfectamente y están en completa armonía con el apartado *d)* del artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Asturias, pero precisando que es justamente el Tribunal Superior de Justicia (cosa que el Estatuto no hace) el órgano encargado de resolverlas.

Inútil, por lo demás, es para una Comunidad Autónoma uniprovincial como Asturias, la previsión del artículo 73.4 de la LOPJ. Los conflictos que puedan suscitarse entre los Juzgados de Menores de Asturias —si hubiere más de uno— serán resueltos por la Audiencia Provincial (art. 82.7 de la LOPJ).

B) Ninguna dificultad suscita en este lugar, en principio, la competencia del Tribunal Superior de Justicia en el orden penal, salvo la remisión que la propia ley efectúa a los Estatutos de Autonomía, por lo que debemos remitirnos desde aquí al comentario de los preceptos correspondientes.

Cabe apuntar, no obstante, que el artículo 26.2 del Estatuto establece un fuero personal para los miembros de la Junta General, quienes "durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Asturias, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo penal del Tribunal Supremo", fuero éste reconocido por la LOPJ en el artículo que hemos copiado y también por lo que se refiere a la competencia del Tribunal Supremo, por el artículo 57.2 que le atribuye, aparte de las causas que la propia norma establece, las que "en su caso, determinen los Estatutos de Autonomía".

No hay, sin embargo, fuero privativo para el presidente del Principado, aunque, por la necesidad de su condición de diputado regional para poder ser elegido como tal presidente, gozará del que acaba de ser descrito. Lo mismo ocurre con los consejeros, que gozarán del fuero expuesto en la medida en que tengan además la condición de diputado regional. No obstante, este fuero personal del presidente y los consejeros ha sido establecido por la Ley autonómica de 5 de julio de

1984, del presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, cuyos artículos 19 y 39 han extendido a éstos (con algún matiz, tal vez, para los últimos) el fuero que el Estatuto sólo preveía para los miembros de la Junta General del Principado.

El hecho de que el artículo 73.3.a) de la LOPJ se refiera exclusivamente a los “Estatutos”, ha provocado que, en el momento en que corregimos pruebas, el Pleno de la Audiencia Territorial de Oviedo, con un voto particular, haya planteado, según informaciones de prensa, una cuestión de inconstitucionalidad de la Ley autonómica de 5 de julio de 1984, con ocasión de suscitarse el problema del fuero de un consejero autonómico, entendiéndose, en consecuencia, que tal fuero únicamente puede ser establecido por el propio Estatuto y no por las leyes autonómicas.

2. LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y SOCIAL

La remisión estatutaria a la LOPJ es plena en lo que se refiere a la jurisdicción o —si se quiere— a los procesos (puesto que la jurisdicción es única) contencioso-administrativos, cuyo texto atribuye en su artículo 74 a la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia el conocimiento:

“en única instancia:

a) De los recursos contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de los órganos de la Administración del Estado que no estén atribuidos o se atribuyan por ley a otros órganos de este orden jurisdiccional.

b) De los recursos contencioso-administrativos que se formulen contra los actos y disposiciones administrativas del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, de su presidente y de los consejeros, salvo que confirmen en vía administrativa de recurso o en procedimiento de fiscalización o tutela los dictados por órganos o entidades distintos.

c) De los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados, en materia de personal y actos de administración.

d) Del recurso contencioso-electoral contra los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de electos, así como sobre la elección y proclamación de los presidentes de las Corporaciones locales.

2. En segunda instancia conocerá de los recursos que establezca la ley y que se promuevan contra las resoluciones de los

Juzgados de lo contencioso-administrativo con sede en la Comunidad Autónoma.

3. La Sala de lo contencioso-administrativo conocerá igualmente de las cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo contencioso-administrativo con sede en la Comunidad Autónoma."

A la vista de esta regulación, aparecen claras, a mi juicio, dos características: por un lado, que, con mucho, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, habrá de ser la de mayor importancia en cuanto al número de asuntos a resolver, al tiempo que, por otro lado, las competencias señaladas, confirman la doble configuración del Tribunal Superior de Justicia (y aquí lo hace con mayor nitidez que la Sala de lo civil y penal), como efectivo Tribunal Superior (Supremo) del Derecho público, ahora, propio de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de los posibles recursos de casación que puedan caber ante el Tribunal Supremo cuando se aplique el Derecho del Estado. Adquiere así pleno sentido la expresión "agotamiento de las sucesivas instancias", contenida en el artículo 36 del Estatuto, que debe entenderse en el sentido de que, respecto del Derecho propio (aquí público) del Principado, tales instancias son todas, incluidos los posibles recursos extraordinarios, mientras que cuando se trata de aplicar Derecho del Estado (doble distinción ésta sobre la que gravita la configuración total del Tribunal), quedan siempre a salvo los recursos extraordinarios de casación y revisión ante el Tribunal Supremo (art. 58 LOPJ). Esta es la diferencia capital.

Por lo que se refiere al apartado a) viene a situar las competencias del Tribunal Superior en el marco de la nueva distribución competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa, ahora montada sobre la base de la atribución al Tribunal Supremo del conocimiento en única instancia de los recursos promovidos contra disposiciones y actos emanados del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno (art. 58.1 LOPJ), a la Audiencia Nacional, también en única instancia, de los recursos contra las disposiciones y actos de los ministros y secretarios del Estado (salvo que confirmen los dictados por otros órganos o entidades, cualquiera que sea su ámbito territorial) (art. 66), defiriendo a los Tribunales Superiores de Justicia estos últimos y los que se interpongan contra cualesquiera otros actos o disposiciones dictados por órganos administrativos de ámbito nacional. Desde esta perspectiva, no se trata de otra cosa que de una nueva redistribución competencial de las antiguas funciones jurisdiccionales de las Audiencias Territoriales, sobre la base de un criterio bastante razonable.

Más interesante y novedoso, desde la perspectiva autonómica, es la competencia del Tribunal Superior para conocer, también en única instancia de los recursos contencioso-administrativos que se formulen

contra los actos y disposiciones administrativas del Consejo de Gobierno, de sus consejeros y del presidente de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, es necesario precisar que las resoluciones de estos órganos administrativos del Principado lo pueden ser en aplicación de Derecho propio de la Comunidad Autónoma, allí en donde el Principado disponga de la competencia legislativa y ejecutiva sobre una determinada materia, o bien en ejecución de la legislación estatal, en ejecución del Derecho del Estado (lo que habrá de producirse con absoluta frecuencia, habida cuenta del principio de la ejecución autonómica de la legislación estatal). En este último caso, el conocimiento por el Tribunal Superior en única instancia de los correspondientes recursos no excluye, sin embargo, la posibilidad de interponer ante el Tribunal Supremo los recursos de extraordinarios de casación y revisión, como señala el artículo 58 LOPJ, en sus apartados 3.º, 4.º y 6.º (lo mismo que cuando se trate de recursos contra actos y disposiciones procedentes de órganos de la Administración del Estado, que lógicamente aplicarán únicamente su propio Derecho). Así, los dos primeros apartados precisan que corresponde a la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (una en la LOPJ, en la que se refundirán las tres actualmente existentes) el conocimiento de los recursos de casación que establezca la ley contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia “en recursos contra actos y disposiciones procedentes de órganos de la Administración del Estado”, y “en relación con actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas y siempre que *dicho recurso se funde en infracción de normas no emanadas de los órganos de aquéllas*”. Por su parte, el apartado 6.º atribuye al Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos de revisión “que establezca la ley y que *no estén atribuidos a las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia*”, previsión esta última que se explica en que, siendo el criterio central de partición de competencias entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas la aplicación del Derecho estatal o del comunitario, la nueva Ley Jurisdiccional (del proceso contencioso-administrativo) habrá de prever recursos de revisión ante el propio Tribunal Superior de Justicia respecto de recursos que no sean susceptibles de llegar al Tribunal Supremo por razón del Derecho aplicable. Con todo, con lo hasta aquí dicho, el papel del Tribunal Superior no difiere demasiado del propio de una auténtica Audiencia Territorial tal y como ahora las conocemos.

Pero cuando se trata de resoluciones de los órganos citados (presidente de la Comunidad Autónoma, Consejo de Gobierno y consejeros), que aplican Derecho (público) propio de la Comunidad Autónoma, es el propio Tribunal Superior de Justicia quien resuelve no sólo el pleito en única instancia, sino también los posibles recursos extraordinarios de

revisión contra sus propias resoluciones (Cfr. art. 58.6 LOPJ. Sólo revisión; no cabría recurso de casación, al no existir un Tribunal Superior en la materia.) Con ello, en estos casos, situado por la LOPJ el criterio delimitador de las competencias entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, cuando se trata de la impugnación de actos y disposiciones comunitarias, en la aplicación del Derecho estatal o el propio de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Superior de Justicia adquiere una dimensión característica y absolutamente definitiva, apareciendo, de forma totalmente novedosa, como un auténtico Tribunal Supremo de Derecho público del Principado.

Por lo que se refiere a la competencia atribuida a los Tribunales Superiores de Justicia por el apartado c) del artículo 74.1 LOPJ (... "recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de Gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en materia de personal y actos de Administración"), son de destacar dos aspectos: por una parte, que esta referencia debe enmarcarse en la general atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa, por puras razones prácticas, del conocimiento de garantía de los derechos del personal al servicio de órganos constitucionales o poderes distintos de la Administración pública. Como señala el artículo 58.1 de la LOPJ, aparte de las normas reguladoras de los respectivos órganos o poderes, corresponde al Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos contra los actos y disposiciones procedentes del Consejo General del Poder Judicial y, asimismo, contra los actos y disposiciones de los órganos de Gobierno de las Cortes Generales, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en materia de personal y actos de administración. No es éste el momento de entrar en el argumento, pero debe señalarse que, aun cuando algún sector doctrinal afirme lo contrario, el hecho de que sea la jurisdicción contencioso-administrativa la que conozca de tales cuestiones, no lleva consigo necesariamente que el concepto de Derecho administrativo haya de montarse sobre bases objetivas (el acto administrativo, que podría ser dictado no sólo por las Administraciones públicas, sino también por los poderes y órganos citados), sino que la noción de Derecho administrativo puede perfectamente seguir construyéndose desde la perspectiva estatutaria, el Derecho propio y específico de las Administraciones públicas, en la medida misma en que la atribución competencial a la jurisdicción contenciosa de aquellas cuestiones no es más que un puro remedio práctico de garantizar los derechos del personal al servicio de tales instituciones ¹.

Pero, por otro lado, la aludida referencia al control por la Sala de lo

¹ Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho administrativo I*, 4.ª edición, Madrid, 1983, págs. 36 y ss. Ultimamente, PAREJO, L.: *El concepto del Derecho administrativo*, Caracas, 1984.

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de los actos y disposiciones de la Junta General del Principado —y esto es, tal vez, lo que más importa en este momento— viene a poner de relieve una vez más el carácter del Tribunal Superior de Justicia como un auténtico Tribunal Supremo del Principado de Asturias, del Derecho propio del mismo, en cuanto las resoluciones dictadas por él en esta materia tampoco tienen acceso al Tribunal Supremo.

Carácter éste (compatible, desde luego, con su consideración como pieza territorial en el enjuiciamiento del Derecho del Estado) que viene a ser corroborado por las competencias que el artículo 75 de la LOPJ atribuye a la Sala de lo Social:

“La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia conocerá:

1. En única instancia, de los procesos que la ley establezca sobre controversias que afecten a los intereses generales de los trabajadores y empresarios en ámbito superior al de un Juzgado de lo Social y no superior al de la Comunidad Autónoma.
2. De los recursos que establezca la ley contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de lo social de la Comunidad Autónoma.
3. De las cuestiones de competencia que se susciten entre los Juzgados de lo Social de la Comunidad Autónoma”.

Destacar, lateralmente, la novedad absoluta que supone la creación de Juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo (medida ésta seguramente racional, a la vista del número de asuntos existentes y probablemente obligada por la creación del Tribunal Superior de Justicia, que obliga a eliminar numerosos asuntos de su conocimiento en primera instancia, los procedentes de la Administración local, básicamente), y la más relativa de la conversión de las Magistraturas de Trabajo en Juzgados de lo social, medida ésta impuesta por razones constitucionales (la unidad jurisdiccional) y seguramente también de dignificación de su función.

Por último, la referencia a “las restantes materias” que efectúa el Estatuto carece, en mi opinión, completamente de sentido. Procedente del artículo 11 del Estatuto de Cataluña de 1932², en donde tenía pleno

² “El Tribunal de Casación de Cataluña tendrá jurisdicción propia sobre las materias civiles y administrativas cuya legislación exclusiva esté atribuida a la Generalidad. Conocerá, además, el Tribunal de Casación de Cataluña de los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privado catalán que deban motivar inscripción en los Registros de la Propiedad. Asimismo, resolverá los conflictos de competencia y jurisdicción entre las autoridades judiciales de Cataluña. En las demás materias se podrá interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo de la República o el procedente según las Leyes del Estado. El Tribunal Supremo de la República resolverá asimismo los conflictos de competencia y de jurisdicción entre los Tribunales de Cataluña y los demás de España.” Cfr. ELIZALDE y AYMERICH: *La Jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. Posibilidad y límites*, en *El Poder Judicial II*, Madrid, 1983, pág. 1058.

sentido, no se comprende, en el Estatuto de Asturias, a qué materias se puede referir. Reguladas las competencias judiciales en materia civil, penal, contencioso-administrativa, así como las cuestiones de competencia, no parece que existan otras materias susceptibles de ser atribuidas al conocimiento judicial, como no sea la competencia establecida por otros Estatutos de Autonomía respecto al conocimiento de los recursos sobre la calificación de títulos sujetos a inscripción en Registros de la Propiedad situados en el territorio de una Comunidad Autónoma.

ARTICULO 38 *

"1. El presidente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias será nombrado por el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. El presidente del Principado de Asturias ordenará la publicación de dicho nombramiento en el 'Boletín Oficial del Principado de Asturias'.

2. El nombramiento de los magistrados, jueces y secretarios del Tribunal Superior de Justicia de Asturias se efectuará en la forma prevista en las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial."

1. EL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

El presidente del Tribunal Superior de Justicia, que lo será también de su Sala de lo civil y penal y tendrá la consideración de magistrado del Tribunal Supremo (art. 72 LOPJ), será nombrado, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, por Real Decreto, con refrendo del ministro de Justicia, que será asimismo quien efectúe la presentación a Real Decreto (art. 316 de la LOPJ). La duración de su mandato será de cinco años y la propuesta del Consejo General del Poder Judicial habrá de efectuarse entre Magistrados que hubieren prestado diez años de servicio en la categoría, lo hubieren solicitado y lleven, al menos, veinte años perteneciendo a la carrera judicial. El nombramiento de presidente del Tribunal Superior de Justicia, producirá efectos desde su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, con independencia de la preceptiva publicación, establecida por el Estatuto de Autonomía de Asturias, en el *Boletín Oficial del Principado* (art. 336 LOPJ), publicación esta última que debe entenderse, en consecuencia, a los puros efectos de publicidad. Su cese se producirá, como es usual, bien por expiración de su mandato, salvo que sea confirmado en el cargo, bien por dimisión aceptada por el Consejo General del Poder Judicial, bien por resolución acordada en resolución de un expediente disciplinario.

* Autor del comentario: Raúl Bocanegra Sierra.

De la amplia serie de funciones que enumera el artículo 160 LOPJ, cabe destacar que el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias ostenta la representación del Poder Judicial en la Comunidad Autónoma siempre que no concurra el presidente del Tribunal Supremo (art. 161).

El Tribunal Superior de Justicia, integrado, como notamos, por tres Salas, se compone de su presidente, de los presidentes de Sala y de los magistrados que determine la ley para cada una de las Salas (art. 72 LOPJ).

Por su parte, los magistrados del Tribunal Superior serán nombrados, de acuerdo con lo que señala el artículo 330 de la LOPJ, a la que se remite el Estatuto de Autonomía de Asturias, del siguiente modo:

“1. Los concursos para la provisión de las plazas de magistrados de las Salas... de los Tribunales Superiores de Justicia... se resolverán en favor de quienes, ostentando la categoría necesaria, tengan mejor puesto en el escalafón.

2. En cada Sala o Sección de lo contencioso-administrativo y de lo social, una de las plazas se reservará a magistrado especialista en dicho orden jurisdiccional, con preferencia del que ocupe el mejor puesto escalafonal. Si la Sala o Sección se compusiere de cinco o más magistrados, el número de plazas cubierto por este sistema será de dos.

3. En la Sala de lo civil y penal de los Tribunales Superiores de Justicia, una de cada tres plazas se cubrirá con un jurista de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional en la Comunidad Autónoma, nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial sobre una terna presentada por la Asamblea Legislativa. Las restantes plazas serán cubiertas por magistrados nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre los que lleven cinco años en la categoría y tengan especiales conocimientos en Derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad Autónoma.”

La previsión que este precepto contiene respecto al conocimiento del Derecho foral y especial propio de la Comunidad Autónoma, para los magistrados, así como la establecida en el artículo 341 del mismo tenor para los presidentes (más el conocimiento para éstos del idioma oficial de la Comunidad Autónoma), no resultan de aplicación en Asturias, en donde ninguna referencia puede encontrarse en el Estatuto a la posible existencia de un Derecho foral propio (a salvo las previsiones del artículo 16 del Estatuto, al que nos remitimos).

Por último, la LOPJ reconoce a todas las Comunidades Autónomas la posibilidad de “instar del Ministerio de Justicia la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las vacantes de la carrera judicial y del secretariado, así como del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, existentes en su ámbito territorial”.

ARTICULO 39 *

“A instancia del Principado, el órgano competente convocará los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes en Asturias de magistrados, jueces, secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial.”

1. COMENTARIO

Como se ha explicado en otros preceptos concordantes, la Administración de Justicia es una competencia exclusiva del Estado, sin salvedad inicial alguna (art. 149.1.5.º de la Constitución), por lo que sólo a éste, mediante la correspondiente ley orgánica, le corresponde establecer desde el principio al fin, la planta y organización de los órganos del Tercer Poder, la provisión de sus Cuerpos y la estructura procesal. Naturalmente, el Estado puede, también, encomendar algún tipo de colaboración a las Comunidades Autónomas, como se hace en el artículo 152 de la Constitución. Pero esta modesta contribución, que debe ser delimitada por la ley orgánica del Poder Judicial, no puede en ningún caso verse hipotecada por los Estatutos de Autonomía que, en este punto, están a merced de la ley orgánica de la Justicia. Todo condicionamiento viene a carecer de validez, ya que el carácter paccionado de determinados Estatutos no puede alcanzar, so pena de inconstitucionalidad, a materias donde el Estado puede, por expreso mandato constitucional, regularlo todo.

A lo sumo, los Estatutos no tienen más virtualidad, en materia relativa al Poder Judicial, que la propia de una ley orgánica en espera de otra ley orgánica posterior.

Bien es cierto que la inmensa mayoría de los textos autonómicos se han movido con prudencia en este terreno, pero en plena discusión parlamentaria de la Ley del Tercer Poder, se han dejado oír opiniones y se han redactado enmiendas que invocaban “competencias atribui-

* Autor del comentario: Leopoldo Tolívar Alas.

das por los Estatutos". Y esto, en sí, es una aberración. Los Estatutos sólo pueden hacerse eco de los escuetos términos del artículo 152 de la Constitución —y además por coherencia sistemática sólo deberían hacerlo las Comunidades de autonomía plena— y esperar que las Cortes Generales quieran disponer para el ámbito de cada nacionalidad o región.

El artículo 39 del Estatuto de Asturias, en redacción idéntica a la de los demás Estatutos, señala el carácter de legitimado del Principado para instar la convocatoria, por los distintos sistemas, de cuantos funcionarios sirven a la justicia.

La redacción, tomada claramente de textos precedentes, parece convertir a la comunidad autónoma en interesado único para que el procedimiento se inicie. Y tal interpretación sólo puede ser válida en tanto sea refrendada por la ley orgánica estatal referida a la Justicia.

Con más prudencia, el precepto reseñado remite al "órgano competente" la iniciativa del Principado. No en balde, la facultad para convocar concursos y oposiciones es uno de los objetos más valiosos de la disputa entre el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, y el Gobierno de los Jueces. No es, por tanto, de extrañar que este tema haya originado posiciones encontradas en el debate de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a punto de ser aprobada por el Senado en el momento de redactarse este comentario.

El determinar cuál es el *órgano competente* (como dicen los Estatutos de Autonomía) para convocar oposiciones y concursos, no ha sido tarea fácil para los legisladores. En todo el texto aprobado por el Congreso no hay un solo artículo que diga explícitamente a quién corresponde tal facultad. En buena sistemática, la cuestión debiera quedar diáfananamente zanjada en el comienzo del capítulo relativo al ingreso en la carrera judicial. Sin embargo, sólo existen dos preceptos en los que se entiende por órgano convocante al Ministerio de Justicia. Tales artículos (citando el texto aprobado por el Congreso) son el 318, donde se dice que la convocatoria de plazas a cubrir entre juristas de reconocido prestigio corresponde al Ministerio de Justicia, y el 320, en íntima conexión con el precepto estatutario que comentamos, donde se señala que:

"Podrán las Comunidades Autónomas instar del Ministerio de Justicia la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las vacantes de la carrera judicial y del secretariado, así como del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, existente en su ámbito territorial."

De dicho texto se coligen dos hechos: el primero, ya apuntado, de que la Comunidad Autónoma no detente el monopolio legitimador para

instar la provisión; el segundo que es la Administración del Estado la convocante de concursos y oposiciones.

Podría parecer que la remisión que el Estatuto asturiano hace a la Ley del Poder Judicial para que determine el órgano competente convocante quedaba plenamente resuelta. Sin embargo, el "iter" parlamentario nos está demostrando lo contrario y tal parece que no se desea dejar clara la cuestión. Para sorpresa de todos, el Grupo Parlamentario Socialista del Senado ha presentado una enmienda (la 535) destinada a sustituir la expresión "Ministerio de Justicia" por "órgano competente" con lo que el texto remitido (LOPJ) queda igual que el remitente (Estatutos de Autonomía). Para colmo, la justificación de la enmienda dice únicamente: "mayor precisión técnica"¹. Al lado de tan increíble ambigüedad, el Grupo Popular en la Cámara Alta, con sus tradicionales postulados, aboga (enmienda n.º 159) por la sustitución de "Ministerio de Justicia" por "Consejo General del Poder Judicial".

Realmente, la poca claridad del tema y el conflicto de intereses (obvio en otros puntos, como la elección de vocales del Consejo General del Poder Judicial), se puede constatar en el artículo 113.3 del mismo texto aprobado por el Congreso de Diputados, en el que se atribuye a la competencia del órgano de gobierno de la Magistratura la "formación, perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados"². Entre estas competencias de provisión podría entrar la simple convocatoria de las plazas vacantes. De otro lado se deduce lo que sí aparece claro en el Libro VI de la Ley: el personal al servicio de la Administración de Justicia es de la íntegra incumbencia, a estos efectos, del Ministerio de Justicia.

Precisamente porque hay una cierta contradicción entre los artículos 320 y 113.3 en cuanto a quién convoca las plazas de la carrera judicial, el Grupo Popular presentó una enmienda a este último artículo del Proyecto de ley orgánica del Poder Judicial, encaminado a reforzar las facultades convocantes del Consejo, añadiendo la palabra "selección" a sus atribuciones (enmienda n.º 70).

Lamentamos que la definitiva aprobación de las Cortes Generales no subsanase estas incoherencias que motivarán conflictos, sin duda.

Del texto aprobado por el Congreso queda, sin embargo, perfectamente claro que la convocatoria de secretarios judiciales, oficiales,

¹ Con la imprecisa redacción que criticamos fue aprobado el artículo 315 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

"Las oposiciones y concursos para cubrir las vacantes de la carrera judicial, del secretariado y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia serán convocadas, a instancia de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se produzcan las vacantes, por el órgano competente y de acuerdo con lo dispuesto en esta ley".

² Texto definitivo del artículo 107.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

auxiliares y agentes de la Administración de Justicia corresponde, para toda suerte de oposiciones y concursos, al departamento ministerial.

En cuanto a la carrera judicial, se desprende con nitidez del proyecto que la fijación de las condiciones de acceso al Centro de Estudios Judiciales, el contenido de los programas de oposiciones y el tipo de ejercicio selectivos corresponde al Ministerio de Justicia, previo dictamen preceptivo y no vinculante del Consejo General del Poder Judicial y del Centro de Estudios Judiciales. Sin embargo, las mismas circunstancias, en lo relativo a pruebas restringidas o especializadas para el acceso a la categoría de magistrado, corresponden ser determinadas únicamente al Consejo General, oído el Centro de Estudios Judiciales.

Los Tribunales calificadores para las distintas formas de acceso a la carrera judicial son nombrados por el Consejo General del Poder Judicial. Estarán presididos por el presidente del Tribunal Supremo o magistrado del mismo en quien delegue y formarán parte de los mismos un magistrado, un fiscal (propuesto por el fiscal general del Estado), dos catedráticos de Universidad (propuestos por el Consejo de Universidades), un abogado en ejercicio (por el Consejo General de Abogacía) y un letrado del Estado (por el ministro de Justicia) que actuará de secretario.

El nombramiento de jueces y magistrados corresponde al Consejo General del Poder Judicial, mediante Real Orden para los primeros y Real Despacho (refrendado por el ministro de Justicia) para los segundos, incluidos los presidentes de órganos colegiados. Este formulismo, vigente desde la Ley Orgánica de 10 de enero de 1980, se vio afectado al ser aprobada la enmienda socialista número 536, que, por uniformizar los nombramientos estatales, cambia la expresión "Real Despacho" por la común de "Real Decreto"³.

El escalafón de la carrera judicial será revisado por el Consejo General, al menos una vez cada tres años, y publicado con sus incidencias en el *Boletín Oficial del Estado*, según señala el artículo 330 de la ley orgánica.

En el caso de personal al servicio de la Administración de Justicia, las precisiones correspondientes deberán venir dadas por el Reglamento que el Gobierno deberá aprobar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley orgánica (disposición adicional primera, 2).

Debemos reiterar, para finalizar este comentario, la necesidad de unos términos claros en la delimitación de competencias entre Gobierno y Consejo General del Poder Judicial en lo concerniente al acceso de jueces y magistrados, sería indeseable remitir el tema, hurtándolo al debate parlamentario, a un Reglamento como el anunciado en disposición adicional para la carrera judicial y para el centro de Estudios

³ Artículo 316 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Judiciales. Pero lo cierto es que de aceptarse las enmiendas a que hemos hecho alusión la inseguridad jurídica puede ser notoria.

Igualmente consideramos insuficiente la remisión reglamentaria que se hace en el artículo 341 de la ley orgánica, a la valoración de conocimientos de Derecho foral e idioma propios de las Comunidades Autónomas cuando sus Estatutos lo establezcan como mérito preferente en los concursos para órganos jurisdiccionales de su territorio. Recordemos que la exigencia de dar preferencia a los conocedores del Derecho foral aparece, por primera vez, en los Estatutos vasco y catalán. El primero, además, extendía la prioridad a los dominadores de la lengua propia. De estos Estatutos la carga se extendió a otros (Galicia, Valencia, Aragón, Navarra).

No obstante, la preferencia que los Estatutos, a nuestro juicio sin demasiado apoderamiento, extendían a oposiciones y concursos parece quedar limitada a estos últimos a tenor de lo señalado en el referido artículo 346.

El tema no afecta, en estos momentos, a Asturias, pero podría variar en el futuro. Si aún no es fácil pensar en la cooficialidad del bable en una próxima reforma del Estatuto de Autonomía (vid. comentario al art. 4.^º), menos improbable es que el Principado logre compilar sus instituciones tradicionales y éstas pasen a constituir derecho escrito, en los términos y con las limitaciones que se han detallado en el comentario al artículo 16 del Estatuto.

ARTICULO 40 *

“Corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las leyes generales, la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal.”

1. COMENTARIO

El presente artículo, idéntico en su redacción a otros de las demás Comunidades Autónomas, se limita a reconocer la íntegra competencia del Estado para determinar la organización y funcionamiento del Ministerio Público.

Tan innecesaria atribución —máxime cuando la Administración de Justicia es en su totalidad competencia estatal— no deja de ser, parodiando al Tribunal Constitucional, una “mala técnica jurídica”.

El Ministerio Fiscal es un órgano constitucional en nuestro país, al que la ley Fundamental dedica su artículo 124, así como distintas atribuciones en otros preceptos [126, 127, 162.1.b)].

El profesor ALZAGA recuerda que ya nuestro constitucionalismo histórico plasmó en la Ley Suprema esta importante figura, coincidiendo con los dos textos más alejados quizá en el régimen de derechos y libertades: el artículo 105 del Estatuto de Bayona de 1808 y el artículo 104 de la Constitución republicana de 1931.

El mismo autor nos recuerda, igualmente, dentro del Derecho comparado, la existencia de ordenamientos donde esta figura del Ministerio Público se halla constitucionalizada: así el artículo 101 de la Constitución belga; 107-108 de la italiana; artículo 6.º del capítulo 11 de la sueca; 224-226 de la portuguesa, por citar sólo ejemplos europeos.

La importancia del Ministerio Fiscal se traduce en España en su necesaria intervención en todos los procesos penales por ilícitos, públicos o semipúblicos, así como en los procesos civiles donde concurren menores, incapacitados o ausentes y en causas de jurisdicción voluntaria. También en materia contencioso-administrativa el Ministerio Fiscal

* Autor del comentario: Leopoldo Tolívar Alas.

tiene cometidos, en los procesos especiales más vinculados a la defensa de los derechos fundamentales, como son el proceso regulado en la Ley de Protección Jurisdiccional de Derechos Fundamentales de 27 de diciembre de 1978, o en el contencioso-electoral (Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977). En estos temas de libertades públicas el Ministerio Fiscal ha ganado la batalla —ya secular— a la Dirección General de lo contencioso o, lo que es lo mismo, al Cuerpo de Abogados del Estado.

En justa lógica con lo anterior, el Ministerio Fiscal puede llegar, en su defensa de los derechos fundamentales comprendidos entre los artículos 14 a 30 de la Constitución, hasta el propio Tribunal Constitucional, interponiendo recurso de amparo, de acuerdo con el artículo 162.1.b) de la Constitución, y aún más, interviniendo “en todos los procesos de amparo, en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley” (art. 47 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

El artículo 124 de la Constitución, resume en su primer párrafo las misiones del órgano al señalar que,

“El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.”

En este primer párrafo del artículo 124 de la Constitución puede apreciarse, entre otras misiones, el papel de defensor de los derechos de los ciudadanos ante los tribunales ordinarios, lo que explica el casi nulo papel que el Defensor del Pueblo puede desempeñar ante los mismos. También tutela la independencia de la Justicia (ver circular de la Fiscalía General del Estado 7/1978, de 30 de diciembre), siendo los propios funcionarios de la carrera fiscal necesariamente independientes de toda afiliación política o sindical, no pudiendo desempeñar ningún otro cargo público (art. 127 de la Constitución). Para velar por los derechos y libertades y para hacer cumplir la ley, el Ministerio Fiscal es ayudado en la averiguación de los hechos delictivos y descubrimiento y aseguramiento del delincuente por una Policía Judicial, aún a la espera de la ley que desarrolle el artículo 126 de la Constitución. La Ley Orgánica del Poder Judicial prevé que, en el plazo de un año desde su aprobación, el Gobierno remita a las Cortes el proyecto de tan importante ley policial.

Por lo demás, el párrafo primero del artículo 124 de la Constitución es repetido íntegramente en el 440 del texto aprobado por el Congreso de Diputados de Ley Orgánica del Poder Judicial.

El párrafo segundo del artículo 124 de la Constitución se refiere a los principios administrativos de actuación del órgano, en plena correspondencia con lo que, en general se señala para las Administraciones en los artículos 103 y 106:

“El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.”

El Ministerio Fiscal acentúa la dependencia jerárquica administrativa, en unidad de actuación con las circulares (instrumento claramente jerarquizador) del Fiscal General del Estado, nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial (párrafo 4.º del art. 124 de la Constitución). En la propuesta gubernamental la iniciativa, lógicamente, es del Ministerio de Justicia, de cuyo Departamento depende, en todos los aspectos, la carrera fiscal. Carrera que, como es sabido, hasta la creación del Consejo General del Poder Judicial (Ley de 10 de enero de 1980) era común en su acceso y formación a la Judicial.

La actual regulación orgánica del Ministerio Fiscal viene dada, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 124 de la Constitución, por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre. Este Estatuto orgánico no significa, aun cuando la expresión constitucional movió a parte de la doctrina a equívoca, reserva de ley orgánica. Aunque, a propósito de leyes orgánicas, la del Poder Judicial incide en el Estatuto del Ministerio Fiscal en sus disposiciones adicional novena y transitorias quinta y sexta, todas ellas encaminadas a la integración y equiparación de funcionarios al Cuerpo, entre sí y con respecto a la carrera judicial. En tal sentido, el texto de la adicional novena prevé la modificación del artículo 34 de la citada Ley de 30 de diciembre de 1981, por la que se regula el Estatuto del Ministerio Fiscal, que quedaría redactado de la siguiente forma:

“Las categorías de la carrera fiscal serán las siguientes:

- 1.ª) Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, equiparados a magistrados del Alto Tribunal. El teniente fiscal del Tribunal Supremo tendrá la consideración de presidente de Sala.
- 2.ª) Fiscales equiparados a magistrados.
- 3.ª) Abogados-fiscales equiparados a jueces.”

En conclusión, el artículo 40 del Estatuto de Autonomía de Asturias hace una remisión en blanco a la legislación del Estado en cuanto a organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal. La organización

viene dada, básicamente, por el Estado orgánico ya reiterado de 30 de diciembre de 1981, levemente afectado por la Ley Orgánica del Poder Judicial. En cuanto al funcionamiento o actividades a desplegar por los funcionarios de la carrera fiscal deberá estarse, además y fundamentalmente, a lo dispuesto en las leyes, básicamente procesales —y por tanto estatales, también— que contemplan la intervención del Ministerio Público en los distintos tipos de procesos. Y como se ha señalado, además del relevante papel desempeñado tradicionalmente en múltiples juicios regulados en las leyes de enjuiciamiento criminal y civil, el Ministerio Fiscal tiene encomendadas, en el ámbito contencioso-administrativo y ante el Tribunal Constitucional, importantes misiones como defensor de los derechos y libertades y del interés público representado por la ley.

ARTICULO 41 *

“En relación a la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde al Principado:

1. Ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado.

2. Fijar la demilitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y la localización de su capitalidad.”

1. INTRODUCCION

Una vez más conviene destacar un dato ya casi tópico, pero que es explicativo y, por tanto, exculpatorio de los redactores del Estatuto asturiano: la transcripción del precepto de otros Estatutos. Y dado que el Asturiano fue el primero en aprobarse por la *vía lenta*, copia, al cabo, de los textos de corte más nacionalista.

Esta advertencia viene a prevenirnos de la ambiciosa redacción del encabezamiento del artículo: “en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde al Principado...”. Parece dar la impresión de unas facultades omnímodas que sólo razones bélicas pueden limitar. Y la realidad es bien otra. En pura sistemática constitucional a las Comunidades del artículo 143 no les corresponde nada en relación con la Administración de Justicia. Otra cosa es, como ya adelantamos con respecto al último párrafo de este artículo 41, que la única excepción constitucional al artículo 149.1.5.^a que declara la exclusividad sin paliativos del Estado en la Administración de Justicia, se haya extendido también a las Comunidades de autonomía diferida. Nos referimos a “los supuestos y las formas de participación de las Comunidades en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio” (art. 152.1 de la Constitución).

De esta gota los Estatutos del artículo 151 trataron de hacer un

* Autor del comentario: Leopoldo Tolívar Alas.

lago, y ante la improcedencia de incluir atribuciones concretas, que serían inconstitucionales, se extendieron en retóricas declaraciones, con una grandilocuencia como la que, copiada, ha pasado al párrafo primero y a su inmediato ordinal, del artículo 41 del Estatuto asturiano.

Según el *número uno* del artículo que comentamos, el Principado puede “ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado”. Tan sublime declaración podría llevarnos a pensar, en una interpretación literal, que el Principado podía, a la luz de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, redactar los programas de las carreras judiciales y de secretarios, aprobar sus Reglamentos orgánicos, preparar los proyectos de leyes de Planta y Demarcación o de la Policía Judicial o, por qué no, refrendar el nombramiento del presidente del Tribunal Supremo.

Afortunadamente, la remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial nos pone en la senda correcta y válida en exclusiva. Las facultades que las Comunidades Autónomas pueden tener (además de la constitucional de participar en las demarcaciones) son las que fije dicha ley orgánica. Ni una más. Por descontado que no incluimos aquí, ni en ello está pensado el artículo, las prerrogativas que la Administración del Principado, como todas las de carácter público, tiene ante los tribunales.

La Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985, se refiere a determinadas colaboraciones *materiales* de las Comunidades Autónomas para la mejor prestación de la Justicia. Estas aportaciones de medios materiales concuerdan con las tradicionales ayudas que las Administraciones municipales venían facilitando al Ministerio de Justicia para la ubicación de juzgados en terrenos o edificios de su titularidad; o el mantenimiento de un depósito municipal para las acciones cautelares de los jueces consistentes en la privación de libertad.

En concreto, el artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que corresponderá al Gobierno de la nación, oídos preceptivamente la Comunidad Autónoma afectada y el Consejo General del Poder Judicial, la creación de Secciones y Juzgados cuando no supongan la alteración de la demarcación judicial. Como es lógico, si la Comunidad tuviera los mismos poderes que el Gobierno, este artículo sería un absurdo.

En íntima conexión, el artículo 37.3 de la ley contempla la posibilidad de atribuir:

“... a las Comunidades Autónomas la gestión de todo tipo de recursos, cualquiera que sea su consideración presupuestaria, correspondientes a las competencias atribuidas al Gobierno en el apartado 1 de este artículo, cuando los respectivos Estatutos de Autonomía les faculten en esta materia.”

Estos medios de todo tipo, encaminados a una mejora de la "independencia y eficacia" de la Justicia, son declarados en la ley de atribución del "Gobierno a través del Ministerio de Justicia", aunque pueden ser cedidos o delegados, por autorización de la ley orgánica, a las Comunidades Autónomas que se hayan declarado competentes en sus Estatutos (prácticamente todas, aunque expresamente vid. art. 35.3 Estatuto vasco y 18.3 del catalán).

En resumen, las Comunidades pueden colaborar en la organización material, e incluso personal, de los juzgados siempre que tal atribución les sea encomendada por el órgano detentador de la competencia originaria que es el Gobierno del Estado.

Por lo que respecta al *número 2* del artículo 43 del Estatuto de Autonomía, éste se refiere a la participación de la Comunidad del Principado de Asturias a la hora de fijar la delimitación de las demarcaciones judiciales y su capitalidad.

De la redacción, con entronque en el artículo 152 de la Constitución parece desprenderse una exclusividad en la fijación que no se corresponde con la realidad legal.

Siguiendo el trabajo de TOLÍVAR ALAS, "Las Comunidades Autónomas y la fijación de demarcaciones judiciales" (*REDA* n.º 34, 1982) examinaremos el precedente de la II República, el tema del rango normativo, las innovaciones constitucionales y las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Todo ello partiendo de que una de las más importantes reformas que la Administración de Justicia demanda es, sin duda, la relativa a la división territorial de los órganos jurisdiccionales. Las actuales demarcaciones y su capitalidad, obedecen en gran parte de los casos más a la secular tradición que a las necesidades reales del servicio. Pese a las remodelaciones operadas, especialmente la de 1965, la delimitación de los juzgados sigue sin responder en buena medida, a criterios de homogeneidad y eficacia. Una simple lectura de la primera Memoria del Consejo General del Poder Judicial —prevista en el artículo 4.º de su Ley Orgánica— es prueba suficiente de lo que venimos apuntando. La insostenible desproporción en el número de asuntos a conocer por un Juez de Partido con respecto a los de otras demarcaciones —a veces incluso limítrofes— obliga a los órganos competentes a propiciar un cambio profundo basado en la racionalidad y en la igualdad, del que sin duda ha de desprenderse una justicia más ágil, menos dispar y más próxima a la sociedad a la que sirve.

2. LA FIJACION DE DEMARCACIONES JUDICIALES EN LA EXPERIENCIA REGIONAL DE LA II REPUBLICA

El constituyente español de 1931 sólo parece que intentó dejar claras las atribuciones del Estado en relación con la Administración de

Justicia en el concreto tema de la competencia del Tribunal Supremo. El texto fundamental de la República, al margen de consagrar que, en todo caso, la Justicia se administraba en nombre del Estado, ofrece una pobreza notable a la hora de delimitar lo que iban a ser atribuciones de la República y, consiguientemente, hasta donde podrían recabar facultades las Regiones autónomas.

La Constitución de 9 de diciembre de 1931 se limitó, en su artículo 14.11 a declarar la "exclusiva competencia" del Estado español con respecto a la "Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los poderes regionales" y a éstos, de otro lado, se les posibilitaba en el artículo 15 la ejecución de la legislación procesal del Estado.

Tan escuetos preceptos, unidos a la cláusula de inclusión estatutaria de competencias no reservadas al Estado por la Constitución permitieron al regionalismo de la época, ansioso de contar con un tercer poder propio una interpretación generosa que llevó, *de facto*, a la práctica asunción de todas las facultades administrativas relativas a la organización de la Justicia por parte de la comunidad catalana. Incluso, *de iure*, el Decreto de 24 de octubre de 1933 llegó a privar al Tribunal Supremo de las facultades gubernativas e inspectoras sobre el Tribunal de Casación de Cataluña, colocando a ambos órganos en situación casi paritaria sobre la que, en caso de conflicto, habría de pronunciarse el Tribunal de Garantías Constitucionales. Esta abusiva interpretación de artículo 14.11 de la Constitución se producía, además, a través de una norma que, aunque de carácter paccionado, sólo tenía rango de Decreto.

El régimen autonómico de Cataluña, único, como es sabido, que dispuso de tiempo para ser desarrollado, incluyó en el Estatuto de 15 de septiembre de 1932 un buen número de competencias relativas a la Administración de Justicia. Su artículo 11, amén de recabar en su párrafo tercero la totalidad de atribuciones en orden al funcionamiento de la justicia municipal, establecía claramente que "la Generalidad organizará la Administración de Justicia en todas las jurisdicciones, excepto en la militar y en la de la Armada, conforme a los preceptos de la Constitución y a las leyes procesales y orgánicas del Estado". Pese a tan amplias declaraciones, el Estatuto no contenía previsión específica alguna en torno a la fijación de las demarcaciones judiciales. El primer reconocimiento, un tanto implícito, de las facultades de la Generalidad en este punto, debe buscarse en el Decreto de 21 de noviembre de 1932, por el que se creó la Comisión Mixta de transferencias a Cataluña. Esta disposición, en su artículo 21, señalaba que, transitoriamente, en tanto no se desarrollase plenamente el Estatuto, subsistiría "con sus actuales demarcaciones" un buen número de organismos públicos entre los que se incluían "Audiencias y Juzgados". Como puede apreciarse, en esta declaración se contiene no sólo un deseo de una

división judicial más racional, sino también, por lo que concierne a las Audiencias, el tradicional antiprovincialismo de la clase política catalana.

Lo cierto, pese a las previsiones del Decreto de constitución de la Comisión Mixta, es que el alcance de las facultades catalanas con respecto a la reestructuración territorial de los órganos de justicia no había quedado claro en el Estatuto de Autonomía. Por ello el Decreto de 24 de octubre de 1933 se aprestó a disipar, en beneficio de la región, las dudas suscitadas por la parca literalidad del texto estatutario. Dicho Decreto partió de dos premisas expresamente reconocidas en aquella ley de autonomía (la libertad de la Generalidad para crear sus propias divisiones territoriales —artículo 10— y la absoluta competencia de la región sobre la justicia municipal —artículo 11.3—) para concluir que era necesario:

“... suplir la deficiencia del artículo 11 con lo claramente dispuesto en el artículo 10 y resolver que los funcionarios de la justicia municipal se nombrarán con arreglo al régimen que establezca la Generalidad, pero que ésta podrá además adaptar la organización de la Administración de justicia *en este grado* a la organización de la Administración local y de las demarcaciones territoriales que dentro de Cataluña la Generalidad haya establecido.”

Pese a que la expresión “en este grado” parecía, inequívocamente, referirse a la justicia municipal, el hecho es que, el mismo Decreto, en su norma séptima establecía diáfananamente que:

“La Generalidad de Cataluña podrá variar el número de los Juzgados y Tribunales existentes en su territorio, sin que pueda modificar las instancias ni menoscabar las garantías procesales establecidas en las leyes de procedimiento de la República. Sin embargo, la supresión de plazas no tendrá efecto hasta que se produzcan las vacantes de jueces y de magistrados que los desempeñen.”

Esta interpretación no deja lugar a dudas sobre la absoluta competencia de la Generalidad para crear y suprimir órganos judiciales —unipersonales o colegiados— sin más limitaciones que el respeto a las leyes de enjuiciamiento.

Tras el Decreto de 24 de octubre de 1933, la Generalidad vio ampliadas sus competencias en materia de justicia a través del Decreto de 10 de marzo de 1934 (relativo a escalafones) y mediante la aclaración contenida en el Decreto de 11 de mayo del mismo año revolucionario, con respecto al nombramiento del presidente de la Audiencia

Territorial de Barcelona, que, según la disposición esclarecedora, correspondía al Gobierno regional.

La conocida Ley de 2 de enero de 1935, por la que se suspendía transitoriamente la autonomía catalana, supuso un golpe mortal para el desarrollo de las atribuciones que venimos estudiando. No en balde dicha ley exigía un replanteamiento total de las materias transferidas, que en lo relativo a la Justicia, al orden público y a la educación debería plasmarse en una nueva norma con rango de ley.

Con motivo de la Ley de Suspensión, el Gobierno central tomó de nuevo las riendas de la justicia en Cataluña y, en tal sentido, podemos recordar el Decreto de 24 de enero de 1935, por el que se dan instrucciones a los jueces de Cataluña, o un Decreto sobre Plantillas de 18 de febrero de 1935, donde se prevé que en un futuro marco legal de transferencias a la Generalidad desaparezcan las relativas a justicia. El Decreto de 21 de febrero de 1935, por su parte, suspendió la Comisión Mixta de transferencias. Aunque el Gobierno del Estado, en otras materias, dio marcha atrás a la espera de decisiones superiores —como lo prueba el Decreto de 17 de abril de 1935— en el tema de la justicia se mostró inflexible y en tal sentido pueden consultarse a los Decretos de 11 de junio y 12 de octubre de 1935.

Antes de que pudiera dictarse la prevista ley de reordenación en materia de justicia, el Tribunal de Garantías Constitucionales, en Sentencia de 5 de marzo de 1936 estimaría la inconstitucionalidad material de la Ley de Suspensión de 2 de enero de 1935, lo que daría lugar a la expedición del Decreto de 9 de mayo de 1936, por el que el nuevo Gobierno reconocía la nulidad de las disposiciones dictadas en desarrollo de la ley declarada inconstitucional.

La guerra civil produjo en Cataluña la efectiva asunción de gran número de competencias hasta el punto de liquidarse la división provincial también desde el aspecto de demarcación para los fines del Estado. Sin embargo, en el tema de nuestro estudio no se produjeron avances notables porque, como resulta notorio, las circunstancias bélicas no propician, bajo ningún concepto, el normal funcionamiento de la justicia ordinaria.

Tras la toma de Cataluña por las armas del Ejército nacional, las leyes de 5 de abril de 1938 y de 8 de mayo y 8 de septiembre de 1939 borrarón de raíz la efímera experiencia catalana.

3. EL RANGO NORMATIVO Y LA MODIFICACION DE DEMARCACIONES JUDICIALES

La Ley sobre organización del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 1870, de la que tópicamente se resalta su carácter provisional, reservó a la ley, en su artículo 13, la división judicial. Las modificacio-

nes en la extensión de los partidos y en el número de jueces han sido hechas, tradicionalmente, con respeto a la reserva legal citada, pero con muy distintas técnicas de engarce como veremos a continuación. En 1933 se utilizó la vía de la Ley de Presupuestos para crear “dos nuevos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Valencia, uno en Sevilla, uno en Zaragoza, otro en San Sebastián, otro en Vigo y otro en Bilbao como demandaban imperiosas necesidades”, según rezaba el Decreto de desarrollo de 4 de marzo del citado año. El año anterior, en 1932, sin embargo, se habían creado nuevos juzgados en Madrid y Barcelona, utilizando la sutil excusa de que bastaba un Decreto para tan necesaria ampliación (hacia sesenta años que no se aumentaban estas plazas), toda vez que el incremento de gasto público que iba a originar se paliaba con la supresión de determinados cargos de las Presidencias de algunas Audiencias, con lo que, según decía el Decreto de 3 de mayo de 1932, no se aumentaba el gasto presupuestado.

En el pasado régimen político podemos encontrar manifestaciones normativas con el máximo rango a la hora de crear juzgados, como es el caso de las Leyes de 13 de julio de 1950 y de 11 de mayo de 1959. Paradójicamente la Administración de Justicia en Africa Ecuatorial y en el Sahara se regulará a través de dos Decretos de 16 de noviembre de 1961 y de 21 de noviembre de 1963. La Ley de Presupuestos para el bienio 1964-1965, aprobada el 28 de diciembre de 1963, contenía en su artículo 37 una autorización al Gobierno que, en la práctica, dado el abuso que de ella se hizo más bien se aproximaba a una deslegalización del tema de las demarcaciones. Dicho artículo señalaba que:

“Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del ministro de Justicia y sin alterar el importe total de los créditos destinados a los servicios de la Administración de Justicia, modifique la demarcación judicial, fije las categorías necesarias para servir destinos y acomode las plantillas y retribuciones del personal a las necesidades de las nuevas demarcaciones.”

En esta autorización encontró apoyatura el importante Decreto de 11 de noviembre de 1961, ejecutado por Orden de 14 de diciembre del mismo año, entre otras, y que dividió el territorio en nuevos partidos judiciales, pero con excesivo apego a criterios históricos.

El sistema de creación y modificación de juzgados por vía de Decreto amparado, expresa o tácitamente, en una Ley de Presupuestos prosiguió hasta nuestros días y como muestra valgan el Decreto 975/1971, de 22 de abril (desarrollado, entre otras, por Orden de 9 de noviembre de 1976) o, ya aprobada la Constitución, los Reales Decretos de 19 de octubre (número 2838) y de 3 de julio (números 1322-23) de 1981.

La Constitución y las leyes orgánicas, como se ve en otro lugar, han

incluido la participación de las Comunidades Autónomas y el informe del Consejo General del Poder Judicial en la fijación de las demarcaciones judiciales. A la espera de lo que definitivamente establezca la Ley Orgánica del Tercer Poder y, consiguientemente, antes de que se produzcan transferencias a los entes regionales en materia de Justicia, no deja de ser halagüeña la vuelta a la ley formal para la creación tanto de Juzgados de Primera Instancia e Instrucción como de Distrito. En tal sentido el ejemplo de la reciente Ley 12/1982, de 31 de marzo, por la que se establecen nuevos órganos judiciales, nos parece el camino a seguir. Dicha norma, no por su rango deja de lado el tema presupuestario sino que, en su artículo 4.º, se refiere expresamente a él:

“En los Presupuestos Generales del Estado se consignarán las dotaciones económicas para el Ministerio de Justicia que la ejecución de esta ley exija.”

Por otro lado, adicionalmente, se autoriza al Gobierno para delimitar los términos municipales que se integren en los Juzgados de Distrito (16) y los que se ven afectados por la creación de nuevos partidos judiciales. Todo ello en el plazo de tres meses (con lo que no caben autorizaciones fuera de ese trimestre) y “previo informe del Consejo General del Poder Judicial”. Esa determinación, según la misma Ley de 31 de marzo de 1982, habrá de hacerse conforme “a los criterios de inmediación y agilidad, en beneficio de una mejor Administración de Justicia”.

El proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, tal como fue aprobado por el Congreso de Diputados, preveía en su artículo 30 que la creación o modificación de demarcaciones judiciales exige Ley de Cortes, siendo revisadas dichas delimitaciones cada cinco años, con intervención, como veremos, de las Comunidades Autónomas y del Consejo General del Poder Judicial. La mera creación de Salas, Secciones y Juzgados que no impliquen modificación de la demarcación se hará por Real Decreto, oídos los mismos interesados (arts. 30 y 100 del Proyecto).

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985, en sus artículos 35 y 36 ha mantenido tan clara redacción, con lo que es de suponer que quede zanjado para el futuro el problema del rango al que nos hemos referido en este epígrafe.

4. LA INNOVACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Las Comunidades, al igual que el Consejo General del Poder Judicial, aparecen como novedades en la Constitución de 27 de diciembre de 1978. La intervención de unas y otro en el procedimiento delimita-

dor de demarcaciones y el logro de un procedimiento armónico ha sido uno de los caballos de batalla, tanto del proyecto "decaído" que en su día presento el Gobierno de UCD como del actual texto de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El artículo 35 de la citada ley establece:

"1. La demarcación judicial, que determinará la circunscripción territorial de los órganos judiciales, se establecerá por ley.

2. A tal fin, las Comunidades Autónomas participarán en la organización de la demarcación judicial de sus territorios respectivos, remitiendo al Gobierno, a solicitud de éste, una propuesta de la misma en la que fijarán los partidos judiciales.

3. El Ministerio de Justicia, vistas las propuestas de las Comunidades Autónomas, redactará un anteproyecto, que será informado por el Consejo General del Poder Judicial en el plazo de dos meses.

4. Emitido el precitado informe, el Gobierno aprobará el oportuno proyecto de ley, que, en unión de las propuestas de las Comunidades Autónomas y del informe del Consejo General del Poder Judicial, remitirá a las Cortes Generales para su tramitación.

5. La demarcación judicial será revisada cada cinco años o antes si las circunstancias lo aconsejan, mediante ley elaborada conforme al procedimiento anteriormente establecido.

6. Las Comunidades Autónomas determinarán, por ley, la capitalidad de los partidos judiciales."

Este precepto, muy similar a la redacción que ya aprobara el Congreso de Diputados, pudo variar sustancialmente de haberse visto estimadas las enmiendas de los grupos de senadores vascos y de Cataluña al Senado, muy similares (números 333 y 681) encaminadas a que las demarcaciones fueran fijadas por ley autonómica en aquellos territorios con competencias estatutarias al respecto. Esta variación planteaba dos problemas: en primer lugar ¿qué Comunidades no tendrían competencia si los Estatutos son idénticos en este punto? En segundo lugar ¿cómo uniformar criterios en cuanto a extensión y población si el informe del Consejo General del Poder Judicial, común a las Cortes y a los Parlamentos regionales, no tiene carácter vinculante?

El texto de la ley aparece plenamente satisfactorio, pues garantiza la necesaria intervención de las Comunidades Autónomas y a la vez consagra unas directrices estatales, iguales para todo el territorio nacional, que impedirán una desigual prestación del fundamental servicio de la justicia, según los criterios territoriales de cada Comunidad. Esta eventual arbitrariedad se vería además potenciada por la colaboración material que las Comunidades más poderosas o interesadas prestarán, de acuerdo con el artículo 37.3 de la Ley Orgánica, en la organización y gestión de los órganos judiciales.

TITULO IV

Hacienda y Economía

ARTICULO 42 *

“El Principado de Asturias, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera, dominio público y patrimonio propio, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.”

1. EL PROCESO AUTONOMICO

El actual título referente a Hacienda y Economía es uno de los que menos cambios experimentó a través de las distintas Comisiones encargadas de elaborar el Estatuto de Autonomía.

Por lo que se refiere al artículo que estamos analizando el proceso de elaboración fue el siguiente:

Con carácter general hay que señalar que la materia hacendística y económica, se recogía en el título III bajo el epígrafe “Hacienda, Presupuesto y Patrimonio”, no dándosele al título la denominación que hoy lleva hasta el informe de la Ponencia sobre el anteproyecto y enmiendas al Estatuto con fecha 31 de enero de 1980.

El borrador de anteproyecto del Estatuto elaborado por la llamada “Comisión de los ocho” proclamó la autonomía financiera del Principado en su artículo 23 en iguales términos y forma que en la actualidad, con la única omisión de la referencia a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), que en la citada fecha aún no se había publicado.

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero.

El borrador de anteproyecto del Estatuto elaborado por la llamada "Comisión de los 24" no introdujo más cambio que, como consecuencia de la incorporación de varios nuevos artículos, el de pasar el artículo 23, primero de Hacienda, Presupuesto y Patrimonio, a ser el artículo 25.

Las alegaciones que en período de información pública se hicieron al anteproyecto carecen de trascendencia, ya que o bien son de redacción o se trata de especificar y recalcar la necesidad de una Hacienda propia lo que ya va implícito en el texto del anteproyecto. Unicamente, como excepción a lo anteriormente señalado cabe aquí resaltar una alegación en la que se pedía se incorporase un apartado al artículo 25 en el que se dijese que las relaciones tributarias entre el Estado y Asturias se regularán mediante convenio económico, que desde nuestro punto de vista, no fue tomada en consideración, acertadamente.

La nueva denominación del título III de Hacienda y Economía donde estaba enmarcado el artículo 25, como consecuencia de la aceptación de una enmienda, fue incorporada en el informe de la Ponencia en la citada fecha de 31 de enero de 1980.

La Asamblea redactora del Proyecto de Autonomía aprobó éste en sesión celebrada el 10 de febrero de 1980. En relación con el precepto que comentamos no introdujo más cambio que el de su numeración que pasó a ser el artículo 38.

Finalmente, fue en la discusión en las Cortes donde este artículo pasó a ser el actual 42 y donde se añadió que el ejercicio de la autonomía financiera además de hacerse de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto debía sujetarse a lo establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

2. COMENTARIO

A) Consideraciones generales

El número 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Esto supone que el Estado asegura a las distintas Comunidades territoriales una propia función política, les admite unos intereses particulares y les otorga capacidad para decidir libremente sobre esos intereses dentro de la unidad nacional y del principio de solidaridad entre todos los españoles.

El principio de autonomía tiene, en consecuencia, un contenido pleno, esto es, no se limita a una mera formulación jurídica lo que implica que se delimita el marco de las competencias y de los medios e instrumentos jurídicos de que se servirán las distintas Comunidades

Autónomas para que puedan constituirse y funcionar como entes con entidad propia y operatividad creadora.

Esto es lo que se hace en el título VIII de la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Determinado el sentido de la autonomía, ésta tiene una proyección real a través de los siguientes procesos:

En primer lugar, a través del reconocimiento constitucional de los poderes regionales.

En segundo lugar, a través de la determinación de competencias y de la distribución de funciones entre los distintos órganos de gobierno.

En tercer lugar, mediante la determinación de los medios necesarios para ejercer sus competencias.

En cuarto lugar, mediante la fijación de los medios necesarios y de los instrumentos adecuados para hacer realidad todo el proceso autonómico.

Los dos primeros supuestos aparecen determinados tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía y salen del marco de nuestro estudio. El tercer caso excede igualmente de nuestro análisis y se está resolviendo a través de las transferencias de medios personales y materiales. Queda, por último, el cuarto supuesto que es el referente a la determinación de los recursos que necesita la Comunidad Autónoma para cumplir sus fines y realizar su función política y que da origen a un proceso hacendístico y es el que a continuación vamos a analizar bajo la denominación de autonomía financiera.

B) Autonomía financiera: consideraciones fundamentales

La autonomía financiera es una manifestación de la autonomía general de la Comunidad Autónoma de especial trascendencia y de contenido polivalente.

Aquella supone el ejercicio de una actividad instrumental autónoma dirigida a conseguir fines propios y autónomamente determinados. El problema financiero, por tanto, de la Comunidad Autónoma va inserto y se resuelve en el marco de la autonomía reconocida a la misma, ya que sólo en una hacienda regional así entendida, se garantiza ésta.

En efecto, no es posible hablar de autonomía de un ente si no se le dan los medios necesarios para cubrir sus necesidades. Más aún, no basta concederles estos medios, ya que su autonomía correría el grave riesgo de desaparecer por venir fuertemente condicionada a la voluntad de quien entregó estos medios económicos, sino que es necesario para que sea realmente operativa permitirle el ejercicio de un poder que le posibilite definir los medios, establecer los instrumentos, y fijar los fines que con ellos ha de satisfacer.

En consecuencia, para poder hablar de autonomía es necesario que exista un poder de autonormación, lo que supone que los entes que lo tengan, independientemente de su contenido y alcance, puedan darse un conjunto de normas con las que regular el cumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, esto no quiere decir que pueda hablarse de tantos ordenamientos jurídicos como entes con poder normativo. Ni tampoco que uno de ellos pueda estar supeditado al otro. Más bien hay que sentar las dos proposiciones siguientes:

- 1.^a) Los diferentes órdenes normativos forman parte de una misma estructura que se alimenta de varias fuentes de Derecho.
- 2.^a) Las relaciones que se establecen entre ellos son las existentes entre un orden jurídico general y uno o varios particulares.

Partiendo de esta premisa lo importante es el alcance y contenido de cada uno de los indicados órdenes normativos.

Es el Estado a quien corresponde el establecimiento del orden jurídico general en virtud de lo establecido en los artículos 149 y 150 de la Constitución y los órdenes jurídicos particulares a las Comunidades Autónomas, cuyo ejercicio se va a manifestar mediante la posibilidad de dictar normas distintas en cada uno de ellos producidas por órganos diferentes y mediante actos que pueden estar condicionados o pueden ser suplidos por el órgano titular del orden jurídico general.

Admitida, pues, esta pluralidad de órdenes normativos, el siguiente paso es determinar su naturaleza y contenido.

En cuanto se refiere a su naturaleza, la legislación de las Comunidades Autónomas reúne, a nuestro juicio, las siguientes características:

1. Es una legislación de segundo grado.
2. Es una legislación condicionada.

Se considera que es una legislación de segundo grado en cuanto se reserva el término de primer grado para la Constitución. En consecuencia, como tal, se entenderán todas aquellas normas que emanan del Parlamento estatal y que al darlas éste no se encuentra vinculado nada más que por la Constitución, y no por otra norma no constitucional. La legislación de segundo grado, por el contrario, estará constituida por aquellas normas que emanan bien de un órgano estatal distinto del Parlamento Central, bien de un Parlamento de una Comunidad Autónoma que al darlas se encuentra condicionado, además, por otra norma no constitucional cual es, en el caso de las Comunidades Autónomas, por su propio Estatuto.

Se considera, también, que es una legislación condicionada puesto que viene conformada por la Constitución y por una ley estatal no

constitucional (que es la ley orgánica que aprueba el Estatuto de Autonomía).

Ahora bien, el condicionamiento puede ser de dos tipos: uno primario, que es el recogido en el Estatuto de Autonomía, ya que si en él no se recoge una determinada materia como de competencia de la Comunidad Autónoma su órgano legislativo no podrá entrar a dar una ley sobre ella; otro secundario, que es el establecido por una ley estatal distinta del Estatuto de Autonomía.

En base a estos criterios, las leyes territoriales han sido clasificadas por el profesor RAMALLO¹.

1. Leyes que contienen la regulación total, principios y desarrollo, de una materia objeto de la competencia de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución, y el Estatuto que habilita para la ley territorial, no existiendo otro tipo de ley estatal condicionante.

Discrepamos de esta posición por cuanto creemos que cualquiera que sea la materia sobre la que se tenga competencia para legislar y la intensidad de este poder legislativo, incluso cuando lo es en su grado más alto como es el llamado de exclusividad en virtud del principio de interés general contemplado en el artículo 150.3 de la Constitución, se podrá por ley estatal condicionar su ejercicio a través de su armonización con la legislación de las otras Comunidades Autónomas.

2. Leyes territoriales que regulan competencias sobre materias reservadas al Estado a nivel de legislación básica mediante asunción en su propio Estatuto. La norma estatal actúa como condicionante de la legislación complementaria de desarrollo de la Comunidad Autónoma.

3. Leyes que regulan materias que de acuerdo con la Constitución y el Estatuto son de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, pero que se ven condicionadas por una ley estatal de principios de armonización.

4. Leyes territoriales que en materia de competencia estatal complementan la ley de principios estatal la cual opera, además, como habilitación normativa a favor de la Comunidad Autónoma y supone igualmente un condicionamiento de la legislación complementaria desarrollada por la misma.

Pues bien, cuanto hemos indicado es trasladable en sus líneas generales al ámbito hacendístico puesto que la autonomía financiera es una manifestación de la autonomía en general, si bien tenga singulares características y particulares límites en su ejercicio derivados del carácter instrumental que tiene la materia financiera y del tipo de autonomía financiera de que se trate, ya que ésta por su propia

¹ Vid. RAMALLO MASSANET, J.: "Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas", en *Hacienda y Constitución*, Edit. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pág. 743.

contextura no es ni absoluta ni plena, pero el tener un alcance mayor o menor no implica su negación.

Lo indicado en líneas anteriores nos exige, siquiera sea someramente, formular el marco general del ejercicio de dicha autonomía.

En la Constitución no se menciona de modo explícito la existencia de competencia en materia financiera a favor ni del Estado ni de las Comunidades Autónomas.

Ello hace que pueda llenarse este vacío con una doble interpretación.

Entender que al no mencionarse explícitamente esta competencia podría encuadrarse dentro de la cláusula residual "resto de materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución" y aplicar, en consecuencia, las cláusulas del artículo 149.3; es decir, considerarla como materia propia del Estado en tanto no sea asumida por la Comunidad Autónoma a través de su inclusión en el respectivo Estatuto de Autonomía.

Considerar que dado su carácter instrumental no es necesario que se mencionase expresamente.

Creemos que ésta es la interpretación adecuada, pues el aspecto financiero es siempre medio y no objetivo o fin. La ausencia de una competencia en materia de ingresos y gastos dejaría vacía de contenido todas las demás competencias. Aquella tiene el valor fundamental de individualizar la situación jurídica activa de la región.

El problema no está, pues, en si se tiene o no competencia en esta materia, que como hemos señalado, a nuestro juicio, se posee siempre de forma implícita estando, además, en el Ordenamiento Jurídico español, reconocida de forma indirecta, aunque explícitamente, por la Constitución cuando en el artículo 157, número 3, dice que "mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado 1", precepto que se refiere a los distintos tipos de recursos de las Comunidades Autónomas; es decir, se está señalando el contenido de la competencia, pero no su alcance e intensidad, con lo que este problema se traslada al estudio de estos aspectos.

A este respecto la competencia en materia financiera no es competencia paralela a las del artículo 148 de la Constitución, pero está garantizada en el artículo 156.

El mencionado artículo 156.1 de la Constitución establece que: "Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

De esta redacción se puede sacar un argumento que refuerza cuanto hemos venido diciendo: no era necesario que se hiciese una formulación de este tipo reconociendo la autonomía financiera, pues si

se reconoce competencia para cumplir una propia función política tiene que reconocerse para procurarse los medios para llevarla a cabo.

Ahora bien, este precepto si puede ser superfluo en cuanto a esta formulación no lo es en el resto de su articulado pues cumple una doble misión: de una parte, garantiza esa propia función política resaltando la posibilidad de su autofinanciación. De otra, y esto es lo importante y trascendente de esta norma, señala los límites de su poder financiero; a saber: el principio de solidaridad entre todos los españoles (nótese que dice entre todos los españoles y no entre todas las Comunidades Autónomas) y el principio de coordinación con la Hacienda estatal.

Finalmente, el tema de la autonomía financiera se proyecta además en el sentido de dar a la Comunidad Autónoma la plena responsabilidad de su propia hacienda, problema conectado así con aquél de mayor interés a menudo olvidado por los gobernantes: el problema de la actividad financiera, en general, y de la imposición, en particular, como participación del ciudadano en la vida de la colectividad. La autonomía financiera se convierte de este modo, en acertada expresión de BENVENUTI, en un problema de democracia ².

C) Manifestaciones de la autonomía

Dijimos al principio que la autonomía financiera tiene un contenido polivalente que se diversifica sintéticamente y con carácter general en las siguientes manifestaciones: autonomía en materia de ingresos, en materia de gastos y presupuestaria.

Cada una de ellas, dentro del marco general expuesto, tiene un contenido y alcance diferente.

Veamos los aspectos generales de cada una de ellas:

a) Autonomía en materia de ingresos.

Viene recogida expresamente en los artículos 157, número 1, de la Constitución, 43 de su Estatuto y 4, número 1, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Significa la posibilidad que tiene la Comunidad Autónoma, dentro de los límites establecidos en las disposiciones citadas de regular sus entradas y de organizar sus ingresos de la forma que crea más conveniente a sus intereses.

La autonomía total y absoluta en materia de ingresos es incompatible con la existencia del Estado en el sentido moderno del término; pero, también, la atribución total y absoluta al Estado de todos los poderes financieros relativos a los ingresos, es incompatible con el concepto de entes territoriales autónomos.

² BENVENUTI, F.: "Risultati e prospettive dell'attività regionale", in *Atti del I Convegno di studi regionali*, Edit. Cedam, Padova, 1955, pág. 473.

Pues bien, dejando aparte estos dos extremos la autonomía en materia de ingresos se mueve dentro de dos sistemas contrapuestos: de separación y de unión. El primero significa que cada ente territorial tiene atribuidas con carácter exclusivo e independiente sus propias fuentes de ingresos; el segundo supone que es el ente central el que detenta el poder de establecer los ingresos (nos referimos a la principal fuente de éstos que son los tributos, ya que el recurso al crédito y el tener un patrimonio propio no afecta a la distinción que estamos analizando, por su naturaleza) que pasan a constituir un fondo común que después se repartirá entre todos los territorios autónomos.

La cuestión que aquí es oportuno plantearse es determinar qué sistema es el que se ha seguido en la Constitución y, consiguientemente, en el Estatuto.

De los preceptos citados en líneas anteriores claramente se advierte que el sistema seguido es mixto, pero en él predominan los elementos configuradores del sistema de unión por la relevancia tanto cualitativa como cuantitativa de los ingresos obtenidos por el Estado que van a ser objeto de distribución y por los límites establecidos en la autonomía que se las confiere en materia de impuestos. Respecto a las características específicas de este sistema y su alcance en el Derecho español nos remitimos al comentario realizado al artículo 44.

Ahora bien, en cualquier caso queda para la Comunidad Autónoma un ámbito de decisión propio en relación con los tributos que se les atribuye como propios tanto en su establecimiento como en su gestión.

b) Autonomía en materia de gastos.

La autonomía en la disposición de éstos, está en íntima relación con la autonomía en la de los ingresos. Aquélla es el complemento de ésta.

Además, los gastos tanto desde el punto de vista de su regulación legal como por la reglamentación impresa al sector público, son un *prius* en los entes públicos.

En efecto, el sector público en su organización, presenta unas determinadas características que configuran su actuación: 1.º) sus actividades resultan predeterminadas por fuentes normativas; se habla de esferas de competencia o de atribuciones; 2.º) el respectivo ente no puede, al menos en el plano teórico, desarrollar actividades no predeterminadas; 3.º) las competencias o funciones son indeclinables por el ente, en todo o en parte; 4.º) dado que debe ejecutarlas a su costa los gastos son un *prius* en el sentido de que también éstos, como las relativas funciones, son indeclinables; 5.º) correlativamente los ingresos son un *posterius*, van siempre después de los gastos adecuándose a éstos, que constituyen un elemento necesario no eliminable.

En consecuencia, la autonomía en este ámbito gira en torno a estos dos criterios: 1.º) el de las competencias asumidas, bien por ser propias,

bien por ser delegadas, y 2.º) el de la cuantía de los ingresos, de donde derivan las limitaciones de su ejercicio.

Esta autonomía tiene su fundamento legal en el reconocimiento en el orden de ingresos y en su propia naturaleza, ya que no puede hablarse de autonomía si no se tiene la facultad de aplicar los ingresos a los gastos que se consideren prioritarios y convenientes.

c) Autonomía presupuestaria.

Bajo esta denominación se enmarca la facultad de darse un propio presupuesto expresión de una voluntad política de perseguir fines propios en la forma considerada más adecuada a las propias necesidades y con el empleo de los medios estimados los más idóneos.

Significa que la Comunidad Autónoma tiene potestad para elaborar su propio presupuesto, a la vez que para su examen, enmienda, aprobación y control.

Se le reconoce esta potestad expresamente en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y se recoge en el artículo 47 de su Estatuto.

El límite fundamental que en su aplicación tiene es de carácter eminentemente formal que consiste en dar a su presupuesto una estructura que permita su homologación con los del Estado a efectos de poder elaborar la cuenta consolidada del sector público.

D) Principios inspiradores de la actividad financiera del Principado

Los principios inspiradores de la actividad financiera del Principado los clasificamos en dos apartados, según vengan expresamente mencionados en su Estatuto o le sean de aplicación por remisión a la Constitución y a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

1. Principios expresamente mencionados en su Estatuto

a) Principio de coordinación con las Haciendas estatal y local.

El ejercicio de la autonomía financiera regional no puede sustraerse a una visión general y unitaria de toda la Hacienda pública, de aquí que surja la necesidad de coordinar el ejercicio de los diferentes poderes derivados de la existencia de los diversos niveles de gobierno.

Las principales cuestiones que plantea el tema de la coordinación las podemos resumir en las siguientes: concepto, clases y características y aplicación.

Respecto al concepto, la coordinación supone un proceso a través del cual se trata de superar el conflicto entre distintos ordenamientos

jurídicos; de hecho, la coordinación tiende a la vez a garantizar la autonomía de cada uno de los entes que la poseen y la consecución de un fin general, común y unitario.

Respecto a las clases de coordinación cabe hablar de una coordinación estática y otra dinámica.

La coordinación estática hace referencia al establecimiento de un sistema normativo orgánico general y real que supone una visión unitaria del sistema financiero de frente a los mismos afectados y del reparto de las funciones entre los diversos entes públicos. Esto supone fijar el sistema financiero, en general, y, en particular, el tributario de cada ente territorial en relación y articulación con los demás y la individualización y coordinación de sus funciones, recursos y gastos correspondientes.

La coordinación dinámica, partiendo de estos principios objetivos, es decir, una vez establecido un sistema normativo orgánico coordinado para todos los sectores, responde a la idea de una continua adecuación al constante cambio de la realidad económica y jurídica.

Pues bien, tanto en el punto de partida, es decir, en el momento de fijación del propio sistema financiero como en el de adaptación, por una parte, el Estado y las Comunidades Autónomas, y por otra, éstas y sus respectivos municipios están llamados a colaborar en esta tarea.

En cuanto a las características de la coordinación podemos señalar las siguientes:

La coordinación no debe suponer un enfrentamiento entre niveles de gobierno ni de administración, ni un pulso de fuerzas entre partidos sino una colaboración para un mejor cumplimiento de los objetivos y fines respectivos.

Tampoco ha de suponer una artificiosa uniformidad. Ahora bien, hay que tener en cuenta que de igual forma, sobre la base de criterios diferenciadores, no se puede exigir un tratamiento que implique privilegios cualquiera que sea la cuantía y naturaleza de éstos.

Es decir, la función de coordinación financiera en relación con las Comunidades Autónomas es dirigida por el Estado en cuanto titular del ordenamiento jurídico general, pero con la advertencia de que puesto que el aspecto instrumental es connatural al sistema en su totalidad, también cuando ejerce poderes que le son propios está condicionado en su utilización por su función de intérprete y garante del ordenamiento general y de los intereses a él reconducibles y no por exigencias de tutela de los propios intereses particulares.

Lo mismo cabe decir respecto de las Comunidades Autónomas y su relación con sus municipios. Es a éstas, a quienes como detentadoras de un ordenamiento jurídico general respecto al de los entes territoriales de su ámbito jurisdiccional les corresponde esta función de coordinación sin perjuicio de la legislación general del Estado.

En consecuencia, la autonomía concedida a las Comunidades Autó-

nomas y a los demás entes territoriales no puede considerarse como algo independiente o al margen de la Hacienda general. De hecho, no puede sustraerse a la exigencia de una unitaria visión a nivel de la totalidad del ordenamiento jurídico.

Por esto, la Hacienda de las Comunidades Autónomas y de los demás entes territoriales debe encuadrarse dentro de la unidad de la Hacienda pública general, la cual comprende la Hacienda de los diversos niveles de gobierno y administración.

La unidad de la Hacienda pública exige una visión unitaria de parte de las Cortes Generales en cuanto detentadoras del poder financiero correspondiente a la Hacienda general. De donde se deriva, por una parte, que a esta exigencia no pueden sustraerse tampoco ni las Comunidades Autónomas que van a participar en ella a través de los impuestos cedidos, aportaciones del Fondo Interterritorial y otras asignaciones, ni los otros entes territoriales en cuanto van igualmente a participar en ella a través de diversas asignaciones presupuestarias, y por otra, la necesidad de no lesionar y respetar al máximo la autonomía de unas y otros.

Teniendo esto en cuenta, las leyes de coordinación han de responder a los siguientes principios:

a') Suponen un límite a la autonomía, pero no una negación. Por ello, para garantizar esa autonomía a las Comunidades Autónomas se exige la existencia de un interés general que será apreciado por mayoría absoluta en la Cámara, de acuerdo con el artículo 150 de la Constitución.

b') Objeto fundamental de la coordinación financiera es evitar discriminaciones entre todos los españoles y no sólo entre las Comunidades Autónomas. Coordinación que por la materia afectada va a trascender del marco estrictamente financiero al económico. En suma, a través de estas normas de coordinación se va a buscar la consecución de un equilibrio socio-económico entre todas las zonas del territorio nacional.

Pues bien, cuanto hemos dicho es de aplicación a la Comunidad Autónoma asturiana.

Por último, para determinar este punto creemos oportuno hacer breve referencia a la coordinación entre la Comunidad Autónoma asturiana y sus municipios.

La Constitución ha regulado de forma clara y precisa el fundamento y contenido de las Haciendas municipales en los artículos 140 y 142. En el primero se reconoce la personalidad jurídica de los municipios y se les garantiza autonomía.

En el segundo de los citados artículos se establece que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respecti-

vas, y se señala que su financiación se basará fundamentalmente en tributos propios y en la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

De esta formulación cabe deducir las siguientes conclusiones:

1. La primera, la consagración constitucional del principio de suficiencia de las Haciendas locales, lo que dependerá de las funciones que asuma cada municipio.

Además, este principio obligará previamente a corregir desigualdades comparativas, especialmente, entre los diversos municipios de una Comunidad Autónoma.

2. La segunda, que el peso de su financiación radica en sus tributos propios y entre éstos, fundamentalmente, en las contribuciones especiales y en las tasas.

3. La tercera implica resaltar la obligación constitucional tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas de financiar a los entes locales con participación en sus recursos específicos de naturaleza tributaria.

Pues bien, con el fin de desarrollar el mandato constitucional, el Estatuto de Autonomía del Principado debía haber previsto y regulado esta cuestión, estableciendo unos criterios mínimos para la armonización, por una parte, y para la colaboración, por otra, entre la Comunidad Autónoma y los entes locales.

Sin embargo, por temor político se ha perdido la posibilidad de estructurar estos principios fundamentales de la Hacienda local que se podrían haber materializado en base a los siguientes criterios:

1.º) Establecer las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales en orden a la participación de éstos en los ingresos de aquélla. Participación que se podía haber articulado a través de la creación de un Fondo de Compensación Intermunicipal.

2.º) Fijar los derechos y obligaciones entre los respectivos entes en orden a la colaboración en la gestión de sus respectivos tributos.

3.º) Distribuir los fondos procedentes de aportaciones estatales a través del Principado.

4.º) Determinar la obligatoriedad de una prestación de asistencia técnica en materia financiera por parte de la Comunidad Autónoma.

b) Principio de solidaridad.

Es este uno de los principios esenciales de la organización político-administrativa del Estado. Se constituye en la dovela clave de todo el ordenamiento jurídico.

Aparece recogido en multitud de preceptos de la Constitución, así en los artículos 2.º; 138, número 1; 156, número 1, y 158, número 2, y

posteriormente ha sido recogido en, entre otras normas, en el artículo 2.º, número 1, letra c) y número 2 de la LOFCA.

El principio de solidaridad tiene una triple vertiente: en primer lugar, supone la pertenencia de los distintos centros de imputación solidaria a una misma unidad económica, la de la Nación española; en segundo lugar, exige la existencia de unos niveles mínimos de servicios y prestaciones públicos que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos y a cuya consecución deben colaborar y participar todas las partes integrantes del territorio español; y en tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, se producen una serie de derechos y obligaciones recíprocos entre las partes afectadas.

Lo anteriormente indicado supone que la solidaridad debe predicarse de todos los niveles de Gobierno y Administración, en consecuencia, ha de exigirse del Estado para con todos los entes territoriales, de las Comunidades Autónomas entre sí y para con sus municipios respectivos, y de éstos para con todos los ciudadanos puesto que no cabe hablar de solidaridad si no se da esa concurrencia de todos los españoles con su esfuerzo para conseguir un fin común.

c) Principio de legalidad.

El principio de legalidad en su triple vertiente tributaria, presupuestaria y contable se recoge en el artículo 46 del Estatuto, a cuyo comentario nos remitimos.

2. *Principios derivados del ordenamiento jurídico general*

Hacemos aquí referencia a aquellos principios que sin estar expresamente recogidos en el Estatuto de Autonomía son también de aplicación a la Hacienda regional, en virtud de lo establecido en la Constitución y, en su caso, en la respectiva remisión estatutaria, de acuerdo con los artículos 9.º y 42 del Estatuto.

Estos principios generales son:

a) Principio de justicia.

Este principio ha sido tradicionalmente reconocido en el marco del Derecho tributario y sólo más tardíamente lo ha sido en el campo del gasto público.

Aparece recogido en el artículo 31, números 1 y 2 de la Constitución, refiriéndose el primero a la justicia en el campo tributario y el segundo a la justicia en el ámbito del gasto público.

No es posible dar un concepto de que es lo justo, pues tiene un contenido cambiante que depende de las circunstancias socio-económicas del momento en que se analice. No obstante, existe una serie de criterios que de forma negativa pueden, con carácter general, contri-

buir a delimitar su alcance. Así, iría en contra de lo justo lo que es discriminatorio, confiscatorio o arbitrario.

Además, el principio de justicia encierra y abarca otros principios constitucionales como los de generalidad, no privilegio, igualdad, etc. En efecto, no puede decirse que un sistema tributario sea justo si está basado en la concesión de privilegios fiscales, o que la asignación de recursos no sea equitativa, la equidad es el medio a través del cual en el campo del gasto opera la justicia, si ésta se lleva a efecto de tal modo que acentúe los desequilibrios económicos territoriales.

Por último, para terminar este epígrafe queremos resaltar que la realización de la justicia en el campo financiero exige en ocasiones un trato especial para situaciones concretas. Es decir, las normas generales que regulan la actividad financiera pueden resolver y regular de manera jurídica irreproachable los casos corrientes. Pero sucede que algunos casos se resisten al trato jurídico igual por la norma abstracta y exigen por su relevante desigualdad, un enjuiciamiento y solución conformes con su peculiaridad.

Pues bien, solamente así, teniendo en cuenta estos casos singulares se hará posible en toda su plenitud la idea de justicia en el campo financiero.

b) Principio de igualdad.

Este principio ha de entenderse en el sentido de que ante la ley no debe haber trato diferente para los ciudadanos. Es un reflejo en la parcela financiera del artículo 14 de la Constitución, entre otros.

En el campo tributario se manifiesta en la ausencia de todo tipo de beneficios fiscales, con carácter general. Lo que no significa su prohibición absoluta, puesto que, aunque afecten al principio de igualdad, el principio de la justicia en el ámbito tributario, del que es elemento integrante aquélla, se compone además de éste, de otros que hay que tener en cuenta.

En el campo del gasto público el postulado de igualdad supone que se proporcione a cada ciudadano un mínimo de servicios sociales y atenciones que los poderes públicos están obligados a facilitar.

El principio de igualdad se manifiesta en la ausencia de privilegios y en la generalidad, aplicables con carácter especial en el ámbito tributario.

La ausencia de privilegios viene recogida explícitamente en el artículo 2.º, número 1, letra a) primera parte de la LOFCA, precepto que no es más que una repetición del artículo 138, número 2 de la Constitución.

En virtud de este principio la Hacienda del Principado de Asturias debe configurarse de modo que, por una parte, no signifique ningún trato de favor o privilegio ni para los residentes en su ámbito espacial

ni para los municipios en su circunscripción territorial, y por otra, no lleve a una ruptura fiscal con el resto del Estado.

Conectado también con este principio de igualdad y no privilegio en el campo fiscal hay que mencionar la prohibición de establecer medidas tributarias que afecten a la libre circulación de bienes, mercancías o personas y de trasladar la carga tributaria sobre otros territorios o habitantes de otras Comunidades de acuerdo con los artículos 139, número 2, y 157, número 2, de la Constitución, y 2, número 1, letra a), segunda parte de la LOFCA.

La generalidad supone a su vez, por una parte, que las medidas tributarias afectarán a todos los ciudadanos de acuerdo con lo establecido en el artículo 31, número 1, y de otra, que igualmente en relación con el gasto todos son los destinatarios de los servicios mínimos exigibles a los poderes públicos. Por último cabe señalar que desde otra perspectiva la generalidad supone la ausencia de privilegios o beneficios, lo que pone de manifiesto la interdependencia de ambas manifestaciones, generalidad y no privilegio, enmarcadas a su vez dentro del principio de igualdad.

c) Principio de unidad de la política económica.

Aparece mencionado en el artículo 2.º, apartado 1, epígrafe b) de la LOFCA, precepto que se basa en los artículos 40, 1.º, 131 y 138 de la Constitución.

El hecho de que corresponda al Estado llevar a cabo una política económica general está basado en que él representa la existencia de una unidad política superior en el sentido de primera y más general.

En consecuencia, los instrumentos fundamentales de una política global y general —monetarios, presupuestarios, fiscales, etc.— sólo son de su exclusiva competencia y sólo adquieren eficacia en el ámbito estatal y tratan de conseguir los objetivos básicos de una política económica moderna: estabilidad económica, redistribución de la renta, desarrollo armónico, etc. Por otra parte, de no ser este principio competencia propia del Estado se llegaría a la ruptura financiera y se podría producir lo que Hansen ha llamado "hipótesis de perversidad"³, es decir, que las decisiones regionales y locales podrían actuar en contra de la política general de coyuntura y producir efectos contraproducentes.

Esto es así en todo tipo de organizaciones estatales y se cumple hasta en los Estados federales con mayores niveles de autonomía. Así, se ha reconocido incluso en los Estados Unidos donde a partir de la llamada *Commerce clause* se reconoce al Estado Federal el poder y

³ HANSEN, A. H., citado por FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, F., en "Las Haciendas regionales", en *Crónica Tributaria*, n.º 26, pág. 146.

la competenciaa necesarios para garantizar la unidad de la economía norteamericana.

Además, este principio tiende a extenderse más allá de las propias fronteras estatales y a alcanzar espacios internacionales cada vez más amplios; aparece cada vez más necesario para alcanzar la unidad económica y conseguir los efectos de una hacienda moderna plantear una política económica a nivel supranacional e internacional con lo que resultaría una paradoja y un grave retroceso que, mientras se va a la búsqueda de uniones más amplias, las Comunidades Autónomas actuarán en contra de la misma o ignorándola.

d) Principio de suficiencia.

Es aplicable únicamente al ámbito de los recursos públicos.

Está recogido en el artículo 2, número 1, apartado 2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Creemos que tal especificación no era necesaria ya que la suficiencia de medios y recursos va ínsita en la existencia de la autonomía ya que si carece de aquéllos ésta no sería más que una mera formulación legal.

Como tal principio implica que cada nivel de gobierno, y en su caso de administración, disponga de los instrumentos o mecanismos necesarios para allegar recursos suficientes con qué hacer frente a su propia función política y, en todo caso, a las competencias que se les reconozca.

E) Dominio público y patrimonio propio

Los bienes pertenecientes a los entes territoriales se vienen tradicionalmente clasificando en demaniales y patrimoniales.

Su existencia viene exigida por la necesidad, por una parte, que tienen estos entes de cumplir los fines que tienen asignados, y por otra, de prestar mejores servicios o de utilizar más en provecho de los ciudadanos los bienes que poseen.

Con carácter general se han definido los bienes demaniales como aquéllos que están afectos a un uso o servicio público; mientras que los bienes patrimoniales suelen definirse por vía negativa diciendo que lo constituyen aquellos bienes que pertenecen a un ente interterritorial y no están afectos a una utilidad pública ni a un régimen especial de protección.

Respecto a su constitución y régimen jurídico nos remitimos al comentario al artículo siguiente.

ARTICULO 43 *

"1. Son bienes del Principado de Asturias:

a) Los pertenecientes al Ente Preautonómico y a la Diputación Provincial.

b) Los bienes que estuvieren afectos a servicios traspasados al Principado.

c) Los que adquiriera por cualquier título jurídico válido.

2. El Principado tiene plena capacidad para adquirir, administrar y enajenar los bienes que integran su patrimonio.

3. El régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público del Principado deberán regularse por una ley de la Junta General, en los términos del presente Estatuto."

1. EL PROCESO AUTONOMICO

El borrador de anteproyecto de Estatuto elaborado por la "Comisión de los ocho" en su artículo 24, establecía: "1. El patrimonio del Principado estará integrado por:

1.º) El patrimonio del Ente Preautonómico en el momento de aprobarse el Estatuto.

2.º) Los bienes inmuebles del Estado radicados en Asturias no afectos al uso o servicio público en el momento de aprobarse el Estatuto.

3.º) Los bienes que estuvieren afectos a servicios traspasados.

4.º) El que adquiriere por cualquier título jurídico válido.

2. El Principado tendrá plena capacidad para adquirir, administrar y enajenar los bienes que integran su patrimonio.

3. Los actos de adquisición y enajenación de contenido patrimonial deberán regularse por una ley de la Junta General."

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero.

Esta redacción nos sugiere dos breves comentarios:

En primer lugar, es una redacción más imprecisa y por tanto más defectuosa que la contenida en el texto finalmente aprobado. En efecto, no se mencionan los bienes pertenecientes a la Diputación Provincial, no se hace referencia alguna a los actos de administración, no se alude para nada al dominio público, etc.

En segundo lugar, resultaba excesiva la pretensión de que los bienes inmuebles del Estado ubicados en Asturias no afectos al uso o servicio públicos pasasen a ser de la Comunidad Asturiana ya que no hay ninguna razón especial para que se produjese esa incorporación.

La "Comisión de los 24", en el que era el artículo 26, introdujo algunos cambios que supusieron una mejora técnica. Estos fueron:

En primer lugar, se alude a lo que son bienes del Principado en vez de lo que constituye su patrimonio.

En segundo lugar, se hace referencia a los actos de administración y al dominio público.

Apenas se presentaron alegaciones al anteproyecto, resaltando solamente una que pretendía mejorar la redacción del apartado 1, del número 1, del artículo 26, citado con el fin de evitar la inalienabilidad de los bienes de la extinta Diputación Provincial.

En la fase de enmiendas al anteproyecto se incorporó al texto "... en los términos del presente Estatuto"

Posteriormente, no se introdujo más cambio que el de numeración, hasta la discusión en las Cortes Generales donde se suprimió la letra c) del número 1, del artículo 39 del proyecto de Estatuto (art. 24 del borrador de anteproyecto).

2. COMENTARIO

Este precepto presenta dos aspectos esenciales: el primero de ellos es el relativo a la constitución de un patrimonio propio y el segundo el referente a los ingresos derivados del mismo tal como se menciona en el artículo 44, número 8, a cuyo comentario nos remitimos en este punto.

Respecto al primer aspecto podemos hacer los siguientes comentarios:

Por una parte rige en lo relativo al patrimonio propio el principio de legalidad; siguiéndose en este punto lo establecido para el Estado en el artículo 132 de la Constitución.

Por otra parte, la Comunidad Autónoma asturiana regulará el régimen jurídico de su patrimonio en el marco de la legislación básica del Estado.

A su vez en orden a la constitución de un patrimonio propio podemos formular las siguientes consideraciones:

En primer lugar, que en virtud de la atribución de un dominio público y de un patrimonio propio recogida en el artículo que comentamos no hay ninguna duda en relación a la posibilidad de detentar tales titularidades; y, en consecuencia, el Estado no puede limitar la libertad de gestión de su patrimonio.

En segundo lugar, hay que resaltar que el problema no está, como hemos señalado, en la gestión del patrimonio sino en la constitución.

En efecto, el patrimonio del Principado va a estar constituido por tres grupos de bienes: los que ya poseía como Ente Preautonómico y los pertenecientes a la extinguida Diputación Provincial; los bienes afectos a servicios traspasados al Principado, y los adquiridos por cualquier título válido. No existe ninguna dificultad en cuanto a los bienes del primer grupo. Sí que pueden surgir los problemas en relación con los bienes del segundo grupo.

Así, deberían adscribirse al mismo aquellos bienes del Estado no adscritos actualmente al desempeño de una función estatal en sentido escrito, a la vez que aquéllos cuya titularidad posee igualmente el Estado, pero que se encuentran afectados al cumplimiento de una función que, de acuerdo con la Constitución, va a desempeñar en el futuro el ente autónomo. Ahora bien, puede ocurrir que el Estado antes de producirse la transferencia de la competencia a la que un bien está afecto para evitar que pase a las Comunidades Autónomas afecte dicho bien a la consecución de fines o intereses competencia del Estado. Si bien este planteamiento es irrepachable desde el punto de vista teórico, creemos que en la realidad de producirse alguna de estas situaciones se resolvería en base al principio de la buena fe que debe presidir las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y que sería, además, manifestación de solidaridad y eficiencia.

En relación con la referencia que se hace a la adquisición de bienes por cualquier título jurídico válido era en nuestra opinión innecesaria por la propia entidad de la Comunidad Autónoma, ya que al tener personalidad jurídica es evidente que podrá ser titular de derechos y obligaciones y en su ejercicio podrá realizar cuanto convenga a sus intereses en el marco del ordenamiento jurídico.

Dentro de este punto especificamos con carácter general las posibles formas de adquisición de los bienes que integran el patrimonio.

A este respecto hay que distinguir entre adquisición por atribución de la ley y a título particular.

Entre las formas de adquisición por atribución de la ley, cabe citar:

En primer lugar, la adquisición por prescripción, siguiendo las normas establecidas en el Derecho privado.

En segundo lugar, en relación con la ocupación hay que hacer constar que se rige igualmente por las normas del ordenamiento jurídico general.

En tercer lugar, por medio de embargo en el caso de ejecuciones fiscales.

A su vez, entre las formas de adquisición a título particular podríamos dividir las que se realizan a título oneroso y las que lo son a título lucrativo, cuyas características no plantean ninguna singularidad en relación al Principado; quizá, únicamente resaltar que a diferencia de otros Estatutos no se ha recogido expresamente la adquisición por herencia o legado, lo que es innecesario y por ello nos parece acertado.

En relación con el tercer aspecto, esto es, el referente a la atribución de capacidad para adquirir, administrar y enajenar los bienes patrimoniales no es más que una concreción del ejercicio de los poderes que comporta la atribución de personalidad y de capacidad de obrar.

En relación con el cuarto aspecto referente al régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público se establece la obligación de fijarlo por medio de ley de la Comunidad. Dado que en la actualidad no se ha promulgado una ley al respecto, será en tanto no se haga, de aplicación el ordenamiento jurídico general, ya que de acuerdo con el artículo 149, número 3, de la Constitución, el Derecho estatal actúa como Derecho supletorio.

Finalmente, para terminar este comentario queremos indicar que, a nuestro juicio, al mencionar la composición del patrimonio del Principado se hubiese ganado en precisión técnica si se hubiese señalado que éste está constituido no sólo por los bienes sino también por los derechos posibles sobre los mismos¹.

¹ Sobre el régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público del Principado, vid. los artículos 31 a 33 de la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias, convalidada y modificada parcialmente por la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, y los artículos 11, 12 y 13, en lo referente a este tema, del Decreto 4/1984, de 13 de enero, sobre estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Economía.

ARTICULO 44 *

“La Hacienda del Principado de Asturias está constituida por:

- 1. Los rendimientos procedentes de los tributos propios.**
- 2. Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado especificados en la disposición adicional.**
- 3. Los recargos sobre impuestos estatales.**
- 4. Un porcentaje de participación en los ingresos del Estado.**
- 5. En su caso, los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y de otros fondos para el desarrollo regional.**
- 6. Otras asignaciones con cargo a los Presupuestos del Estado.**
- 7. La emisión de Deuda y el recurso al crédito.**
- 8. Los rendimientos procedentes de su patrimonio.**
- 9. Ingresos de Derecho privado.**
- 10. Multas y sanciones impuestas en el ámbito de sus competencias.”**

1. EL PROCESO AUTONOMICO

La redacción de este artículo sufrió bastantes variaciones a lo largo del proceso estatutario.

El borrador del anteproyecto elaborado por la “Comisión de los ocho” hablaba de “tributos propios”, al igual que el texto definitivo, pero en la participación en los ingresos del Estado la redacción era diferente y se aludía a la participación en la recaudación total del Estado por la totalidad de sus impuestos.

Posteriormente, el borrador salido de la “Comisión de los 24” alteró esa redacción y se refería a la participación en la recaudación estatal sobre el total de impuestos percibidos en la región.

El informe de la Ponencia sobre el anteproyecto de los 24 desglosa el apartado de tributos propios en las tres categorías de tasas, contribuciones especiales e impuestos. Introduce, también, las siguientes alteraciones: añade los monopolios fiscales a los impuestos cedidos y agrega

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero.

a las asignaciones procedentes del Fondo de Compesación Interterritorial las de otros fondos para el desarrollo regional.

La Asamblea redactora del proyecto de Autonomía aprobó esta última redacción, sin introducir más cambio que el de alterar su numeración.

En su paso por las Cortes el artículo tomó su actual forma.

2. COMENTARIO

A) Consideraciones generales

Este artículo, que enumera los distintos ingresos que componen la Hacienda del Principado, constituye la verdadera piedra angular de la obtención de recursos por parte de la Comunidad.

Dada su plena integración en el modelo establecido por la LOFCA el artículo 44 del Estatuto reproduce, alterando la redacción, el artículo 4.1 y 4.2 de ésta, que hace una enumeración general de los recursos de las Comunidades Autónomas.

El sistema de financiación establecido en un sistema mixto, como ya señalamos en el comentario al artículo 42, en el cual existen:

En primer lugar, tributos propios y exclusivos del Estado (todos los no cedidos, excepto el impuesto sobre la renta).

En segundo lugar, tributos propios de las Comunidades Autónomas.

Aquellos impuestos y contribuciones especiales creados por el Parlamento autónomo y las tasas creadas por dicho órgano legislativo o establecidas anteriormente sobre servicios actividades o utilización del dominio público, cuando éstos se transfieran del Estado y las Corporaciones locales al Principado de Asturias (art. 7.2 LOFCA). A esta última categoría pertenecen, por ejemplo, las tasas de la extinguida Diputación Provincial.

En tercer lugar, tributos compartidos.

En esta categoría se encuadran los impuestos cedidos (recogidos en el art. 11 LOFCA y disposición adicional del Estatuto), que son establecidos y regulados por el Estado, pero cuya recaudación se cede a la Comunidad Autónoma, y los recargos, tanto sobre los impuestos cedidos como sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Como puede apreciarse, en un caso lo que se comparte son los recursos procedentes del tributo (caso del recargo sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas), mientras que en el otro (impuestos cedidos) el Estado los regula y la Comunidad obtiene los ingresos derivados de su aplicación.

La participación en los ingresos del Estado, mediante la fijación de un porcentaje sobre los impuestos no cedidos, constituye otro medio de obtención de ingresos.

La aplicación de este mecanismo es lo que ha originado el llamado “efecto secundario”, que surge debido a que los ingresos estatales por los impuestos no cedidos crecen a un ritmo más rápido que el de los gastos asociados a las funciones asumidas por las Comunidades.

Los distintos niveles de Hacienda (estatal y autonómica) están conectados también por un sistema de transferencias que operan de arriba a abajo. Tal es el caso de los recursos que corresponden al Principado procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (regulado en la Ley 7/1984, de 31 de marzo de 1984) y, en su caso, las asignaciones complementarias dotadas en los Presupuestos Generales del Estado para garantizar un nivel mínimo de prestación del conjunto de los servicios públicos en todo el territorio nacional (art. 15 LOFCA).

Aparte de los recursos ya comentados, el Principado cuenta también con los ingresos obtenidos de los particulares de forma no coactiva (Deuda pública y crédito y rendimientos de su patrimonio y otros de Derecho privado) y, por último, otros de escasa importancia recaudatoria, como son las multas y sanciones que pueda imponer en el ejercicio de sus competencias.

Con una perspectiva diferente, los recursos de las Comunidades Autónomas pueden clasificarse en tres categorías distintas, atendiendo a su finalidad.

Tramo de suficiencia

Comprende aquellas categorías de ingresos destinadas a asegurar la suficiencia financiera de cada Comunidad, de forma que ésta pueda seguir prestando al mismo nivel los servicios procedentes del Estado que ha asumido como propios.

Integran esta categoría:

- Los tributos cedidos.
- La participación en los ingresos del Estado.

Tramo de solidaridad

Integrado por aquellos recursos dedicados a corregir los desequilibrios regionales y a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos.

Comprende los ingresos procedentes:

- Del Fondo de Compesación Interterritorial.
- De las asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales.

Tramo de Autonomía

Comprende todos aquellos recursos de los que pueden disponer las

Comunidades Autónomas para elevar el nivel de prestación de servicios en el ámbito de su competencia. A saber:

- Los tributos propios y sus recargos.
- Los recargos sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.
- El recurso al crédito.
- Los ingresos de Derecho privado.

B) Tributos propios

Los requisitos que deben cumplir los tributos propios que pueda crear la Junta General del Principado, órgano legislativo de la Comunidad, se enuncian de forma general en el artículo 6.º de la LOFCA. Los tres artículos siguientes a éste puntualizan con más detalle otras condiciones que debe respetar cada una de las categorías tributarias (tasas, contribuciones especiales e impuestos).

Condición básica en el diseño del cuadro fiscal propio del Principado de Asturias es que no podrán establecerse impuestos sobre hechos imponible gravados por el Estado.

Este requisito previo exige un enorme esfuerzo de imaginación al legislador autonómico para encontrar un vacío tributario, especialmente en materia impositiva, sin incurrir en doble imposición. En efecto, la generalidad y amplitud de los principales impuestos que conforman el sistema fiscal estatal hace que, como ha afirmado certamente el profesor Albiñana, no existan ya *res nullius* en materia tributaria¹.

Los apartados 3 y 4 del artículo 6.º de la LOFCA abren la posibilidad, en materia tributaria para que cada nivel de Hacienda invada el campo del inmediatamente inferior, siempre que se articulen medidas adecuadas de compensación. El artículo 6.4 de la LOFCA faculta al Estado para establecer tributos sobre hechos imponible gravados anteriormente por una Comunidad Autónoma. La disminución de ingresos para la Comunidad la compensará el Estado de forma adecuada.

Más interesante desde nuestra óptica resulta la reflexión sobre el artículo 6.3 de la LOFCA, que faculta al Principado para establecer y gestionar tributos que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales, en los términos que se contemple y siempre que dicha legislación prevea tal supuesto.

También en este caso deben establecerse medidas de compensación o coordinación para que no disminuyan ni los ingresos de las Corpora-

¹ ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: "La armonización de las potestades tributarias regionales en España", *Anales del Centro de la UNED de Albacete*, año 1980, n.º 2, pág. 273.

ciones locales ni las posibilidades de crecimiento de tales ingresos. De lo anterior se deduce que, de utilizar esta posibilidad, no obtendría el Principado de Asturias una adición neta a sus recursos, pues lo obtenido por esta vía se correspondería con la compensación que se estableciese en favor de las Corporaciones locales. ¿Por qué entonces adoptar tal medida? A nuestro juicio, el atractivo en este campo no reside en el establecimiento de tributos que desplacen a otros que estaban en manos de las Corporaciones locales, sino en la gestión de dichos tributos. Es de sobra conocida la insuficiente (y en la mayoría de los casos, deficiente) estructura de la Administración Fiscal de las Corporaciones locales. La gestión tributaria llevada por la Comunidad Autónoma es de suponer que conllevaría menores costes recaudatorios y mayor eficiencia, derivados no sólo de las economías de escala inherentes a una gestión más centralizada, sino también de una mayor perfección técnica en el aparato administrativo. Anunciada una futura Ley de Financiación de Haciendas Locales, que va a reformar esta parcela de la imposición, sería de desear que el legislador especificara los campos en que las Comunidades Autónomas pueden entrar en las materias tributarias asignadas a las Corporaciones locales.

Descendiendo en el nivel de detalle, la LOFCA regula las condiciones que la Junta General del Principado ha de tener en cuenta de forma genérica a la hora de dictar disposiciones legislativas creadoras de tasas, contribuciones especiales e impuestos propios de la Comunidad asturiana.

En este sentido, nuestra opinión es que el campo abierto al Parlamento autónomo es considerablemente más amplio, en lo que se refiere a las tasas y contribuciones especiales, que en lo que toca a los impuestos. Y ello, por un doble motivo: uno de ellos por el ya mencionado de la no existencia de huecos en materia impositiva; otro, y más importante aún, por el papel que les es propio a las Haciendas autonómicas. Estas como suministradoras fundamentales de bienes y servicios públicos, deben obtener sus recursos de tributos basados en el principio del beneficio, como son las tasas y contribuciones especiales.

En cuanto a las tasas, éstas podrán establecerse en tres supuestos:

- Por utilización del dominio público.
- Por prestación de un servicio público.
- Por realización de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de un modo particular al sujeto pasivo.

Dado que el establecimiento de tasas se basa en el beneficio que reciben un grupo determinado de individuos (no la colectividad) el importe cuantitativo de ese beneficio marca la cantidad que, como máximo, puede recaudarse por ese concepto. En el caso de prestación de servicios o realización de actividades, ese límite vendrá fijado por el

coste de dichos servicios o actividades. Sin embargo, este principio no puede aplicarse a las tasas por utilización del dominio público, cuyo coste directo no es susceptible de medición. Una medida que podría tomarse en consideración, para este supuesto, sería el beneficio obtenido por los particulares en sus actividades de explotación del dominio público.

Lo que resulta poco comprensible es la llamada que hace el artículo 7.4 de la LOFCA para que se tengan en cuenta criterios genéricos de capacidad económica en la fijación de las tasas, siempre que ello sea posible. En primer lugar, va contra la propia naturaleza de la tasa (conectada con el principio del beneficio) tratar de introducir en su fijación criterios de capacidad económica. En segundo lugar resulta aún más objetable que dichos criterios sean “genéricos”, lo que difumina el propio concepto de capacidad de pago que se trata de introducir, puesto que si no se mide la capacidad de pago a través de un índice concreto (renta, patrimonio), el intento carece de sentido.

Condiciones similares a las apuntadas para las tasas son las que rigen en el caso de las contribuciones especiales. Estas últimas tienen como finalidad recuperar, en todo o en parte, el beneficio obtenido por un particular o el aumento de valor de su propiedad inmueble, motivada por la realización de una obra o el establecimiento o ampliación de un servicio público. Dicho beneficio (y por consiguiente la recaudación procedente de contribuciones especiales) no podrá superar el coste soportado por la Comunidad Autónoma al realizar la obra o establecer o ampliar el servicio. Es decir, si la ejecución de la obra o la realización del servicio se ha beneficiado de subvenciones procedentes de otra Administración distinta a la autonómica, el Principado de Asturias sólo podrá imponer contribuciones especiales por la parte del coste satisfecho a su cargo y no por el total.

La creación de impuestos propios por el Parlamento autónomo está limitada, además de por el principio general de no incurrir en supuestos de doble imposición, por otras condiciones encaminadas a mantener la efectiva unidad del mercado nacional, prohibiendo el levantamiento de obstáculos a la libre circulación de personas, mercancías y servicios, y a impedir la traslación de la carga tributaria de unas regiones a otras. Estas condiciones son enunciadas en el artículo 9.e) de la LOFCA y reforzados en los apartados a) y b) de dicho artículo, que formulan el principio de no gravamen de rendimientos, elementos patrimoniales, gastos, negocios o transmisiones cuando se hayan originado o realizado fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma.

Corolario de esta serie de principios es que existe una posibilidad realmente muy limitada de crear impuestos propios por parte de la Comunidad Autónoma.

C) Impuestos cedidos

La zona de intersección más clara entre la Hacienda estatal y la del Principado se encuentra en los impuestos cedidos y los recargos impositivos.

En los impuestos cedidos, el Estado se reserva el establecimiento y regulación de los mismos, mientras que cede los recursos de ellos derivados a la Comunidad Autónoma. La cesión de recursos puede ser total o parcial, dándose éste último supuesto cuando el Estado reserve para sí alguno o algunos de los hechos impositivos contemplados por el tributo (art. 10.3 LOFCA).

La cesión tendrá lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto (contenido en su disposición adicional) y su alcance y condiciones se regularán por ley.

Para el deslinde de los impuestos cedidos que correspondan al Principado de Asturias, se estará a las siguientes reglas:

- En los impuestos personales, corresponde al Principado el producto de lo recaudado de los contribuyentes con domicilio fiscal en Asturias.

- En los impuestos sobre el consumo, el producto del gravamen sobre las ventas realizadas en Asturias.

- Los impuestos que graven las operaciones inmobiliarias, cuando dicho inmueble esté situado en el territorio de la Comunidad Asturiana.

Son impuestos susceptibles de cesión los siguientes (art. 11 LOFCA y disposición adicional del Estatuto):

- El Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
- El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

Por la disposición transitoria tercera de la LOFCA se prevé que hasta que el IVA no entre en vigor se considerará como impuesto que puede ser cedido el de lujo que se recauda en destino.

Además de la enumeración de los impuestos susceptibles de cesión, la LOFCA recoge también otra serie de impuestos que no son susceptibles de ella. En unos casos, se trata de figuras impositivas centrales en el sistema fiscal estatal, por su importancia de cara a la instrumentación de la política impositiva (impuestos sobre la renta de las personas físicas y el beneficio de las sociedades). En otros, de preservar para el

Estado la regulación por aranceles del comercio exterior (impuestos sobre el tráfico exterior).

En ambos casos la cautela es lógica, pues es el Estado, rector de la política económica del país, el mejor situado para gestionar estos impuestos.

Por último, quedan exceptuados de cesión los impuestos recaudados actualmente a través de monopolios fiscales y aquéllos que, recaudando sobre la producción o las ventas, no están incluidos en alguno de los supuestos de cesión.

D) Establecimiento de recargos

Otra posibilidad de obtención de recursos para la Hacienda del Principado reside en el establecimiento de recargos sobre una serie de impuestos estatales. Son susceptibles de recargo todos los impuestos cedidos, según el artículo 12.1 de la LOFCA, que añade a los anteriores “los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio”. Parece innecesario esta cita aparte al impuesto sobre el patrimonio cuando éste se encuentra comprendido entre los impuestos cedidos. De los impuestos no cedidos, por tanto, es únicamente el impuesto sobre la renta el susceptible de recargo por parte de la Comunidad Autónoma. ¿Qué forma concreta deben revestir los recargos? A este respecto el artículo 12.2 de la LOFCA dispone que deben configurarse de forma que no supongan una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos ni desvirtúen la naturaleza o estructura de los mismos.

Dada la trascendencia de este punto merece la pena considerar con más detalle una serie de aspectos que la Junta General del Principado deberá tener en cuenta si opta por la aplicación de recargos.

El máximo interés lo presenta el caso del impuesto sobre la renta. Su enorme potencial recaudatorio lo reviste de especial importancia, al igual que la amplitud y generalidad de este tributo, que abarca a la práctica totalidad de contribuyentes y alcanza a toda su renta. Además, el animado debate suscitado por la decisión de la Comunidad de Madrid de aplicar un recargo de este tipo, acrecienta, si cabe, el interés de este análisis. Para respetar la naturaleza del impuesto sobre la renta, al cual son consustanciales las notas de personificación del gravamen y progresividad, debe dilucidarse, en primer lugar, cual es la magnitud sobre la que debe aplicarse el recargo. Sería incorrecto girar el recargo sobre la base, puesto que no se respetaría la progresividad del impuesto (a menos, claro está, que el recargo se articulara mediante una escala progresiva) ni se tendría en cuenta las circunstancias personales del contribuyente. Si se optara por aplicar el recargo sobre la cuota íntegra, la solución tampoco sería válida, dado que se estaría

dejando al margen la personalización del gravamen, aunque en este caso sí se tendría en cuenta la progresividad. Por tanto, la única magnitud adecuada para la aplicación de un recargo en el caso del impuesto sobre la renta, sería la cuota líquida, pues sólo de este modo se respeta la naturaleza del impuesto.

Otro aspecto a considerar es el de la no minoración de los ingresos del Estado como consecuencia de la aplicación del recargo. Ello ocurriría si éste fuese deducible de alguna forma en el impuesto estatal sobre la renta. A este respecto, la única posibilidad para hacer deducible el recargo autonómico en el seno del impuesto estatal, sería considerarlo incluido entre los tributos y recargos locales, que el Reglamento de renta permite deducir a la hora de computar los rendimientos netos del trabajo [art. 45.1.a) del Reglamento del Impuesto sobre la Renta], del capital inmobiliario [art. 52.2.a)], del capital mobiliario [art. 57.2.a)] y de actividades empresariales, profesionales o artísticas [art. 62.2.a)]. Dado que la deducibilidad comprende sólo a aquellos recargos no estatales que graven cada uno de los rendimientos citados considerado aisladamente, no puede argumentarse sobre dicha base, de ningún modo, que un recargo autonómico sobre la cuota líquida, que grava la renta en su conjunto, pueda ser deducible y minore así los ingresos del Estado por este concepto.

Otra objeción al recargo, ésta realmente trivial, se refiere a que grava rendimientos procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma. Puede ser, en efecto, muy frecuente que personas con domicilio en el Principado de Asturias reciban ingresos derivados de actividades empresariales, inmuebles, etc., situados fuera del territorio de la Comunidad. Sin embargo, dado que se trata de un impuesto personal, se exige en razón del domicilio del sujeto pasivo, independientemente de donde estén situadas las fuentes de los distintos rendimientos. La propia LOFCA recoge perfectamente este aspecto, concretando que el recargo alcanzará al impuesto sobre la renta pagado por las personas físicas con domicilio fiscal situado en el territorio de la Comunidad.

Para finalizar este punto señalar tan sólo que la exigencia de no gravar rendimientos originados fuera del territorio del Principado se refiere tan sólo a los tributos propios que pueda crear la Junta General del Principado (art. 9.º LOFCA).

Lo que sería de desear de cara al futuro, tras la promulgación de la Ley 24/1983 de medidas urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, que permite a los Ayuntamientos aplicar recargos sobre la cuota líquida del impuesto sobre la renta, es que se coordinara de alguna forma la actuación de los tres niveles de Hacienda que pueden incidir en la determinación final de la progresividad del impuesto sobre la renta (estatal, autonómico y municipal).

El impuesto sobre el patrimonio, que comparte con el de la renta las características de ser personal y progresivo, hace que sea extensible a

su caso, la conclusión alcanzada para el impuesto sobre la renta, de aplicación del recargo sobre la base liquidable.

El resto de los impuestos cedidos no plantea mayores problemas a la hora de articular un recargo sobre cualquiera de ellos. En la práctica, cabe destacar, por el potencial recaudatorio que podría suponer, el recargo sobre la imposición general sobre las ventas en su fase minorista.

B) Otros ingresos

El sistema de transferencias de la Hacienda central a la autonómica discurre a través de tres vías principales. Una vez superada la actual fase transitoria, en la cual el Estado transfiere al Principado una cantidad igual al coste efectivo de los servicios transferidos (disposición transitoria primera de la LOFCA), se determinará por ley un porcentaje de participación del Principado en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos. Las bases para negociar dicho porcentaje y los supuestos en que éste puede ser objeto de revisión se recogen en el artículo 13 de la LOFCA.

Una vía de transferencias ya en funcionamiento es la de las asignaciones que el Principado recibe del Fondo de Compensación Interterritorial. Dicho Fondo previsto en el artículo 158 del texto constitucional y recogido en el artículo 16 de la LOFCA, fue desarrollado *in extenso* por la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

Dicha ley determina con detalle la cuantía, destino y criterios de distribución del Fondo.

Hasta el ejercicio de 1987 el importe global del Fondo queda establecido en un 40 por 100 de la inversión pública de cada ejercicio. Igualmente, a partir de 1987, el Principado de Asturias (al igual que el resto de las Comunidades) vendrá obligado a la elaboración de un programa de desarrollo regional, que será la base para seleccionar los proyectos de inversión que se vayan a financiar con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

La metodología para la elaboración de dichos programas será elaborada por el Gobierno, previa consulta al Consejo de Política Fiscal y Financiera y de acuerdo con los criterios empleados en las Comunidades Europeas.

Dichos programas de desarrollo regional se configuran así de cara al futuro, como instrumentos de suma importancia en un doble sentido. De un lado, marcan las principales líneas de la política económica del Principado. Por otro, sirven para conseguir la máxima eficacia en la asignación de los recursos consignados en el Fondo de Compensación Interterritorial.

Resta considerar una última vía a través de la cual el Principado de

Asturias podría conseguir transferencias procedentes de los Presupuestos Generales del Estado. Dicha vía entraría en funcionamiento cuando se produjeran las dos circunstancias siguientes:

— Que el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos que el Principado hubiera asumido estuviese por debajo del nivel medio de los mismos en el conjunto del territorio nacional.

— Que el Principado de Asturias no pudiera elevar el nivel de prestación de dichos servicios, utilizando los ingresos procedentes de los impuestos cedidos y su participación en los impuestos estatales no cedidos.

Producido este supuesto excepcional, se consignará en los Presupuestos Generales del Estado una asignación complementaria con esta finalidad.

Si este hecho volviera a repetirse de nuevo en un plazo inferior a cinco años, se buscaría una solución permanente a esta insuficiencia de recursos, modificando el porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos.

Mediante este mecanismo, el Estado asume el compromiso de asegurar, en todas las regiones, que existirá un nivel mínimo de prestación de los servicios garantizado para todos los españoles. En la práctica, lo más difícil de esta tarea es la medición del nivel existente en la prestación de servicios públicos asumidos por el Principado de Asturias y su comparación con el nivel medio del territorio nacional. El Instituto Nacional de Estadística, en colaboración con los órganos competentes del Principado de Asturias, es quien tiene encomendada esta tarea, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera, 1, de la LOFCA.

Las multas y sanciones que los órganos competentes del Principado puedan imponer en el ámbito de sus competencias constituyen otro de los recursos de la Hacienda del Principado de Asturias. Sin embargo, es evidente que la finalidad de dichas multas y sanciones no es en modo alguno recaudatoria, sino correctora y sancionadora de conductas transgresoras de la normativa del Principado.

En cuanto a los recursos obtenidos de los particulares de forma no coactiva, los aspectos referentes a la Deuda Pública y las operaciones de crédito se tratan con detalle en el comentario del artículo correspondiente.

Finalmente, están los ingresos procedentes del Patrimonio del Principado y demás ingresos de Derecho privado.

ARTICULO 45 *

“1. La gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos, así como el conocimiento de las reclamaciones relativas a ellos, corresponderá al Principado, el cual dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exige la naturaleza del tributo.

2. En el caso de impuestos cedidos, el Principado asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la ley que fije el alcance y contenido de la cesión.

3. La gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión en su caso, de los demás impuestos del Estado recaudados en Asturias corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que el Principado pueda recibir de éste y de la colaboración que pueda establecerse especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo”.

1. EL PROCESO AUTONOMICO

Este precepto estaba ya recogido en el primer borrador de Anteproyecto.

El texto actual difiere de los anteriores en tres puntos:

El primero en que en el originario se hablaba de gestión en sus dos órdenes para la liquidación, recaudación e inspección y para las reclamaciones.

El segundo en que como consecuencia de una enmienda presentada a la Asamblea redactora del Estatuto al inciso primero del número 1 de dicho artículo, se añadió “en los términos previstos en el presente Estatuto”.

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero.

El tercero como consecuencia, también, de otra enmienda en virtud de la cual se sustituyó la expresión "ley de cesión" por "acto de cesión" con la finalidad de evitar, en opinión de los enmendantes, la legalización de una materia que pudiera no requerir rango de ley.

En la discusión en las Cortes Generales no se tuvo en cuenta ni el texto primitivo en orden a lo indicado en líneas anteriores ni las dos enmiendas aceptadas, que se incorporaron al Proyecto de Estatuto, pero que se suprimieron luego en el texto definitivo.

2. COMENTARIO

A) Planteamiento

Este artículo hace referencia al aspecto formal o adjetivo de los tributos con separación en sus dos órdenes de gestión para la liquidación y recaudación y de resolución de reclamaciones que contra aquella gestión se susciten.

A su vez, la aplicación de los tributos comprende una serie de procedimientos que son los siguientes: gestión, liquidación, recaudación e inspección, los cuales, aunque tienen autonomía conceptual y de procedimiento están coordinados entre sí y dirigidos y ordenados a un mismo fin: la realización de la prestación pecuniaria derivada del tributo.

En su análisis distinguiremos igualmente esos dos órdenes de gestión.

B) Gestión tributaria

Respecto al primero de ellos, esto es, la gestión para la liquidación, inspección y recaudación, el artículo que comentamos es una transcripción casi literal del artículo 19 de la LOFCA.

En su reglamentación se distinguen los tres supuestos que se pueden dar en relación con la titularidad impositiva: tributos propios, cedidos y del Estado.

En consecuencia, el alcance de la gestión por parte de la Comunidad Autónoma será distinta en cada uno de los mencionados supuestos.

Respecto a la tributación propia asumirá la gestión de los mismos en su totalidad y con plenas atribuciones. Con afán, sin duda, por una parte, clarificador, y por otra, por mimetismo con la LOFCA se ha hecho referencia a la gestión, liquidación, recaudación e inspección

cuando bastaba haber hecho referencia genérica a la gestión, pues ésta abarca los demás aspectos, salvo, en su caso, la revisión.

Respecto a los tributos cedidos se le concede las mismas facultades de gestión que las que posee en relación con sus tributos propios, pero sometida a dos condiciones: en primer lugar, que las facultades no las tiene en virtud de su autonomía tributaria, sino que las recibe por delegación, y en segundo lugar, que en todo caso esas facultades quedan supeditadas a lo establecido en la ley de cesión.

Merece aquí resaltar que la LOFCA habla de tributos cedidos, mientras el Estatuto de Autonomía habla de impuestos cedidos. La diferencia conceptual y de contenido es clara, ya que en la terminología jurídico-tributaria el término tributo es más amplio, ya que comprende, además de los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Es cierto que es difícil pensar la posibilidad de cesión de una tasa o de una contribución especial por la propia naturaleza de las mismas y en cualquier caso la recaudación procedente de ellas sería escasa y estaría conectada con la prestación del servicio o a la obra especial; pero creemos que por razones de coherencia y de sistemática jurídica habría sido más correcto que en el Estatuto se hubiese introducido el término Tributo en este caso.

Por otra parte, creemos que su omisión no plantea problema alguno, ya que la gestión puede venirle conferida por la ley de cesión y en ésta encontraría su fundamento y no en el Estatuto con lo que el efecto sería el mismo.

En tercer lugar, por lo que respecta a los tributos estatales, las facultades señaladas son de competencia del Estado. Hay aquí, también, que señalar que la LOFCA habla de tributos y el Estatuto de impuestos. Creemos que este apartado es superfluo, porque lógicamente quien tiene por ley la titularidad del establecimiento de un tributo tiene, también, su gestión, salvo que ésta se otorgue expresamente a otro ente.

En cuarto lugar, llama la atención que no se haga ninguna referencia a la gestión de los recargos. En el caso de que se trate de recargos sobre impuestos estatales cedidos, su gestión debe corresponder a quien tiene la del impuesto base. Por el contrario, si se trata de recargos sobre impuestos estatales no cedidos, la gestión debe ser del ente que le establezca, sin perjuicio lógicamente de que la misma pueda ser asumida por el Estado o de las formas de colaboración que al respecto se establezcan entre ambos.

Las competencias, en consecuencia, que corresponderían al Principado de Asturias en orden a la gestión en los términos establecidos en líneas anteriores abarca: la iniciación del procedimiento de gestión a través de las distintas modalidades, la liquidación provisional, la comprobación administrativa, la liquidación definitiva y la ejecución o

recaudación en sus diversos períodos, y la legislación aplicable será, en tanto la Comunidad Autónoma no legisle sobre ellas en la medida de su competencia y con el alcance señalado en el comentado precepto, las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias de conformidad con lo establecido en los artículos 149, número 3, de la Constitución y Disposición Transitoria Segunda del Estatuto de Autonomía.

Finalmente podemos hacer las siguientes consideraciones:

La gestión de los tributos propios en principio no tiene por qué plantear ningún problema especial. Más problemas puede generar, en cambio, la gestión de los tributos cedidos. En primer lugar, porque al no ser muy precisa la clase de delegación de facultades que allí se menciona, puede resultar que aunque de derecho la gestión se delegue, de hecho la conserve la Hacienda Central, lo que en algunos impuestos por su naturaleza y finalidad, como el Impuesto sobre el Patrimonio, sería lo más aconsejable; en segundo lugar, porque la gestión de algunos de los impuestos cedidos plantea problemas técnicos importantes, lo que encarece su administración y supone puntos de vista distintos o criterios diferentes en su exacción, lo que puede dar origen a tratamientos diferenciados según el lugar donde se encuentren ubicados los bienes sujetos a imposición, y en tercer lugar, ya que en algunos casos al exigirse declaración conjunta, como en caso del Impuesto sobre el Patrimonio, la necesidad de tener en cuenta las valoraciones realizadas en este gravamen por la Administración de la Comunidad Autónoma en el Impuesto sobre la Renta en lo referente a plusvalías y minusvalías, etc., aparte de la discriminación a que puede dar origen, ya señalada, obliga a un continuo intercambio de información y documentación que puede dotar de gran rigidez la gestión.

Frente a los inconvenientes reseñados habría que señalar el efecto psicológico favorable que para los contribuyentes supone el saber que la gestión se realiza por los órganos respectivos de su Comunidad Autónoma al sentirse más en contacto con ella, lo que potenciaría, teóricamente, no sólo la recaudación, sino también las justas reivindicaciones en la demanda de servicios públicos.

En resumen, para finalizar basta decir que las facultades ejecutivas en el desarrollo de las competencias financieras están orientadas al principio de "colaboración"; si bien se trata de asignar a cada instancia estatal o regional, las facultades ejecutivas que deben normalmente acompañar a sus competencias tributarias propias. La excepción puede estar, como hemos visto, en los tributos cedidos, en cuyo caso, la última palabra la tendrá el alcance que en cada supuesto tenga la propia ley de cesión¹.

¹ En relación con los órganos competentes del Principado de Asturias para la gestión tributaria, vid. el artículo 4,1 de la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Organización y

C) Reclamaciones contra los actos de gestión

En relación con el segundo orden de gestión, que es el relativo a las reclamaciones económico-administrativas, cabe, asimismo, hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar, su reglamentación habría ganado en precisión técnica si las reclamaciones de los actos de gestión se hubiesen regulado en un artículo aparte, como así se hizo en la LOFCA.

En segundo lugar, se echa en falta tanto en la LOFCA como en el propio Estatuto la referencia a determinados supuestos, cuyo conocimiento corresponde a los citados órganos de resolución de materias financieras, como, por ejemplo, las reclamaciones que se interpongan respecto del reconocimiento o liquidación de las obligaciones derivadas de su emisión de Deuda Pública o de la recaudación en vía administrativa de apremio de derecho, cuotas o cantidades propias de dicha Comunidad. Omisión que si tiene su explicación en la LOFCA, para no interferir en la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no la tiene en cambio al referirse al Principado de Asturias que creemos que debía haber recogido específicamente estos supuestos.

En tercer lugar, parece que el contenido del artículo 20, número 1, apartado c), de la LOFCA no es muy congruente al encomendar a los órganos económico-administrativos del Estado el conocimiento de las reclamaciones que se interpongan contra los recargos que la Comunidad gire sobre los tributos estatales, dada la amplitud y libertad que en materia de establecimiento de recargos regionales se reconoce en el artículo 12 de dicha Ley².

Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias, convalidada y modificada parcialmente por la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, y los artículos 5 y 9, en lo que sea de aplicación al tema, del Decreto 4/1984, de 13 de enero sobre estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Economía.

² En relación con las reclamaciones económico-administrativas, vid. artículos 10 y 11 de la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias, y el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, por la que se convalida modificándola parcialmente la Ley anteriormente citada.

ARTICULO 46 *

“Se regularán necesariamente mediante ley de la Junta General las siguientes materias:

- 1. El establecimiento, la modificación y supresión de sus impuestos propios, tasas y contribuciones especiales.**
- 2. El establecimiento y la modificación y supresión de los recargos sobre los impuestos del Estado.**
- 3. El régimen general presupuestario del Principado.”**

1. EL PROCESO AUTONOMICO

La incorporación del principio de legalidad financiera en el Estatuto fue introducido a través de diversos artículos y en distintas fases del proceso autonómico.

Así el principio de legalidad presupuestaria fue ya recogido en el borrador de anteproyecto elaborado por la “Comisión de los 8” entre las competencias de la Junta General, y se mantuvo sin cambios en las fases posteriores.

Asimismo, se reprodujo dicho principio al tratar de la elaboración de la Ley del Presupuesto estableciéndose ya, igualmente, desde el principio que la elaboración corresponde al Consejo de Gobierno y el examen, enmienda, aprobación y control a la Junta General. No sufrió, tampoco, ningún cambio en las siguientes fases.

El establecimiento del principio de legalidad tributaria pasó por más vicisitudes, incorporándose al texto autonómico en la fase de discusión del proyecto de Estatuto como consecuencia de varias enmiendas presentadas al borrador de anteproyecto redactado por la “Comisión de los 24”.

Así, se aprobaron dos preceptos nuevos que recogen el principio de legalidad tributaria y la reserva de ley en esta materia.

Uno, dentro de las competencias de la Junta General del Principado, que decía:

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero.

“Compete también a la Junta General establecer tributos. Autorizar el recurso al crédito”.

Y otro, dentro del título “Economía y Hacienda”, que establecía:

“Se regularán mediante ley de la Junta General las siguientes materias:

a) El establecimiento, la modificación y supresión de los impuestos propios, tasas y contribuciones especiales y de las exenciones y bonificaciones que les afecten.

b) El establecimiento y la modificación y supresión de los recargos sobre los impuestos del Estado.

c) El régimen general presupuestario del Principado.”

En las Cortes Generales se suprimió la referencia al principio de legalidad en lo concerniente a las exenciones y bonificaciones.

Respecto al principio de legalidad y el recurso al crédito nos remitimos a lo indicado en el análisis al artículo 48.

2. COMENTARIO

A) Consideraciones generales

Este artículo es una ratificación en el ámbito territorial de la Comunidad del principio de legalidad financiera recogido en la Constitución.

En efecto, el principio de legalidad en materia financiera se recoge en la Constitución en los siguientes preceptos: en materia tributaria en los artículos 31, 3, y 133, 1; en materia presupuestaria en el artículo 134; en relación con el gasto público en el artículo 139, y, finalmente, en relación con la deuda pública en el artículo 135.

Este principio de legalidad financiera tiene hoy día una triple finalidad: en primer lugar, dotar de una mayor consistencia formal a actos que tienen una especial trascendencia; en segundo lugar, conceder la mayor garantía de seguridad jurídica al ciudadano adquiriendo un especial relieve en la actividad financiera, y en tercer lugar, garantizar al ciudadano a través de sus representantes políticos, el derecho a la discusión y debate de la política fiscal en el Parlamento.

A su vez, cabe señalar en relación con este principio que en la actualidad el mismo no puede referirse únicamente al ordenamiento jurídico general y aplicarse a las disposiciones emanadas del Estado con el sentido absoluto y exclusivo que tenía anteriormente, ya que en un ordenamiento pluralista el principio de legalidad en materia finan-

ciera no puede predicarse de modo exclusivo de uno u otro ordenamiento; por el contrario, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, como, en su caso, otros entes territoriales en cuanto detentadores de ordenamientos jurídicos particulares están sujetos a este principio cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias de acuerdo con su estructura y en función del cumplimiento de los deberes que la Constitución les señale.

B) El principio de legalidad tributaria

El principio de legalidad tributaria supone la existencia de una reserva de ley como forma de manifestación de la potestad normativa.

Desde la perspectiva de su naturaleza supone la existencia de un derecho de los ciudadanos fundado tradicionalmente en la protección de la libertad, de la seguridad jurídica y de la propiedad privada. Hoy día este fundamento comienza a cambiarse por lo que respecta a la propiedad privada en beneficio de una interpretación más solidaria y social de la misma.

En el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, el principio de reserva de ley en materia tributaria se recoge en los artículos 24, número 8, y 46, pero se refieren únicamente al establecimiento, modificación y supresión de sus tributos y al establecimiento, modificación y supresión de los recargos que establezca sobre los impuestos estatales. Esta redacción nos sugiere los siguientes comentarios:

En primer lugar, el referente al alcance del término “establecimiento”, ya que tal como viene formulado puede entenderse que el principio de reserva de ley se agota pura y simplemente en la creación del tributo, quedando al margen los distintos elementos de la relación jurídico-tributaria. No creemos que deba interpretarse en este sentido, sino que la palabra establecimiento debe entenderse comprensiva del resto de los elementos de la relación jurídico-tributaria, ya que, de lo contrario, se produciría una deslegalización de la materia fiscal que debilitaría extremadamente el principio de legalidad.

Respecto a esta cuestión la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas especifica en el artículo 17, letra b), que es competencia de las Comunidades Autónomas junto al establecimiento y modificación de sus tributos la fijación de los elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, con lo que se aproxima al contenido que nosotros defendemos. Si bien queremos resaltar que la posición que nosotros consideramos correcta, en base al argumento expuesto es aún más completa y amplia porque abarca todos los elementos esenciales del tributo y no sólo los determinantes

del establecimiento o de su cuantía, como son la base imponible, el tipo impositivo y los demás componentes de la deuda tributaria.

En segundo lugar, se plantea la cuestión de si la amplitud de esta reserva de ley debe abarcar sólo los elementos esenciales del tributo, esto es, los elementos sustantivos o debe extenderse, también, a los elementos adjetivos o procesales.

Creemos que por su propia naturaleza la reserva de ley debe afectar a lo que el tributo es y no a su forma de aplicación; en consecuencia, ésta podrá realizarse por vía reglamentaria.

En tercer lugar, está el tema de los beneficios fiscales.

Con carácter general los beneficios fiscales pueden configurarse como exoneraciones totales o parciales del pago de un tributo.

Los dos problemas fundamentales que plantean son el de su legalidad y el de la forma de establecerlos.

Respecto a ambas cuestiones nada se dice ni en el Estatuto de Autonomía ni en la LOFCA.

Ahora bien, ello no es obstáculo, creemos, para considerar que todo beneficio fiscal ha de establecerse siempre por ley, y ello porque deriva del propio principio de legalidad tributaria: en efecto, todo beneficio fiscal de forma directa o indirecta contribuye a definir el ámbito y la disciplina de las figuras tributarias, por lo que no pueden tratarse de forma aislada e independiente. Además, su establecimiento en cualquier caso afecta a derechos subjetivos de los particulares y a determinados principios constitucionales básicos, como el de igualdad, solidaridad, generalidad, etc., y, por tanto, deben de tener la misma garantía que éstos.

Resuelta en estos términos esta cuestión, el tema relativo a su legalidad queda implícitamente solucionado.

Ahora bien, para pronunciarse sobre la legalidad de un determinado beneficio fiscal habrá que examinar cada caso concreto; pues, por ejemplo, para poder decir si una exención fiscal vulnera o no el principio de generalidad o el de igualdad y, en consecuencia, considerarla inconstitucional o no dependerá del supuesto específico para el que se otorgó.

En cuarto lugar, está el problema referente al establecimiento de aquellas prestaciones de contenido económico que tienen un carácter coactivo, es decir, que son dimanantes de un poder de imposición, pero que no son ni impuestos, tasas o contribuciones especiales.

Aquí habría que distinguir dos supuestos:

El primero de ellos es si se trata de prestaciones que tienen la misma naturaleza que cualquiera de los tributos señalados como, por ejemplo, las exacciones parafiscales; pues en este caso su régimen jurídico seguirá las reglas establecidas para aquéllos.

A su vez, si se trata de prestaciones económicas que no pueden ser equiparadas a los tributos, prestaciones, en suma, que no aparecen teleológicamente ordenadas a la obtención de ingresos públicos como pueden ser determinados instrumentos coactivos de política económica que se resuelven en un efecto restrictivo de las situaciones jurídicas de los destinatarios, su establecimiento y regulación deberá basarse en las competencias del Principado en los términos previstos en su Estatuto.

Finalmente, para terminar este apartado queda por hacer referencia al establecimiento, modificación y supresión de los recargos sobre los impuestos del Estado.

En primer lugar, cabe decir que es lógico que se exija el principio de reserva de ley en relación con los recargos en cuanto éstos son también expresión de un poder tributario y producen efectos análogos a los del establecimiento de un tributo.

En segundo lugar, hay que señalar que aquí el término “establecimiento” se refiere únicamente a su creación, ya que los otros elementos esenciales del tributo vienen determinados por el impuesto base, esto es, por el gravamen estatal sobre el que se establece el recargo.

Ello es así porque el establecimiento de estos recargos está sujeto a las siguientes restricciones por la LOFCA:

No podrán configurarse de forma que desvirtúen la naturaleza o estructura de los impuestos sobre los que se establecen, como ya hemos indicado al analizar el artículo 44, lo que implica que no pueden regularse autónomamente ninguno de los elementos esenciales, salvo, evidentemente, lo que se refiere a la deuda impositiva, cuya primera determinación del tipo de gravamen se fija en el momento de su establecimiento.

Además de esta limitación, por otra parte lógica, ya que de poderse alterar el presupuesto base que es el impuesto estatal no estaríamos ante un recargo, ya que éste por su propia naturaleza supone una sobreimposición que en otro caso no se daría, la mencionada Ley Orgánica ha establecido estos otros límites.

Sólo podrán establecerse recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que gravan la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio.

En ningún caso podrán suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos.

Pese a estas limitaciones creemos que en el uso de esta facultad de establecer recargos se encuentra una de las principales fuentes de financiación del Principado de Asturias. Sólo cabe esperar que se utilice con mesura, no sólo por el alto coste político de su inadecuado

uso, sino también porque debe usarse con la prudencia necesaria para no entrar en colisión con determinados principios constitucionales, como el de generalidad tributaria, igualdad, solidaridad, etc.

C) Principio de legalidad presupuestaria

Otra vertiente del principio de legalidad financiera es la que hace referencia a la materia presupuestaria.

El principio de legalidad presupuestaria supone extender la reserva de ley al ámbito del presupuesto. Este principio es un trasunto del artículo 134 de la Constitución y se recoge en los artículos 23, 1; 46, 3, y 47 del Estatuto de Autonomía.

La LOFCA no se pronuncia sobre este principio, estableciendo únicamente una remisión genérica al establecer en su artículo 17, letra a), que éstas regularán por sus órganos competentes la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos.

Ahora bien, el alcance del principio de legalidad en materia presupuestaria tiene un significado y trascendencia especial y propio.

En efecto, la existencia de un presupuesto supone un derecho de autorización y de control del pueblo y de sus representantes respecto al órgano encargado de administrar los ingresos y gastos. Implica, además, autorizar el efectivo pago de los gastos mediante una ley especial, la que aprueba el presupuesto. Esto convierte al presupuesto en el centro de la legalidad constitucional de un régimen político.

De esta forma, el presupuesto queda enmarcado formalmente dentro de un esquema constitucional, ya que su análisis y desarrollo constituye un reflejo de las relaciones Asamblea Legislativa-Gobierno en materia financiera. La cuestión se plantea, pues, en sede de competencias cuyos principios fundamentales sobre los que se establece aquélla son, con carácter general, los siguientes:

1.º Separación de funciones.

Responde a la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Aprobar el presupuesto es legislar, de ahí la necesidad de intervención de la Asamblea Legislativa. La ejecución es, por el contrario, función administrativa.

2.º Coordinación de funciones.

Viene exigida por la interrelación de los distintos poderes del Estado o del respectivo ente territorial, ya que el juego de los diferentes titulares de sus respectivas funciones y competencias implica que las distintas fases del ciclo presupuestario no queden independizadas entre sí, sino que están entrelazadas.

3.º Irrenunciabilidad de competencias.

Los diversos órganos de los entes territoriales no pueden hacer dejación de sus funciones.

De esta forma, ni el Gobierno puede encargar a la Asamblea Legislativa la preparación del presupuesto ni ésta puede abandonar en aquél la competencia que le corresponde en la aprobación del mismo.

Ahora bien, si es esto incuestionable desde un puro sentido técnico, la realidad ha ido cambiando este esquema como consecuencia de la mayor complejidad de la vida moderna y de una cierta decadencia de los órganos legislativos. Esta alteración del esquema presentado se viene produciendo esencialmente en los siguientes aspectos:

1.º La Asamblea Legislativa ve limitados sus poderes de aprobación del presupuesto en cuanto carece de atribuciones para enmendarle libremente, una vez que éste ha sido aprobado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 134, número 6, de la Constitución. Si bien esta limitación no opera en el caso del Principado de Asturias en virtud de lo establecido en su artículo 47, número 5.

2.º El contenido del presupuesto no puede ser libremente determinado por el Gobierno ni libremente modificado por la Asamblea Legislativa, ya que viene condicionado por normas y actuaciones anteriores.

3.º La conexión entre la política presupuestaria con la económica que hace que no se pueda independizar de modo absoluto las competencias presupuestarias de las atribuidas a los órganos de planificación de la actividad económica.

4.º La pérdida de la rigidez del principio presupuestario clásico de la autorización presupuestaria. De esta forma se permite al ejecutivo, al Gobierno, cambiar las finalidades de los créditos, anticipar fondos, incorporar remanentes, etc., dentro de ciertos límites y con arreglo a determinados criterios.

En suma, el principio de legalidad presupuestaria se proyecta directamente sobre los gastos, ya que la aprobación por parte del órgano competente, Asamblea Legislativa, tiene como efecto autorizar la realización de los gastos consignados en el presupuesto y hasta la cuantía que se determine para cada uno.

A su vez, respecto del principio de legalidad presupuestaria, hay que señalar, por una parte, que se extiende a la totalidad del régimen general presupuestario del Principado, y por otra, que tiene un alcance distinto en cada una de las cuatro fases que constituyen el ciclo presupuestario: elaboración, examen, aprobación y control, dándose en sentido genuino sólo en las dos fases intermedias.

Exponemos a continuación brevemente su alcance y característi-

cas, ya que su análisis se realiza en el comentario al artículo 47 del Estatuto, a donde remitimos.

En la fase de elaboración el principio de legalidad se resuelve en un problema de competencia. Esto es, corresponde su preparación al Gobierno.

La fase de aprobación en un sentido amplio comprende el examen del presupuesto y, en consecuencia, la presentación de las enmiendas que se consideran oportunas y viene reservada íntegramente a la Asamblea Legislativa.

La ejecución corre a cargo, necesariamente, de los órganos de gestión de las Comunidades, adecuándola a los preceptos que establece la LOFCA y al Estatuto de la propia Comunidad.

Por lo que se refiere al control cabe hacer, sucintamente, las siguientes consideraciones:

En relación con el control interno, en base al principio de autonomía financiera, es un sistema de autocontrol desligado de la Intervención General del Estado.

Es más problemático el control externo en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la LOFCA, en cuanto se refiere a sistemas e instituciones de control que por la ley se autoricen en el territorio comunitario. Además, no hay que olvidar la posibilidad en base al mismo precepto de un control por el Gobierno Central, si bien limitado a los supuestos del artículo 150, número 2, de la Constitución.

Respecto al control por el Tribunal Constitucional, éste puede afectar a la normativa legal que emanen dichas Comunidades y, en general, a las disposiciones y resoluciones que adopten, realizado a instancia del Gobierno según el artículo 161, número 2, de la Constitución.

Hay también un control jurisdiccional por los tribunales contenciosos puesto que los actos de las Comunidades Autónomas son administrativos, reglados.

Cabe, asimismo, de conformidad con los artículos 153.d) de la Constitución y 22 de la LOFCA, la fiscalización de la gestión económica y presupuestaria de la Comunidad Autónoma por el Tribunal de Cuentas.

Respecto a las características de este control y a su alcance remitimos al análisis del artículo 51 del Estatuto de Autonomía. Finalmente, cabría hablar de un control político de las Cortes Generales, ejercido a través del control del Presupuesto del Estado (asignación a favor de las Comunidades, distribución del Fondo de Compensación Interterritorial).

D) Principio de legalidad presupuestaria y coordinación

La LOFCA en el artículo 21, número 3, establece la obligatoriedad para las Comunidades Autónomas de elaborar sus presupuestos con criterios homogéneos a fin de hacer posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

Esta disposición implica una limitación a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente en el ámbito de su contabilidad, pero viene exigida por la necesidad de *unificar* la estructura de los distintos presupuestos, a fin no sólo de formar la cuenta consolidada de las Administraciones públicas, necesaria para una correcta información sobre la actividad financiera total del Estado, sino también para facilitar su control por parte del Tribunal de Cuentas.

En consecuencia, esta limitación en este ámbito debe venir determinada por una ley de coordinación, que en cuanto tal no debe imponer más limitaciones que las estrictamente necesarias para conseguir el indicado objetivo.

Respecto a su contenido y características nos remitimos al comentario al artículo 47 del Estatuto en el que se analiza el Presupuesto regional.

E) Principio de legalidad y gasto público

Supone que los gastos públicos tienen que ser aprobados normalmente por la Ley del Presupuesto cuya aprobación corresponde a la Asamblea Legislativa. Ello supone el reconocimiento del principio de legalidad en el campo del gasto público.

El principio de legalidad en relación con el gasto público para el Ordenamiento Jurídico general se reconoce en los artículos 133, número 4; 134, número 2, y en relación con el Principado de Asturias en los artículos 133, número 4 de la Constitución; 21, número 1, de la LOFCA, y artículo 47, número 3, de su Estatuto.

El mencionado artículo 133, número 4, de la Constitución establece que "las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes". Esto significa, desde un punto de vista objetivo, que los gastos públicos en su doble manifestación de contracción de la obligación y de realización del pago quede sujeto al principio de reserva de ley.

Desde un punto de vista subjetivo, a su vez, que abarca a la totalidad de las administraciones, incluyendo, por lo tanto, como hemos señalado, también a la autonómica. Este alcance quedó muy claro

en la discusión de dicho precepto en las Cortes Generales. A este respecto el diputado BRAVO DE LAGUNA BERMÚDEZ lo dijo muy nítidamente: "sustituimos la voz 'Estado' por la de 'Administraciones públicas', ya que creemos que en el ejercicio de la realización de gastos o la contracción de obligaciones financieras el sometimiento a la ley debe comprender no sólo a la Administración central, sino también a todas las Administraciones públicas"¹.

Para terminar este punto queremos dejar señalado que hay que distinguir entre el acto de aprobación del gasto que ha de hacerse normalmente a través de la Ley del Presupuesto o singularmente por otra Ley de la Comunidad, de lo que es su regulación que no necesita hacerse por ley sino por vía reglamentaria.

F) El principio de legalidad y el recurso al crédito

Desempeña un papel importante ya que la atribución al Ejecutivo de la facultad de emitir empréstitos anularía en gran medida la eficacia del principio de legalidad en los otros sectores de la normación jurídica de la actividad financiera.

Al legislativo corresponde, pues, la autorización de la emisión, cabe ahora plantearse cuál es el alcance de este término.

Las opiniones al respecto son contradictorias. Por ello, para no entrar en polémica, puesto que la Constitución no dice nada al respecto y el artículo 48 del Estatuto de Autonomía remite en este campo a las normas generales del Estado y a la LOFCA creemos que de acuerdo con ellas debe interpretarse en el sentido más amplio.

En consecuencia, de lo expuesto se infiere que el principio de legalidad es menos rígido en la esfera del crédito público que en materia tributaria, quizá por la necesidad de contar con un margen de libertad en el manejo de un instrumento de política económica de carácter esencialmente coyuntural.

Respecto a las características particulares del recurso al crédito nos remitimos al análisis del artículo 48.

¹ DE LAGUNA BERMÚDEZ, B.: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, número 87, sesión número 19 correspondiente al día 13 de junio de 1978, pág. 3210.

ARTICULO 47 *

"1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto del Principado y a la Junta General su examen, enmienda, aprobación y control.

2. El Consejo de Gobierno presentará el proyecto de presupuesto a la Junta antes del último trimestre del año.

3. El presupuesto tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del Principado y de los organismos e instituciones de él dependientes.

4. Si la Ley del Presupuesto no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente se considerará prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

5. Transcurridos seis meses desde la iniciación del ejercicio sin que se haya aprobado el nuevo Presupuesto, no se podrán acordar nuevos créditos en tanto no tenga lugar dicha aprobación. Con posterioridad toda ley de la Comunidad que implique nuevos o mayores gastos en el ejercicio debe indicar los medios para hacerles frente."

1. EL PROCESO AUTONOMICO

La formulación de este artículo apenas sufrió variaciones a lo largo del proceso de elaboración del Estatuto.

El principal hecho reseñable es que en la inicial redacción del borrador del anteproyecto salida de la "Comisión de los 8" se fijaba en dos meses el plazo a partir del cual no podrían acordarse ampliaciones de crédito sobre un presupuesto prorrogado.

La "Comisión de los 24" amplió este plazo a seis meses, no produciéndose después ningún otro cambio.

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero.

2. COMENTARIO

A) Consideraciones generales

Este artículo establece el marco general en el que se encuadra el proceso presupuestario del Principado de Asturias. Recoge los aspectos esenciales en la vida del presupuesto, desde que éste se elabora por el ejecutivo regional (Consejo de Gobierno) y se presenta a la Junta General del Principado con antelación a una fecha determinada (antes del primero de octubre). Posteriormente, en virtud del principio de competencia, el Parlamento regional examina, enmienda y aprueba el Presupuesto. Si dicha aprobación no se produce antes del ejercicio económico correspondiente, quedan prorrogados automáticamente los Presupuestos del ejercicio anterior.

El tratamiento del tema presupuestario es totalmente clásico, como no cabía menos suponer en una materia tan asentada y en la que no caben muchas innovaciones.

En gran parte, el artículo 47 del Estatuto de Autonomía para Asturias recoge los preceptos referentes a los Presupuestos Generales del Estado que la Constitución enumera en su artículo 134.

La elaboración del Presupuesto por parte del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, supone incluir en el documento presupuestario la totalidad de los gastos e ingresos previstos para el ejercicio económico (principio de universalidad). En el caso de los gastos, su importe, caso de ser aprobado, marca un límite estricto que no puede alterarse sin acuerdo posterior del Parlamento regional, mientras que en el caso de los ingresos se trata únicamente de una previsión de los que espera recaudar. En el presupuesto queda comprendido en su totalidad el Sector Público Regional (principio de unidad).

A este respecto, el artículo 47.3 del Estatuto dispone que los ingresos y gastos consignados en el Presupuesto se referirán tanto al Principado como a los organismos e instituciones de él dependientes. Dicho precepto está en concordancia con el artículo 21.1 de la LOFCA, que habla de que el Presupuesto comprenderá a los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma.

El principio de anualidad presupuestaria viene recogido en el artículo 21.1 de la LOFCA y 47.3 del Estatuto.

El principio de competencia, de atribución al legislativo regional de la facultad de aprobar, examinar y modificar el Presupuesto, se contiene en el apartado 1 del artículo que estamos comentando. Esta atribución al legislativo, de aprobar el presupuesto, es una manifestación del principio de legalidad presupuestaria, cuyas características básicas se han expuesto en el análisis que hemos hecho del artículo anterior.

La redacción del apartado 1 citado es exactamente igual al apartado 1 del artículo 134 del texto constitucional, si no fuera porque el precepto estatutario añade al final la facultad de control que tiene la Junta General del Principado sobre los presupuestos ya ejecutados (descargo del ejecutivo).

Puesto que el mandato de gastos se aprueba en los términos que acuerde el Parlamento regional, toda modificación de dicho mandato, mediante ampliación del gasto por suplementos del crédito (mayores gastos) o créditos extraordinarios (nuevos gastos), ha de hacerse igualmente por ley de la Junta General del Principado.

En dicha ley debe indicarse los medios previstos para hacer frente a los nuevos gastos aprobados (art. 47.5 del Estatuto).

El órgano del Principado encargado de elaborar y presentar el Presupuesto es el Consejo de Gobierno, que debe realizar esta tarea antes del último trimestre del año (art. 47.2 del Estatuto).

La cautela establecida en el número 5 de este precepto estatutario se dirige a responsabilizar a los poderes regionales en materia de tanta trascendencia como es la presupuestaria, impidiendo que mediante el uso de las ampliaciones de créditos se funcione con presupuestos vencidos y prorrogables¹.

B) Coordinación con los Presupuestos Generales del Estado

En la confección del Presupuesto, y en lo que se refiere a su estructura interna, el Consejo de Gobierno debe de tener en cuenta una serie de condiciones a que obliga el artículo 21 de la LOFCA. En primer lugar, en su elaboración deben seguirse criterios homogéneos a los utilizados en los Presupuestos Generales del Estado, para que sea posible su consolidación con éstos. Esta condición es de todo punto necesaria para conocer la influencia ejercida sobre la marcha de la actividad económica por el Sector Público de la nación en su conjunto. De dicho Sector Público, considerado en un sentido amplio, forman parte tanto el Estado como el Principado de Asturias y resto de Comunidades Autónomas.

Los criterios homogéneos de elaboración, que permiten consolidar fácilmente los presupuestos del Principado de Asturias con los del Estado abren, además, una puerta a través de la cual las nuevas técnicas presupuestarias utilizadas por el Estado (presupuesto por

¹ Vid. artículo 35 de la Ley 1/1982 de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado, convalidada y modificada parcialmente por la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, y artículos 11 a 13 del Decreto 4/1984, de 13 de enero, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Economía.

programas, presupuesto de base cero) pasen a emplearse en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

C) El Presupuesto de Gastos Fiscales

Además en lo referente a los ingresos, el documento presupuestario debe consignar no sólo lo que se espera recaudar por los distintos tributos, sino también lo que se deja de recaudar a consecuencia de los beneficios fiscales concedidos.

Esta acertada disposición, que se introdujo en el Derecho presupuestario español por una enmienda del entonces senador real Fuentes Quintana, aparece primeramente en el artículo 134.2 de la Constitución de 1978. Posteriormente, el artículo 21.1 de la LOFCA extiende a las Comunidades Autónomas la obligación de elaborar un presupuesto de gastos fiscales, obligación que no está recogida de forma expresa en el Estatuto de Autonomía para Asturias.

Una cuestión importante a dilucidar es el alcance que tiene esta obligación de elaborar un presupuesto de gastos fiscales, que se impone al consejo de Gobierno. La LOFCA afirma textualmente que en el Presupuesto se consignará “el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades”.

Precisar el significado del término “tributos atribuidos” constituye, por tanto, el *quid* de la cuestión. Un principio lógico de orden teórico sería que aquel ámbito de la Administración que tiene capacidad para crear y modificar un determinado tributo sea quien cuantifique sus beneficios fiscales. En efecto, quien legisla es quien concede beneficios fiscales y, por tanto, también quien debería recoger los resultados de su actividad legislativa en el correspondiente presupuesto de gastos fiscales.

Conforme a este principio de que quien concede un beneficio fiscal es quien debe cuantificar la pérdida de recaudación resultante, al Principado de Asturias correspondería consignar en sus Presupuestos los beneficios fiscales correspondientes a:

- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Los recargos sobre impuestos estatales.

Sin embargo, parece que el alcance dado al término “atribuidos” va más allá de lo anterior y engloba también a los impuestos cedidos.

Como ejemplo de ello tenemos el artículo 18.2 de la Ley 41 de 28 de octubre de 1981, de cesión de tributos a Cataluña, que impone a la Generalidad el deber de rendir anualmente a la Intervención General del Estado una “Cuenta de gestión de tributos cedidos”, que debe

recoger el importe de los beneficios fiscales que afecten a cada uno de los conceptos tributarios cedidos.

Ciñéndonos al caso de Asturias, la Ley 33/1983, de 25 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Asturias se remite en su artículo 1.º a lo establecido con carácter general en la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. En el artículo 18 de dicha norma se establece que cada Comunidad presentará anualmente a la Intervención General del Estado una "Cuenta de gestión de tributos cedidos". La estructura de dicha cuenta, que será determinada por el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, contendrá, entre otros aspectos, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos cedidos.

Desde un punto de vista práctico, esta solución puede ser adecuada, puesto que los ingresos procedentes de los tributos cedidos aparecerán anualmente en el presupuesto de la respectiva Comunidad Autónoma.

En orden a conocer la minoración de ingresos derivada de la concesión de beneficios fiscales, el modo de proceder más útil es reflejar dicha pérdida de ingresos allí donde tales ingresos son computados, es decir, en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

ARTICULO 48 *

"1. El Principado de Asturias, autorizado por una Ley de la Junta General y para financiar gastos de inversión, podrá concertar operaciones de crédito o emitir Deuda Pública representada en títulos valores o en otros documentos.

2. El volumen y características de estas operaciones se adecuarán también a las normas generales del Estado.

3. Los títulos emitidos tendrán la consideración de Fondos Públicos a todos los efectos.

4. El Principado de Asturias podrá realizar operaciones de crédito por plazo no superior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores se hará de acuerdo con lo establecido al respecto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas."

1. EL PROCESO AUTONOMICO

La regulación del recurso al crédito contenida en los cuatro primeros números de este artículo 48 viene ya de las etapas iniciales del proceso autonómico, y el único cambio reside en que en los borradores de anteproyecto elaborados, tanto por la "Comisión de los 8" como por la "Comisión de los 24", la regulación siendo idéntica comprendía dos artículos que se refundieron en uno en el Informe de la Ponencia sobre el anteproyecto elaborado por la "Comisión de los 24".

En su paso por las Cortes se añadió el número 5, que hace referencia a la LOFCA.

2. COMENTARIO

A) Consideraciones generales

Este artículo 48 del Estatuto de Autonomía para Asturias contiene, junto con el decimocuarto de la LOFCA, las normas básicas por las que

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero.

se ha de regir el recurso al crédito por parte del Principado de Asturias.

La distinción básica de las operaciones de crédito las divide entre operaciones a corto y a largo plazo, según que excedan o no el plazo del año.

Las operaciones a corto plazo se dirigen normalmente a cubrir desfases de tesorería, originados por la falta de sincronía en los flujos de ingresos y gastos.

La vida de este tipo de operaciones no rebasa el plazo del año, que es el período máximo que puede transcurrir desde que se concierta la operación hasta que ésta queda definitivamente saldada, por pago de los intereses y devolución del principal tomado a préstamo.

Otra característica de las operaciones de corto plazo es la de no requerir autorización de la Junta General del Principado, pudiendo ser concertadas directamente por el Consejo de Gobierno.

En el supuesto de operaciones de crédito a largo plazo, la situación antes reseñada se hace más compleja, puesto que el ejecutivo regional ha de contar con autorización preceptiva de la Junta General del Principado, en unos casos, y en otros, a la anterior autorización debe añadirse la del Estado.

Nota común a todas las operaciones de crédito de plazo superior al año es la de tener una finalidad reglada; la de financiar gastos de inversión, tal como indica el artículo 14.2, *a*), de la LOFCA y el artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía.

Además de lo anterior, el apartado *b*) del artículo 14.2, *a*), de la LOFCA formula otra condición: que el importe total de las anualidades por amortización e intereses no exceda del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

Esta limitación que la LOFCA establece en la política de endeudamiento de las Comunidades Autónomas es similar a la que establece el artículo 163 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, para las Corporaciones Locales.

Una vez cumplidas las dos condiciones antes apuntadas (financiación de gastos de inversión y anualidad inferior al 25 por 100 de los ingresos corrientes), el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias debe estar autorizado por una ley de la Junta General del Principado para concertar operaciones de crédito en moneda nacional (queda excluida la emisión de Deuda Pública)¹.

¹ Sobre la gestión de la Deuda y el recurso al crédito, vid. el artículo 15, en lo que sea de aplicación, del Decreto 4/1984, de 13 de enero, sobre estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Economía.

B) Supuestos que precisan autorización estatal

La cautela es doble en el caso de que el Ejecutivo regional pretenda concertar una operación de crédito formalizada en divisas o emitir Deuda Pública. En este supuesto, a la preceptiva autorización por Ley de la Junta General del Principado de Asturias (art. 48.1 del Estatuto), ha de añadirse la autorización del Estado (art. 14.3 de la LOFCA).

El Consejo de Política Fiscal y Financiera es el organismo encargado de coordinar las operaciones de crédito de las distintas Comunidades Autónomas entre sí y con la política de endeudamiento del Estado.

La autorización estatal que se exige para emitir Deuda y para concertar créditos en moneda extranjera es totalmente lógica, dado que es el Estado quien asume la responsabilidad de conducir la política económica del país, de la que forman parte tanto la regulación monetaria y del crédito como el mantenimiento del equilibrio en la Balanza de Pagos.

Dentro del conjunto de las Administraciones Públicas, el Estado es el único agente que tiene plenas competencias en materia monetaria, pues sólo él tiene la facultad de emitir dinero y de regular el sistema bancario mediante la fijación de coeficientes.

Parte importante en el diseño de la política monetaria es la fijación del volumen anual de crédito que va a absorber el Sector Público. Es evidente que si cada nivel de Hacienda llevara a cabo una política propia de endeudamiento y todas esas decisiones no estuviesen controladas por un único agente, la resultante final difícilmente podría ser controlada. De ahí la necesidad del control estatal de esta materia.

Si el Principado de Asturias acude al mercado privado de créditos como un demandante más, deberá ajustarse a las condiciones que imperan en dicho mercado, y el único efecto interno dentro del Sector Público será la responsabilidad contraída frente al prestamista. Sin embargo, si se acude a la emisión de Deuda Pública o cualquier otra apelación al crédito público, además de dicha responsabilidad se está restringiendo la posibilidad de emisión al resto de agentes del Sector Público. De ahí la necesidad de contar con la autorización estatal en este caso.

El mantenimiento del equilibrio de la Balanza de Pagos y de la paridad de la peseta es responsabilidad del Estado, que puede actuar a través del Banco de España para intervenir en la cotización de nuestra moneda y está facultado para revaluar o devaluar la moneda nacional cuando lo considere necesario. Dado que concertar un crédito en moneda extranjera es comprometer no sólo el patrimonio de la unidad económica que lo solicita, sino también los recursos de la economía nacional frente a los acreedores extranjeros, se comprende fácilmente

el porqué de la autorización estatal (además del acuerdo por Ley de la Junta General del Principado) para que el Principado de Asturias pueda formalizar una operación de esta naturaleza.

Por otra parte, los riesgos de concertar una operación en divisas, motivados fundamentalmente por las fluctuaciones en el tipo de cambio, son muy distintas para el Estado, que puede influir en cierta medida en la fijación de la paridad de la peseta, que para la Hacienda del Principado que carece, lógicamente, de tal posibilidad.

La ventaja evidente de emitir Deuda Pública en vez de apelar al crédito es que, en el primer caso, se acude directamente al ahorro privado, sin tener que soportar los mayores costes de intermediación del sistema financiero.

Para la colocación de sus emisiones de Deuda, el Principado puede actuar directamente o utilizar los servicios del sistema bancario, bien sea por simple "alquiler de ventanillas" o concertando con una entidad bancaria o consorcio de ellas la colocación en firme de la Deuda.

En este caso, el banco o consorcio se hace cargo de toda la Deuda para colocarla posteriormente entre los particulares y empresas, asegurando en todo caso la total colocación de la emisión.

Cuando la Hacienda del Principado emita Deuda Pública o títulos-valores de carácter equivalente, tales títulos gozarán de la condición de Fondos Públicos a todos los efectos (art. 48.3 del Estatuto y 14.5 de la LOFCA).

Esta calificación les confiere especiales ventajas, que hacen más atractiva su colocación. Para las instituciones bancarias, al ser computables de cara al cumplimiento del coeficiente de Fondos Públicos (al margen del atractivo que suponga su rentabilidad u otras características).

Para los particulares, su suscripción permite utilizar la deducción por adquisición de valores mobiliarios, articulada en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. De la cuota de dicho impuesto podrá deducirse el 15 por 100 de la inversión efectuada, siempre que el patrimonio del contribuyente haya aumentado al menos en el importe de la inversión y se conserven los valores durante un plazo de tres años.

Las operaciones de crédito a largo plazo exceden el ámbito de vigencia del Presupuesto al crear compromisos que van más allá del plazo del año.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que tales operaciones han de ser aprobadas por ley de la Junta General del Principado, resulta, a nuestro juicio, extensible a los Presupuestos de la Comunidad la obligatoriedad de incluir en los mismos los créditos necesarios para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda emitida por el Principado, créditos presupuestarios que no podrán ser objeto de

enmienda o modificación en tanto se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. Dicha obligatoriedad la establece para los Presupuestos Generales del Estado el artículo 135.2 del texto constitucional.

En la práctica cabe esperar que el vehículo normal de autorización para la emisión de Deuda Pública del Principado sean las respectivas leyes de Presupuestos, dado que en ellas es donde se formulan las líneas maestras de la política económica regional. Lógicamente, el plan presupuestario debe contemplar el déficit previsto (si es que existe déficit) y los medios para hacerle frente. Como el Principado no puede acudir a la emisión de dinero, el recurso al crédito será la única manera de hacerle frente.

ARTICULO 49 *

"1. El Principado de Asturias, de acuerdo con las disposiciones del Estado, impulsará el establecimiento de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales y podrá adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar su funcionalidad y posibilitar la captación y afirmación del ahorro regional.

2. El Principado de Asturias queda facultado para crear entidades que fomenten la plena ocupación y desarrollo económico y social, en el marco de sus competencias. Asimismo, podrá constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia, según lo establecido en el presente Estatuto."

1. COMENTARIO

El presente artículo del Estatuto asturiano contempla diversas situaciones perfectamente diferenciadas. A salvo, claro está, el nexo económico y el carácter estimulador de las diversas medidas incluidas en el precepto.

El *párrafo primero* se refiere al fomento y tutela de las instituciones crediticias y de ahorro de carácter público.

Sin desdeñar la posibilidad de una Banca regional, todo parece indicar que los objetivos señalados por el artículo pueden cumplirse a través de las Cajas de Ahorro. En cualquier caso, el Estatuto se aventura a utilizar el calificativo de "públicas", siendo, como vamos a ver, uno de los temas más conflictivos en doctrina la calificación jurídica de las Cajas.

Por otra parte, este párrafo primero parece referirse al establecimiento de nueva planta de instituciones crediticias y de ahorro, cuando, como es evidente, también en el marco de la legislación del Estado debe asumir las correspondientes competencias y ejercer la oportuna tutela respecto de las entidades ya existentes. Máxime cuando el Principado es tributario, de acuerdo con el artículo 20 del Estatuto, de las obligaciones y medios de la extinta Diputación Provincial. A tal

* Autor del comentario: Leopoldo Tolivar Alás.

respecto, no hay que olvidar que la actual Caja de Ahorros de Asturias surgió de la fusión de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Provincial de Oviedo y de la Caja Municipal de Gijón.

Por lo antes apuntado, no es de extrañar que la ligazón del Consejo de Gobierno del Principado a la Caja de Ahorros llegase a traducirse, orgánicamente, hasta poco antes de redactar este comentario en la identidad entre el presidente de la Caja y el consejero de Interior y Administración Territorial.

De hecho, las Cajas de Ahorro, haciendo un poco de historia, con viejas instituciones utilizadas por el poder como instrumentos de beneficencia social, en la medida en que, a través de ellas se trataron de paliar necesidades sociales apremiantes en la época. La primera Caja conocida se instituyó en Hamburgo en 1678; la recepción española se remonta a 1838, año en el que el Marqués de Pontejos, Mesonero Romanos y Francisco de Acebal abrieron la de Madrid. La generalización en nuestro país va a partir de un Real Decreto-Ley de 29 de junio de 1853.

A las Cajas se conectarán los aún más añejos Montes de Piedad, que traen causa de la actividad desplegada por algunas órdenes religiosas para proteger a personas necesitadas de préstamos urgentes y que, de otra forma, deberían caer en manos de los usureros. En este sentido es conocido el Monte de Piedad instituido a comienzos de 1700 por el padre Piquer, que se adelantó a la Real Carta de Privilegios que Felipe V otorgó el 10 de junio de 1718.

Los orígenes benéficos de Cajas y Montes han evolucionado hasta las fórmulas financieras y de política de crédito en que hoy se mueven estas instituciones, en manifiesta competitividad con la actividad de la gran Banca. Un dato significativo de esta mutación podemos hallarlo en el Derecho patrio, donde las Cajas dejaron de depender por Ley de 6 de febrero de 1943 del Ministerio de Trabajo para pasar al de Hacienda.

La *naturaleza* de las Cajas de Ahorro, como ya hemos señalado, es tema largamente debatido. Para el profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO el dato más claro es que no son entidades mercantiles, como puede apreciarse desde el artículo 2.º de los Estatutos de la Confederación de 21 de septiembre de 1928. Para GUAITA nos encontramos con entidades de naturaleza privada, en tanto que para GARCÍA-TREVIJANO y MARTÍN MATEO parece claro su carácter administrativo. Para el último autor citado las Cajas forman, inequívocamente, parte del sector público, o lo que es lo mismo, actúan dentro del giro o tráfico de las Administraciones, donde el dato formal de la personificación resulta casi irrelevante. Esta sugestiva tesis publicista es, a juicio de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, más una tendencia que una realidad legal, pese a alguna apoyatura jurisprudencial (Sentencias del Tribunal Su-

premo de 2 de febrero y 29 de marzo de 1962, a propósito de la Caja de Sevilla).

Para el profesor MARTÍN MATEO, las Cajas utilizan generalmente las fórmulas de fundaciones de Derecho público, sometidas por la normal presencia de Ayuntamientos y Diputaciones, simultáneamente al Derecho estatal y al Derecho local. A ellos debemos añadir actualmente los ordenamientos autonómicos que se han ocupado en forma generalizada del tema. El propio Estatuto asturiano, además del artículo que comentamos, incluye en el artículo 11, c), la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco básico del Estado, de las atribuciones referentes a las Instituciones de crédito corporativo público territorial y Cajas de Ahorro.

El Estatuto vasco en su artículo 10.26 declara la competencia exclusiva de la Comunidad sólo supeditada a las bases estatales de ordenación crediticia y monetaria. Quizá esta "exclusividad" fuera el origen del conflicto resuelto por Sentencia Constitucional de 28 de enero de 1982, entre el real Decreto estatal 2869/1980, de 30 de diciembre (declarado constitucional en su totalidad), y el Decreto vasco de 16 de marzo de 1981, declarado inconstitucional en dos artículos. Concretamente, el 4, b), sobre fiscalización de apertura de oficinas con domicilio social extra-comunitario en Euskadi y de oficinas vascas fuera de esta Comunidad, y el 6.3, relativo a la autorización de créditos a largo y medio plazo a empresas con más del 25 por 100 de capital extranjero.

El mismo Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la controvertida naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro en otra decisión, de 7 de febrero de 1984, en la que inclina la balanza del lado privado al configurarlas como entes de carácter social no público. A propósito de tal Sentencia, MARTÍN MATEO (*Derecho Público de la Economía*, Madrid, 1985) reitera que "una cosa es el entronque de su dispositivo jurídico relacional, el régimen mercantil de sus operaciones externas y el laboral de su personal, y otra, la regulación pública de su sistema orgánico, que nada tiene que ver con el ordenamiento privado ni con las pautas que en éste se dan para la formación de voluntades. La integración de sus órganos superiores, la forma de producirse sus decisiones, los recursos frente a éstas, todo es materia de Derecho público no dispositiva. Hay, pues, dos ordenamientos en juego, uno que afecta al soporte de la actividad administrativa y otro al régimen de la actividad, ninguna definición o pronunciamiento dogmático puede desconocerlo".

Esta aludida intervención pública, unida a las competencias autonómicas, producen, hoy, a juicio del propio MARTÍN MATEO, "un cierto paralelismo competencial, que da lugar a dualidades controladoras entre las instancias centrales, Ministerio de Economía y Hacienda y las

autonómicas, reconducibles a la conocida dialéctica interés general-autonómico, que la legislación estatal en proyecto deberá clarificar". Para este autor la incidencia autonómica, en especial en Comunidades de autonomía plena, ha mermado la tradicional independencia de las Cajas frente a los entes públicos que las sustentaban, aunque aún "las Cajas no han perdido la batalla ni incluso en los medios más densamente politizados, como demuestra su resistencia a ciertas medidas autonómicas; imposición de auditorías, canalización de recursos, etc., lo que revela una vez más la cara y cruz de este proceso y las ventajas e inconvenientes de la intermediación de los centros de decisión política".

La regulación de las Cajas de Ahorro, cuyo primer Estatuto unificador se remonta a 1929, espera una inmediata clarificación, estando en tramitación parlamentaria un Proyecto de ley sobre composición ¹.

Entre las disposiciones aún vigentes, cabe destacar el Decreto de 3 de julio de 1975, número 1838, así como el 2290/1977, de 27 de agosto, sobre órganos de Gobierno y funciones. Igualmente debemos citar el Real Decreto 2291, de la misma fecha que el anterior y el 2869/1980, de 30 de diciembre, sobre regionalización de inversiones. Tampoco cabe ignorar la normativa ya desplegada por Comunidades como la vasca, la catalana o la valenciana.

La región asturiana por no disfrutar de un régimen de autonomía plena debe, teóricamente, no intervenir en una materia regulada en el artículo 149 (1.11.^a) de la Constitución; sin embargo, como hemos señalado, el Estatuto contempla para el Principado facultades legislativas de desarrollo, así como la ejecución administrativa y las medidas de impulso a que se refieren los artículos 11, c), y 49 de dicha Ley Orgánica.

Actualmente, a nivel estatal, las Cajas se clasifican en tres grupos: las Confederadas (de ahorro popular), las de Crédito cooperativo y la Caja Postal.

La *organización* de las Cajas Confederadas descansa sobre la Asamblea General formada por el presidente y los consejeros provenientes de: los impositores; de entre éstos, y a través de insaculación, se obtienen unos compromisarios que eligen a los consejeros; representantes de entidades de reconocido prestigio y miembros del Consejo de Administración y de las Comisiones de Control y Obras Sociales.

El Gobierno y normal funcionamiento de la Caja es llevado a cabo por el Consejo de Administración, nombrado por la Asamblea General, y que a su vez nombra al director general a quien compete la gestión diaria de la entidad. El Ministerio de Economía y Hacienda tiene derecho de veto sobre este nombramiento.

Por lo que se refiere a las demás "instituciones públicas de crédito"

¹ Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Normas Básicas sobre Organos Rectores.

a las que el Estatuto asturiano, en sintonía con casi todos los demás, se refiere en su artículo 49.1, parece evidente que se trata de personas jurídicas y no meros órganos, como ha señalado MARTÍN MATEO, con unas funciones variables, según las necesidades de cada Comunidad (véase el CARIC en Cataluña, aunque se trata de un mero órgano coordinador, o en la misma temática, la Sociedad de Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco). En el comentario al siguiente epígrafe analizaremos alguna concreta solución ya asumida por el Principado de Asturias. En cualquier caso, estas otras "instituciones públicas de crédito" estarán básicamente encaminadas, de acuerdo con el autor tantas veces citado en este comentario, a actividades financieras, "centradas en la facilitación de activos monetarios a empresas y entidades públicas, directamente mediante el otorgamiento de créditos, indirectamente, con la facilitación de avales o el subsidio de préstamos concedidos por otras entidades...".

Por lo que se refiere al *párrafo segundo* de este artículo 49, nos encontramos con una primera referencia, genérica, a la creación de entidades públicas con una finalidad determinada: la plena ocupación y el desarrollo económico y social. El segundo inciso de este párrafo se refiere específicamente a la creación de empresas públicas para ejecutar las funciones que sean de competencia del Principado.

Por lo que respecta a las entidades públicas encaminadas a la erradicación del paro y del subempleo y al relanzamiento de la economía asturiana, hay que señalar que, o bien entran en la órbita de las instituciones crediticias oficiales a que se refiere el primer párrafo del artículo y que acabamos de reseñar, o bien, se trata de empresas públicas no crediticias, con lo que quedarían incluidas en el último inciso del artículo. En resumen, entendemos que esta referencia es redundante, por mucho que se quiera acentuar el pío deseo de lograr el pleno empleo y el saneamiento de la economía regional. Al igual que ocurre con respecto al artículo 50.2 del Estatuto, existen otras finalidades de notable interés que por no ser expresamente citadas podrían parecer postergadas.

La Ley asturiana de 9 de agosto de 1983, de creación del Instituto de Fomento Regional ha venido a darnos la razón en este punto, ya que dicho organismo autónomo se constituye "al amparo de lo dispuesto en el apartado 2.º del artículo 49" del Estatuto de Autonomía y actúa a través, normalmente, de sociedades mercantiles operativas, que, al fin y al cabo, son empresas públicas. Específicamente la Ley autoriza la creación, como veremos, de una Sociedad Regional de Promoción y otra Sociedad Regional de Reconversión. Es decir, la Ley de 9 de agosto de 1983 ha convertido el creado Instituto de Fomento Regional en el eje de la actuación socioeconómica, en la entidad matriz

de un futuro *holding* de sociedades mercantiles operativas de ámbito regional.

El IFR se constituye como organismo autónomo adscrito a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y plenamente capaz por tener personalidad jurídica propia y autarquía económica. Dada su naturaleza, el Instituto se regirá, como tal, por las normas de Derecho público (art. 1 de la Ley).

La misión primordial del Instituto de Fomento Regional es la creación de un sector público propio del Principado que conduzca a un desarrollo regional equilibrado y próspero. Para el logro de esta meta ideal, el Instituto podrá:

- Promover la iniciativa pública o privada con la creación de empresas en los distintos sectores económicos.

- Fomentar la prestación de servicios a empresas, promoviendo sociedades de servicios; mediar entre empresarios y la Administración estatal para facilitar la percepción de beneficios y apoyos con cargo a fondos de los servicios públicos ya existentes.

- Realizar estudios y gestiones que promuevan el desarrollo económico e industrial.

- Apoyar a la pequeña y mediana empresa industrial, así como a las empresas cooperativas (vid. comentario al artículo 50.2 de este Estatuto) y sociedades anónimas laborales.

- Fomentar entre las empresas de la región acciones comunes tendentes a la mejora de las estructuras empresariales en orden a una mayor competitividad.

Las citadas atribuciones son recogidas por el artículo 2.º de la Ley creadora del Instituto.

Los órganos del IFR son el *Consejo de Dirección* (en el que se encuentran representadas las Consejerías de Hacienda y Economía; Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente; Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; Agricultura y Pesca; Industria, Comercio y Turismo y Trabajo y Acción Social) y el *presidente*, nombrado por Decreto del Consejo de Gobierno, y que estará asistido por una oficina técnica.

Como señalábamos hace un momento, la actuación del Instituto se realizará ordinariamente a través de sociedades mercantiles filiales. Dichas empresas, llamadas operativas por la Ley, deberán contar, al menos con el 51 por 100 de capital social aportado por el Principado. Funcionarán en régimen de sociedades anónimas y serán creadas por acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejo de Dirección del Instituto de Fomento Regional (que ejercerá la tutela política y designará a sus representantes en el Consejo de Administración), previa autorización por Ley de la Junta General del Principado.

Salvando este último requisito, primero del procedimiento, la propia Ley creadora del Instituto, a través de una disposición adicional, autoriza al Consejo de Gobierno a crear dos empresas:

— La Sociedad Regional de Promoción, con un capital social inicial de dos mil millones de pesetas, con la finalidad de impulsar y fomentar actividades económicas sobre las que el Instituto tenga atribuciones.

— La Sociedad Regional de Reconversión, con un capital social inicial de cincuenta millones de pesetas, para desarrollar actividades relacionadas con la reconversión de empresas necesitadas de procesos de ajuste.

En resumen, el párrafo segundo del artículo 49 del Estatuto asturiano ha sido desarrollado en dos fases: el primer inciso, "entidades que fomenten", creando un organismo autónomo (IFR) y cumpliendo la última frase, "constituir empresas públicas...", mediante la vinculación de éstas al organismo autónomo. Se trata, pues, de crear un sector público privativo (vid. comentario al artículo 55 del Estatuto), nucleado en el Instituto de Fomento Regional, cuyo paralelismo con otras entidades matrices de ámbito estatal es fácil de percibir.

Como recordatorio de doctrina general, conviene decir, siguiendo a MARTÍN MATEO, que las empresas públicas son complejos u organizaciones económicas bajo control público, dotadas de personalidad jurídica y sometidas en su tráfico ordinario al Derecho privado. Su regulación en el Derecho español ha sufrido diversas alteraciones y superposiciones legales (creación del INI, Ley de Entidades Estatales Autónomas, Ley del Patrimonio del Estado...) hasta llegar a las actuales previsiones contenidas en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977.

Esta Ley distingue entre sociedades estatales mercantiles, en las que el Estado sea capitalista mayoritario, directamente, o a través de sus organismos autónomos, y entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia y legalmente obligadas a someter su actividad al Derecho privado.

No obstante la sistemática de la Ley Presupuestaria induce a confusión, como ha advertido la doctrina, al regular al margen de estas dos fórmulas los organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero.

A toda la normativa estatal hay que añadir la propia de las Comunidades Autónomas (donde la más sobresaliente ha de ser necesariamente la asturiana) y de las Corporaciones locales, que también pueden constituir, para la gestión indirecta de sus servicios susceptibles de explotación, empresas públicas.

ARTICULO 50 *

"1. El Principado, como poder público, podrá hacer uso de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 30 de la Constitución.

2. Asimismo de acuerdo con la legislación del Estado en la materia podrá hacer uso de las demás facultades previstas en el apartado dos del artículo 129 de la Constitución."

1. EL PROCESO AUTONOMICO

La referencia al texto constitucional que recoge este artículo del Estatuto de Autonomía no figuraba en los borradores de anteproyecto elaborado por la "Comisión de los 8" y la "Comisión de los 24".

Aparece en el Informe de la Ponencia sobre el borrador de anteproyecto de la "Comisión de los 24" y a partir de ahí inicia su andadura, sin más cambio que el de su numeración hasta el final del proceso autonómico.

2. COMENTARIO

A) Consideraciones generales

Este precepto estatutario recoge el compromiso del Principado de Asturias, en cuanto poder público, de promover el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas y a la gestión de las mismas, puesto que este es el objetivo enunciado en el artículo 129.2 del texto constitucional.

"Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción".

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero.

En este caso, y dada la competencia exclusiva de que goza el Estado en materia de legislación laboral (art. 149.7 de la Constitución), al Principado de Asturias compete primordialmente la ejecución de las disposiciones estatales sobre la materia. Además de esto, ya se ha visto en el comentario al artículo anterior cómo el Principado, mediante la acción del Instituto de Fomento Regional, ha puesto ya en marcha iniciativas de orientación, asesoramiento y apoyo a las empresas cooperativas y sociedades anónimas laborales.

En su número 1, el artículo del Estatuto que estamos comentando conecta con el 130.1 del texto constitucional, cuya transcripción es la siguiente:

“Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”.

Con esta referencia estatutaria a la Constitución parece que se ha querido poner especial énfasis en el compromiso que el Principado asume en este sentido, pues de no ser así hubiese podido obviarse perfectamente esta referencia expresa, dado que:

1.^º La Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, como poder público, y por el solo contenido del artículo 130.1 de la Constitución, ya queda implicada en el propósito de desarrollar todos los sectores económicos, con especial consideración a la agricultura, ganadería, pesca y artesanía.

2.^º La competencia del Principado en este caso, a diferencia de lo que ocurría en el ámbito de promoción laboral, es directa en el caso tanto de la agricultura y ganadería (art. 148.7 de la Constitución), como de la pesca (art. 148.11 de la Constitución) y de la artesanía (art. 148.14 de la Constitución).

Con todo, y dada la tradicional diferencia de renta, en contra de estos sectores, respecto a las rentas de las actividades industriales y comerciales, puede pensarse en que el legislador haya deseado reforzar este compromiso por parte de la Comunidad Autónoma.

B) La omisión de un tratamiento especial para las zonas de montaña

Lo que resulta difícilmente explicable es que el texto estatutario haya limitado la referencia al número 1 del artículo 130 de la Constitución, en vez de extenderla a la totalidad de dicho precepto, engloban-

do así en el compromiso a las zonas de montaña, necesitadas de un tratamiento especial.

Lo necesario de esta ampliación es especialmente palpable en el caso de Asturias, que es una de las regiones españolas de orografía más accidentada.

Y no sólo esto, sino que existe una relación clara entre los municipios más montañosos y los de menor renta de la región. En el cuadro número 1, que recoge la renta disponible por persona de los diez municipios más pobres de Asturias y la superficie municipal con pendientes superiores al 30 por 100, se aprecia claramente que las zonas más depauperadas de la región son zonas de montaña.

CUADRO NÚM. 1

RENTA FAMILIAR Y OROGRAFIA EN LOS DIEZ MUNICIPIOS MAS POBRES DE ASTURIAS (1980)

<i>Municipio</i>	<i>Renta familiar disponible (ptas.)</i>	<i>Superficie municipal con pendientes superiores al 30 % (porcentaje)</i>
Cabranes.....	178.146	22
S. Martín de Oscos.....	178.113	50
Villanueva de Oscos.....	177.911	34
Onís.....	172.711	55
Illano.....	166.647	75
Ponga.....	166.543	88
Somiedo.....	164.091	80
Yernes y Tameza.....	163.677	53
Amieva.....	162.656	89
Pesoz.....	158.508	75

FUENTE: SADEL, *Reseña Estadística de los Municipios Asturianos 1980 y Renta de los Municipios Asturianos 1980*.

En Asturias es un fenómeno claro la concentración de la población y la actividad económica en las tres grandes ciudades de Oviedo, Gijón y Avilés, más los valles mineros.

El resto del territorio, y en especial las zonas de montaña, presentan claras diferencias, en cuanto a niveles de renta y desarrollo, respecto a la zona central.

Por ello, a nuestro juicio, hubiese sido preferible ampliar la referencia estatutaria a todo el artículo 130 de la Constitución y no sólo a su número uno.

ARTICULO 51 *

“El Principado de Asturias gozará del tratamiento fiscal que la ley establezca para el Estado.”

1. EL PROCESO AUTONOMICO

Este precepto fue incorporado tardíamente al proceso de elaboración del Estatuto.

En efecto, aparece por primera vez entre las enmiendas presentadas para su discusión a la Asamblea redactora del anteproyecto de Estatuto.

Aceptada por dicha Asamblea, integra el proyecto de Estatuto y se mantiene en sus propios términos hasta el texto definitivo.

La justificación de esta norma es la necesidad de dar una igualdad de trato fiscal a la Comunidad Autónoma Asturiana y al Estado.

2. COMENTARIO

Este precepto viene formulado en idénticos términos que el artículo 2.º, número 3, de la LOFCA.

El fundamento de este principio está en que las Comunidades Autónomas son instituciones que integran la estructura del Estado y que persiguen un mismo fin, si bien dentro de su ámbito y competencias; por ello, es lógico que se les otorgue igual tratamiento fiscal.

En cuanto a su aplicación significa:

En primer lugar respectó a los bienes *demaniales* en tanto que procuran a la Administración una utilidad directa, merced a su inmediata adscripción a los servicios públicos, no plantea problema fiscal alguno por no ser fuente de ingresos; pero en los casos en que eventualmente los produjesen y en los supuestos de ingresos proceden-

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero.

tes de bienes patrimoniales, igual que ocurre en el supuesto que el titular fuese el Estado, estarían exentos de gravamen.

En segundo lugar, respecto a los tributos cuyo sujeto pasivo fuese la Comunidad Autónoma en virtud de su equiparación al Estado, estarían igualmente exentos de tributación, con el mismo alcance con que se le reconoce a aquél.

En este sentido, todas las actuales leyes fiscales les conceden exención subjetiva. Dicha exención, basada en la naturaleza de estos entes resulta del precepto contenido en el artículo 137 de la Constitución, a cuyo tenor “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se *constituyan*...”

En tercer lugar, en relación con la Deuda Pública se rige, como ya señalamos, por las mismas normas y goza de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda del Estado de conformidad con lo establecido en el artículo 14, número 5, de la LOFCA.

Por último, para terminar, decir que todos los Estatutos de Autonomía recogen un precepto de contenido igual al aquí comentado, bien de forma directa y explícita, bien indirecta, como es el caso de Navarra y el País Vasco a través de sus regímenes fiscales especiales.

TITULO V

Del control sobre la actividad de los órganos del Principado

ARTICULO 52 *

“Las leyes del Principado solamente se someterán al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional.”

1. INTRODUCCION

Los preceptos incluidos en el Título V del Estatuto, de entre los cuales ahora nos corresponde comentar el primero de ellos, viene a ser una reproducción, con matices, del artículo 153 de la Constitución, adoleciendo, en consecuencia, de las mismas insuficiencias que éste para explicar coherentemente y en su conjunto el complejo juego de los mecanismos de control del Estado sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, mecanismos éstos que abarcan ciertamente muchos más aspectos que los que la norma constitucional sugiere, ceñida, como está, básicamente a la descripción de algunos controles externos y jurisdiccionales sobre la actividad de las Comunidades Autónomas. No se regulan, en efecto, los instrumentos de control no jurisdiccional de que el Estado dispone sobre la actividad de las Comunidades Autónomas —especialmente relevante tratándose de función ejecutiva de la legislación estatal—, que expresa ciertamente algo más que el puro control judicial o jurisdiccional, remitiéndose, sin duda, también a la vigilancia y ejecución federal y a otras técnicas no judicializadas. Tampoco se hace referencia a las potestades de supervisión de que el Defensor del Pueblo es titular, de acuerdo con el artículo 64 de la

* Autor del comentario: Raúl Bocanegra Sierra.

Constitución respecto a todas las Administraciones Públicas, incluidas las autonómicas (y sin perjuicio de que en algún Estatuto de Autonomía —no, en el de Asturias— se haya previsto un órgano con funciones semejantes), del mismo modo que no se mencionan los controles internos que el Principado puede establecer respecto del funcionamiento de sus propios órganos. Incluso en el ámbito estrictamente jurisdiccional, que es al que se refiere esencialmente el Título V del Estatuto, no se alude al control que el Tribunal Constitucional puede efectuar sobre la actividad del Principado por medio de la resolución de los recursos de amparo o de los conflictos de competencias que hayan sido suscitados por el Estado o por otra Comunidad Autónoma, aun cuando una referencia a estos últimos puede encontrarse en el artículo 53 del Estatuto.

Todo ello, no obstante, debemos centrarnos aquí en el examen del artículo 52 del Estatuto asturiano (referencias a una teoría general del control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, en el comentario al art. 54), lo que no es, desde luego, poco, en la medida en que dicho precepto, pese a su esquematismo, suscita un importantísimo y muy amplio abanico de cuestiones, que exceden de los términos de su propia formulación y que exigirán algunas alusiones previas a la posición y funciones del Tribunal Constitucional.

2. LA POSICION Y FUNCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La posición jurídica del Tribunal Constitucional ofrece el siguiente panorama¹: órgano de la Justicia constitucional, es definido por el artículo 1 de su Ley Orgánica de 3 de octubre de 1979 como un Tribunal “intérprete supremo de la Constitución..., independiente de los demás órganos constitucionales y... sometido únicamente a la Constitución y a la presente Ley Orgánica”. Con estas palabras, tomadas en gran parte de la redacción de la Ley alemana de 12 de marzo de 1951, y como ha señalado la doctrina de aquel país, se expresa la doble posición jurídico-constitucional que el Tribunal presenta. No es sola-

¹ Muy semejante a su modelo alemán, aun cuando en la Ley Fundamental de Bonn el Tribunal Constitucional aparece formando parte del poder judicial a diferencia de lo que ocurre en nuestra Constitución, que encuentran una regulación situada en títulos diferentes, el VI para el poder judicial, el IX para el Tribunal Constitucional, en fórmula que, en mi opinión, no es del todo convincente. El texto que a continuación se ofrece está tomado, en buena parte, de mi libro *El valor de las Sentencias del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1982, en donde pueden consultarse las referencias que, dada la naturaleza del presente trabajo, no se efectúan aquí.

mente un órgano jurisdiccional², sino que es también un órgano constitucional³, en cuya calidad es autónomo e independiente frente a los demás órganos constitucionales del Estado. Lo que la Ley del Tribunal pretende subrayar con esta afirmación expresa y realzada de su autonomía organizatoria y de su independencia personal y material —que son caracteres esenciales de todo órgano jurisdiccional— es justamente la preponderancia de estos elementos jurisdiccionales o judiciales en el órgano constitucional, lo que viene a significar (contempladas estas afirmaciones desde un punto de vista funcional), que las Sentencias del Tribunal Constitucional, por expreso deseo del legislador, representan auténticos pronunciamientos judiciales y en ningún caso manifestaciones de voluntad política. Ello exige, como ha puesto de relieve la doctrina alemana desde antiguo⁴, el ejercicio de una prudente moderación, tanto por parte del legislador como por parte del Tribunal Constitucional, en la medida en que las cuestiones políticas tienen con frecuencia un doble aspecto, político y jurídico. Solamente aquéllas que sean susceptibles de una valoración jurídica deben ser sometidas a la decisión del Tribunal, y por él resueltas, evitándose así el peligro siempre presente de hacer política bajo forma de justicia o de hacer justicia bajo forma de política.

Esta consideración del Tribunal Constitucional como un órgano jurisdiccional genuino, en la que conviene insistir como uno de los aspectos esenciales de la naturaleza del Tribunal, como condición básica para un correcto funcionamiento de la institución, no es obstáculo, sin embargo, a que sin perder ese carácter presente una serie de peculiaridades que singularizan su posición —derivada de la especial responsabilidad de sus funciones en relación con los Tribunales ordinarios— y que lo sitúan en un plano diferente al de estos últimos órganos jurisdiccionales.

Sus especiales cometidos frente a los del juez ordinario, que podrían concretarse no sólo en que el Tribunal Constitucional no persigue exclusiva ni principalmente decidir una controversia jurídica concreta para restaurar el orden jurídico conculcado —antes bien, y de modo muy especial, actuar pacificadoramente hacia el futuro, crear claridad jurídica, eliminar material litigioso e impedir la repetición sucesiva de las mismas controversias—, sino también en los singulares

² Sobre este extremo, y sobre la configuración del Tribunal Constitucional, es básico el trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas", *REDC*, 1, 1981, págs. 35 y ss., y el libro del mismo autor *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981.

³ Sobre esta cuestión, entre nosotros, por todos, GARCÍA PELAYO, M.: "El 'status' del Tribunal Constitucional", *REDC*, 1, 1981, págs. 13 y ss.

⁴ Cfr., por todos MAUNZ, Th.: *Deutsches Staatsrecht*, 22, Auflage, München, 1978, página 286.

deberes de protección e interpretación de la Constitución⁵, le otorgan una posición verdaderamente singular y dotada de una especial responsabilidad. Al mismo tiempo que el Tribunal Constitucional tiene un campo de juego interpretativo amplísimo (en la medida de la esencial "incomplitud" de la Constitución, que priva de agudeza y perfiles netos a los conceptos jurídico-constitucionales), forzando a este órgano a una tarea especialmente delicada, la obligación, como ha señalado VOGEL⁶, con todo acierto, inherente a todo Tribunal de atender a las consecuencias de su interpretación de las leyes se concreta, por lo que se refiere al Tribunal Constitucional, en la necesidad de tener en cuenta las consecuencias políticas de sus decisiones, que pueden ser, en ocasiones, extremadamente graves, lo que sitúa, sin ninguna duda, a este Tribunal en un plano esencialmente distinto al de los Tribunales ordinarios.

Se trata, en definitiva, de que el papel atribuido al Tribunal Constitucional sobre la norma fundamental y las cuestiones sobre las que tiene que pronunciarse, que, sin perder en absoluto su carácter jurídico, tienen inevitablemente una proyección y una trascendencia políticas muchas veces de importancia decisiva, sitúan al Tribunal Constitucional, aun cuando sus Sentencias continúan siendo pronunciamientos estrictamente jurídicos, en una posición principalmente distinta a la de los Tribunales ordinarios.

Por lo que se refiere a las funciones del Tribunal Constitucional, hay que destacar, en primer lugar, que, a diferencia de lo que ocurre con otras jurisdicciones y concretamente con la jurisdicción contencioso-administrativa, en donde el ámbito de las competencias correspondientes viene definido por el sistema de cláusula general, el alcance de la jurisdicción del Tribunal Constitucional viene determinado por el llamado en la doctrina alemana *Enumerationsprinzip*, de tal modo que únicamente las cuestiones o materias atribuidas a su conocimiento podrán ser objeto de su ejercicio jurisdiccional y no cualquier otra, y cuya razón podría encontrarse en los propios orígenes históricos de la jurisdicción constitucional. Se trata, sin embargo, de una lista enumerativa abierta —aunque excluyente—, que puede verse incrementada por la atribución al Tribunal de nuevas materias, siempre que se efectúe por medio de leyes orgánicas, en cuya virtud se introdujeron entre las competencias del Tribunal los procedimientos de resolución

⁵ Papel interpretativo de la Constitución que se reserva en exclusiva, negando la posibilidad de que el legislador ordinario pueda dictar leyes "meramente interpretativas" de la Constitución, como afirma la Sentencia de 5 de agosto de 1983, en una interpretación, con todo, muy discutible.

⁶ VOGEL, K.: "Gesetzgeber und Verwaltung", *VVSIRL*, 24, pág. 170. También en "Rechtskraft und Gesetzes Kraft der Entscheidungen des Bundesverfassungs gerichts", en *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25 jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts*, I, Tübingen, 1976, pág. 575.

de los conflictos entre los altos órganos constitucionales del Estado y el control previo de constitucionalidad.

Las funciones del Tribunal Constitucional alcanzan a la resolución de los recursos directos e indirectos de inconstitucionalidad (cuestión de inconstitucionalidad), recursos de amparo, conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas (positivos y negativos) o de éstas entre sí, los conflictos entre los altos órganos constitucionales del Estado y el control previo de la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía de leyes orgánicas⁷.

Esta carencia de una cláusula general y su sustitución por un sistema de lista, está seguramente justificada, al permitir obviar la necesidad de enfrentarse al escurridizo concepto de "litigio o conflicto constitucional" en sentido amplio (no el conflicto entre órganos constitucionales) o de jurisdicción constitucional en sentido material como nociones centrales delimitadoras de la competencia del Tribunal, y la consecuente obligatoriedad de definir las positivamente (como ocurría en Alemania bajo la Constitución de Weimar), lo que, sin perjuicio de lo valioso de las formulaciones existentes, es, sin duda, una tarea nada fácil, por lo que parece más adecuado el sistema de lista establecido.

Precisamente por el sistema de enumeración de las competencias de los Tribunales Constitucionales, resulta en la práctica que las que ejercen cada uno de ellos (si bien es cierto que todos ellos tienen un núcleo competencial básico muy semejante, aunque cada sistema posea alguno característico) son diversas entre sí. Así, por ejemplo, y aun cuando el modelo del Tribunal Constitucional español es el alemán, sus atribuciones no coinciden exactamente, destacando en este sentido, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA⁸, la competencia en menos que el Tribunal español tiene respecto al control de la constitucionalidad de los partidos políticos, pero la competencia en más, que hace que la jurisdicción de nuestro Tribunal sea más amplia que la de su propio modelo, respecto al control de la constitucionalidad de la legislación autonómica (tanto en relación con los respectivos Estatutos como con la Constitución de que los Estatutos son concreción), control éste que realizan en la República Federal de Alemania los Tribunales Constitucionales de que cada *Land* o Estado federado dispone.

⁷ Aun cuando este último procedimiento está en vías de supresión, por medio de un proyecto de Ley Orgánica, en tramitación, a mi juicio, habida cuenta del uso obstruccionista de la función legislativa de las Cortes, que posibilita —y que ha sido hecho efectivo en la práctica parlamentaria—, tratándose, además, de un procedimiento absolutamente extraño a la configuración de nuestro Tribunal Constitucional que ha demostrado sobradamente su condición de elemento perturbador del sistema de justicia constitucional. Me refiero a la Ley Orgánica, finalmente aprobada, de 7 de junio de 1985.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA: "La posición jurídica del Tribunal Constitucional", *cit.*, pág. 48.

3. LOS PROCEDIMIENTOS DE DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

Importa ahora, vista de modo general la posición jurídica y las funciones del Tribunal Constitucional, y destacado su carácter de juez de la constitucionalidad de la legislación autonómica, examinar los procedimientos que es posible utilizar para proceder a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes que el Principado de Asturias puede dictar. Tales leyes autonómicas, en cuanto expresión de la voluntad constitucional de ruptura del monopolio legislativo por el Estado, disfrutan del mismo rango y valor normativo que las leyes estatales, estando subordinadas, como están, únicamente a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, integrantes ambos del "bloque de la constitucionalidad" a que se refiere el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La idea que late, en efecto, en el fondo del artículo 52 del Estatuto de Autonomía de Asturias, que ahora comentamos, cuando afirma que las leyes autonómicas "solamente" se someterán al control del Tribunal Constitucional, es la de reiterar el carácter constitucionalmente afirmado de las leyes autonómicas y las del Estado, su idéntico valor y rango normativo, con la lógica consecuencia de que su control únicamente puede ser efectuado por el Tribunal Constitucional. Precisar a través de qué procedimientos ello es posible es lo que inmediatamente examinamos.

Bajo el rótulo general de "procedimientos de declaración de inconstitucionalidad" —Título II, arts. 27 a 40—, la LOTC regula la competencia esencial del Tribunal Constitucional del control constitucional de las leyes o normas con rango de ley (la competencia para cuya eliminación por inconstitucionalidad monopoliza), estableciendo, en principio, de acuerdo con las pautas marcadas básicamente por su modelo alemán (aunque con diferencias notables), dos modalidades diferentes a tal efecto, consistentes en el recurso directo de inconstitucionalidad y en la mal llamada cuestión de inconstitucionalidad, directamente procedente esta última de la invención básica americana de una *judicial review* sobre las decisiones del legislativo, aparte de la posibilidad también existente en la economía de la LOTC, de proceder al control de constitucionalidad de las normas con fuerza de Ley por medio de los autoincidentes o "autocuestiones de inconstitucionalidad"⁹, que por lo menos en tres casos tiene el Tribunal, como veremos, a su disposición.

El recurso directo de inconstitucionalidad, que no es conocido en

⁹ La terminología es de GARCÍA DE ENTERRÍA: *Op. cit.*, págs. 59 y 62, por ejemplo.

Estados Unidos, remite a un control "abstracto" de normas, en la terminología alemana, que enfrenta a una determinada ley o precepto legal con el texto constitucional (o constitucional y estatutario), con una interpretación abstracta del mismo, promovida por simples órganos (o "fracciones de órganos") y no por sujetos jurídicos que defienden sus propios intereses, por lo que se ha hablado en la doctrina alemana de que estos procesos son procedimientos objetivos, en interés directo de la Constitución y no del de los que lo promueven, que actúan en cierto modo como defensores abstractos de la Constitución, por contraposición a los procedimientos "contradictorios", en los que lo que se debate es el alcance de los derechos y obligaciones de que los órganos o los sujetos que intervienen en el proceso son portadores.

Entre nosotros, la LOTC legitima para suscitar el recurso directo al presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a cincuenta diputados, a cincuenta senadores y a los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, cuando las normas impugnadas sean leyes del Estado que "pueden afectar a su propio ámbito de autonomía" (art. 32.2 LOTC), argumento este último a que nos referiremos en el comentario al artículo siguiente. Es de destacar, no obstante, que el carácter objetivo de estos procedimientos está, entre nosotros, menos realzado que en el Derecho alemán, puesto que al limitarse el plazo para la interposición del mismo a tres meses (plazo inexistente en el Derecho alemán), es posible ver con más claridad cómo el recurso directo habrá de ser en gran medida "un verdadero conflicto interpretativo entre partidos o entre órganos, aunque el conflicto no se refiera a intereses concretos de los recurrentes"; será, pues, "una prolongación a la vía jurisdiccional de un conflicto interpretativo que se habrá iniciado y debatido al elaborarse la Ley"¹⁰.

La cuestión de inconstitucionalidad, por su parte, se plantea de un modo diverso, en conexión con la aplicación singular de una ley a un litigio concreto abierto ante cualquier Tribunal, es decir, se trata de un control "concreto" de la constitucionalidad de las leyes por medio de la técnica incidental en el seno de un litigio o proceso real y verdadero, de modo que aunque el conocimiento y decisión de ese proceso no se remita al Tribunal Constitucional, en el juicio de constitucionalidad que a éste corresponde pesará, inevitablemente, la dialéctica del caso concreto, que entra ya dentro del característico cuadro mental de la justicia¹¹.

En uso de la potestad que a todo juez corresponde de enjuiciar la constitucionalidad de las leyes, cuando entienda que una determinada ley es inconstitucional (pero justamente sólo cuando el juicio de constitucionalidad sea precisamente negativo, no en otro caso, en

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA: *La posición jurídica...*, cit., pág. 49, por nota.

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA: *Op. cit.*, pág. 50.

virtud de la obligación de interpretación conforme a la Constitución de todo el Ordenamiento; sobre ello puede verse la pedagógica Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de junio de 1981, sobre el uso de la cuestión de inconstitucionalidad), deberá plantear, incidentalmente, la cuestión al Tribunal Constitucional (a diferencia de lo que ocurre en el juicio de constitucionalidad judicial, que es positivo), que es quien ostenta el monopolio de rechazo de la ley inconstitucional, que decidirá, del modo indicado, a la vista del caso concreto, sobre la conformidad o no de la Ley a la Constitución.

Hay que decir, sin embargo, que este procedimiento de declaración de inconstitucionalidad de las leyes (sobre el que aparece volcado nuestro sistema de control constitucional de las leyes por la preclusividad del plazo de tres meses para interponer el recurso directo, y que deberá desempeñar un papel de especial importancia en orden al control de constitucionalidad de las leyes autonómicas, especialmente, como veremos) presenta en la regulación efectuada por la LOTC algún matiz que parece desvirtuar (y que debería ser corregido por el propio Tribunal) la figuración del mismo como el auténtico recurso incidental o indirecto, que en buena lógica se desprende de los artículos 161 y 163 de la Constitución. Me refiero al dato, apuntado por RUBIO/ARAGÓN¹², de que la Ley Orgánica del Tribunal no prevé que las partes del proceso principal, en cuyo seno se suscita el incidente de inconstitucionalidad, puedan comparecer ante el Tribunal Constitucional en el proceso incidental para formular las alegaciones que estimen convenientes sobre la constitucionalidad de la norma enjuiciada, lo que podría permitir afirmar, como hacen los autores citados, que más que ante una vía de recurso indirecto, estaríamos ante una consulta al Tribunal Constitucional por parte del juez decisor del litigio concreto en que surge el problema de constitucionalidad de la ley a aplicar, lo que podría infringir el artículo 24 de la Constitución. La corrección de esta omisión, fácilmente subsanable por el propio Tribunal Constitucional, vendría a concordar con la regulación del modelo alemán, cuya ley concede a las partes del proceso principal, con toda lógica, ocasión de intervenir, según convenga a sus intereses, en el procedimiento incidental sobre la inconstitucionalidad de las leyes, en aquel originado. Si esta intervención no se admitiera, podrían comparecer en el incidente, en todo caso, el Congreso, el Senado, el Fiscal General, el Gobierno y los órganos legislativos y ejecutivos de las Comunidades Autónomas (si se trata de leyes autonómicas).

De lo señalado respecto a estos dos tipos de recurso contra la constitucionalidad de las leyes, se desprende, me parece, una abierta

¹² RUBIO, F./ARAGÓN, J.: "La jurisdicción constitucional", en PREDIERI/GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución española de 1978*, 2.ª ed., Madrid, 1981, págs. 837 y 862 y ss.

toma de postura en favor de la consideración de la compatibilidad de ambas vías de recurso, directo e indirecto¹³.

Pero, como habíamos indicado, la posibilidad que el Tribunal Constitucional tiene de confrontar la adecuación de las leyes con la Constitución, no se agota en los procedimientos que en términos muy generales acabamos de describir, sino que el acceso al control de la constitucionalidad de las leyes puede advenir, también, por la vía de lo que hemos visto GARCÍA DE ENTERRÍA denomina “autocuestiones de inconstitucionalidad”, integradas en nuestro Ordenamiento, por lo menos, por los tres supuestos siguientes, que ahora me limito simplemente a enumerar. En primer término, el caso del artículo 55.2 de la LOTC, según el cual, cuando el Tribunal estime el recurso de amparo que haya sido interpuesto “porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas”, podrá el asunto ser elevado al Pleno y, eventualmente, declarada la inconstitucionalidad de la ley, por medio de la emisión de una nueva sentencia a que habrá de llegarse por los trámites previstos para la cuestión de inconstitucionalidad. En segundo lugar, el supuesto del artículo 67 LOTC, para los conflictos positivos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, en donde “si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o por una norma con rango de ley”, el conflicto habrá de tramitarse “desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de una norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad”, procedimiento que ha de entenderse, a su vez, compatible con la impugnación directa de leyes del Estado por las Comunidades Autónomas (o por el Estado, de leyes de las Comunidades Autónomas). Y, por último, la autocuestión de inconstitucionalidad que el Tribunal puede suscitar también cuando el Estado haga uso del singular procedimiento del Título V de la Ley, que habrá de seguirse por los trámites que se acaban de señalar, dada la remisión expresa que el artículo 77 LOTC efectúa a los preceptos que regulan los conflictos positivos entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES AUTONOMICAS

Examinados los diversos procedimientos a través de los cuales es posible llegar a una declaración de inconstitucionalidad de las leyes, es necesario tener ahora en cuenta que el artículo 52 del Estatuto de

¹³ Es éste un problema importante, que debe ser resuelto en el sentido indicado, y al que me he referido *in extenso* en mi libro *El valor de las Sentencias del Tribunal Constitucional*, cit., al que me remito.

Autonomía de Asturias se refiere exclusivamente a las leyes dictadas por el Principado, es decir, al control de constitucionalidad de las leyes autonómicas. Esta es la cuestión que en el comentario de este artículo debe plantearse, dejando para el comentario el artículo siguiente las posibilidades de impugnación de las leyes del Estado por las Comunidades Autónomas. Este planteamiento de la cuestión nos lleva ahora al análisis de diversos problemas específicos del control de la constitucionalidad de las leyes autonómicas, que veremos alrededor del examen de qué es concretamente lo que puede ser impugnado a través de los instrumentos descritos, los motivos de impugnación de esas normas y la legitimación para impugnar la constitucionalidad de las leyes autonómicas, haciendo referencia, por último, al primer y único caso (que yo conozca) en que se ha declarado inconstitucional una ley del Principado de Asturias.

A) El objeto del control constitucional

El artículo 153, a), de la Constitución señala que “el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley”, al tiempo que el artículo 32.1 de la LOTC declara susceptibles de recurso a los “Estatutos de Autonomía... y disposiciones normativas y actos... de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley... y Reglamentos de las Cámaras”.

Pese a que el artículo 52 del Estatuto de Autonomía asturiano se refiere únicamente a las “leyes del Principado” como susceptibles de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, la transcripción de los preceptos de la Constitución y de la LOTC que se acaba de realizar pone claramente de relieve que las normas que pueden ser objeto de control de constitucionalidad no son únicamente las leyes en sentido técnico o formal, es decir, las leyes normalmente aprobadas y publicadas como tales leyes, sino que la posibilidad de enjuiciamiento del Tribunal Constitucional se extiende también a los propios Estatutos de Autonomía, a las disposiciones con fuerza de ley que eventualmente pudiera dictar el Principado de Asturias y al Reglamento de la Junta General del Principado, en cuanto órgano legislativo de la Comunidad Autónoma.

Por de pronto, el control de constitucionalidad puede ciertamente llevarse a cabo sobre el propio Estatuto de Autonomía de Asturias, no obstante formar parte junto con la propia Constitución del “bloque de la constitucionalidad” que habrá de servir de parámetro para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las demás leyes —del Estado y de las Comunidades Autónomas—. Es ésta una cuestión, sin embargo, que

en la medida en que los Estatutos son formalmente aprobados por leyes orgánicas del Estado —y sin perjuicio de su posición jerárquicamente superior a la del resto de la leyes, habida cuenta de su carácter en cierto modo consensual¹⁴—, y justamente por este carácter de normas del Estado (aunque al mismo tiempo lo son de las Comunidades Autónomas), queda en este momento fuera de nuestro análisis, aunque conviene dejarla mencionada.

Aparte de este argumento, y fuera de las leyes formales de la Junta General del Principado, que constituye el caso prototípico, son también susceptibles de recurso de inconstitucionalidad el Reglamento de la Junta General, expresamente aludido por la LOTC, como hemos notado, así como también los decretos legislativos que el Consejo de Gobierno pueda dictar, sobre la base de delegaciones expresamente efectuadas por las Cortes Generales, o aun cuando no estén previstas estatutariamente, de las conferidas, también expresamente por la Junta General del Principado. Frente a las precisiones de otros Estatutos de Autonomía en este sentido, la norma institucional básica asturiana no prevé la posibilidad de delegaciones legislativas recepticias en el Consejo de gobierno que le permitan la posibilidad de dictar normas jurídicas con rango de ley (que, en cuanto tales, podrían ser sometidas a control de constitucionalidad), en lo que es posible que no esté ausente el arrastre inicial de diversos aspectos propios de la antigua Diputación Provincial de Oviedo, presentes en diversos puntos del Estatuto. Esta ausencia de previsión del Estatuto ha venido, sin embargo, a ser rellenada por la Ley de 5 de julio de 1984, del presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, cuyo artículo 25 señala que “corresponde, en todo caso, al Consejo de Gobierno: ... f) Dictar Decretos legislativos previa delegación expresa de la Junta”.

El control de la constitucionalidad de estas normas debe entenderse, naturalmente, sin perjuicio de las técnicas de control a que se refiere el artículo 82 de la Constitución, cuyo régimen sustantivo es plenamente aplicable a los decretos legislativos autonómicos, entre las que es de destacar el posible control por parte de los Tribunales ordinarios, por lo que se refiere a los excesos en la delegación a que alude el apartado 6 del artículo 82 de la Constitución (a ello se refiere precisamente la expresión “Tribunales” allí contenida).

No cabiendo la posibilidad, sin embargo, de los Decretos-leyes autonómicos, no es susceptible esta figura de ser incluida entre las disposiciones con valor de ley impugnables ante el Tribunal Constitucional¹⁵.

¹⁴ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho administrativo* I, 4.ª ed., Madrid, 1983, págs. 286 y ss.

¹⁵ Con todo, hay que señalar que en el País Vasco se han dictado, con ocasión de situaciones de emergencia, algunos Decretos-leyes, con autorización del Parlamento. El

B) Motivos de impugnación

El artículo 28.1 de la LOTC señala que “1. Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley... de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”.

No interesa entrar aquí en el abundante número de procedimientos a través de los cuales es posible delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino únicamente señalar que son justamente los Estatutos de Autonomía la norma primera y más importante en esa función delimitadora de competencias autonómicas, aun cuando la interpretación de sus previsiones no puede ser hecha en absoluto aisladamente en sí misma (como si fuera una Constitución propia de la Comunidad Autónoma), sino siempre de acuerdo con la Constitución. Por ello, constituyen precisamente la norma primera, con la Constitución, de lo que ha dado en llamarse por el Tribunal Constitucional en un abundante número de Sentencias, el “bloque de la constitucionalidad” por parte de una ley autonómica posibilitara el sometimiento de la misma al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional, cualquiera que sea su naturaleza, ya se trate (será lo más frecuente) de infracción del orden competencial establecido por la Constitución y los Estatutos, ya de normas procedimentales o bien de infracción material de la regulación contenida en aquellas normas superiores. Incluso, después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 (sobre la famosa LOAPA), habría que incluir entre las leyes autonómicas (pero también estatales) inconstitucionales, las que fueran “meramente interpretativas” de conceptos generales contenidos en la Constitución, en cuanto el Tribunal Constitucional se ha reservado en esa Sentencia, incorrectamente, a mi juicio¹⁶, tal función en exclusiva, negándosela al legislador¹⁷.

tratamiento de esta cuestión no puede ser otro que el de considerar su radical inconstitucional por infracción del Estatuto, lo que permitiría no sólo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, sino también su control por la jurisdicción contencioso-administrativa, habida cuenta de que aquella falta de cobertura estatutaria y constitucional, convierte en materia reglamentaria el producto resultante, MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cif., II, pág. 291. Esta solución extensible a los Decretos-leyes que, pese a lo dicho en el texto, pudieran dictarse por el Principado de Asturias.

¹⁶ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, II, págs. 267 y ss. y 287.

¹⁷ En una interpretación rechazable, en cuanto las normas interpretativas, quien quiera que sea el que las dicte, únicamente pueden vincular en la medida en que se trate de una interpretación correcta. Si la interpretación aportada por la norma en cuestión

Esto es así, pese a que la redacción literal del artículo 28.1 de la LOTC que hemos transcrito pudiera hacer pensar que únicamente los vicios competenciales, la vulneración de las reglas de competencia, podrían hacer inconstitucional una ley antiestatutaria y no otro tipo de infracción, en cuanto aquel precepto únicamente se refiere al contenido competencial de las normas. Esta sería, desde luego, una interpretación errónea e insostenible, dada la peculiar posición que a los Estatutos de Autonomía otorga la Constitución ¹⁸.

C) La legitimación para impugnar las leyes autonómicas

Habiéndonos referido anteriormente a los diversos procedimientos existentes para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes, los problemas que plantea la utilización de recursos de inconstitucionalidad contra las leyes autonómicas son, fundamentalmente, problemas de legitimación y de vinculación de las Comunidades Autónomas a las leyes, compleja cuestión ésta respecto de la que parece conveniente remitirnos ahora a otro lugar ¹⁹. Se suscita especialmente la cuestión de la imposibilidad de que aquellas normas puedan ser recurridas por los propios órganos o “fracciones de órganos” del Principado de Asturias, por medio de un recurso directo de inconstitucionalidad, de tal modo que únicamente al Estado le es posible interponer esta clase de recursos contra las leyes autonómicas, de acuerdo con el artículo 32.1 de la LOTC:

“Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de... disposiciones normativas y actos... de

—de la que son un buen ejemplo actual los Reales Decretos de transferencias de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas, aunque el tema de las normas interpretativas es un argumento clásico— es correcta o no, es justamente lo que debe decidir el Tribunal Constitucional, en ejercicio de sus funciones, pero no lo es afirmar que el único competente para interpretar la Constitución —sí, desde luego, el supremo intérprete— es el Tribunal Constitucional. Cfr., por todos, sobre el particular, MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, loc. cit.

¹⁸ En primer término, porque la Ley autonómica (o no) que infringe el contenido sustantivo de los Estatutos viola la reserva material que la Constitución ha efectuado a éstos, lo que expresa claramente el artículo 28.2 LOTC cuando señala que el Tribunal Constitucional podrá declarar inconstitucional una “... norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado *materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter* (y los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas) cualquiera que sea su contenido”. En segundo lugar, y entre otras razones (Cfr. MUÑOZ MACHADO, *Op. cit.*, II, págs. 287 y ss.), porque, siendo el Estatuto una norma sólo modificable en los términos en el mismo previstos, y siendo una norma de superior jerarquía que el resto de las leyes, del Estado de las Comunidades Autónomas, Orgánicas u ordinarias, la vulneración de sus disposiciones supondría una derogación estatutaria prohibida por la Constitución, al tiempo que una infracción del principio constitucional de jerarquía normativa.

¹⁹ BOCANEGRA, R.: *El valor de las Sentencias del Tribunal Constitucional*, cit.

las Comunidades Autónomas con fuerza de ley... y Reglamentos de las Cámaras..:

- a) El presidente del Gobierno.
- b) El Defensor del Pueblo.
- c) Cincuenta diputados.
- d) Cincuenta senadores”.

No existe, en efecto, en el ámbito comunitario, a diferencia de lo que ocurre en el Estado, la posibilidad de interposición de un recurso directo de inconstitucionalidad contra una ley autonómica ni por el presidente del Principado ni por grupos de miembros (fracciones de órganos) de la Junta General del Principado, lo que puede poner en cuestión la efectividad del sistema de control de la constitucionalidad de las leyes dictadas por el Principado de Asturias, habida cuenta de la importancia del recurso directo como instrumento de control de la corrección constitucional de las leyes y abandonada, como está, exclusivamente su puesta en marcha al Estado. Es claro, en efecto (y hasta el momento viene corroborado por la praxis), que el Estado puede sentirse inclinado a defender únicamente el texto mismo de la Constitución o el orden del reparto competencial entre él mismo y las Comunidades Autónomas, dejando en un segundo plano la defensa de las violaciones materiales que los Estatutos de Autonomía puedan sufrir por la propia legislación autonómica (con independencia de que las regulaciones materiales o de contenido no competencial contenidas directamente en los Estatutos sea escasa), con lo que indudablemente el control de la constitucionalidad de la legislación autonómica aparece privado de un elemento verdaderamente importante, que puede poner en cuestión su propia operatividad y eficacia.

Ello es más grave, si se tiene en cuenta, como se ha notado ya, que el Tribunal Constitucional cumple entre nosotros, y por diferencia con los sistemas federales (en donde cada uno de los Estados miembros de la Federación tiene su propio Tribunal Constitucional encargado de la defensa de su propia Constitución), la función de control de la constitucionalidad de las normas autonómicas, tanto en cuanto infrinjan directamente la Constitución como si se confrontan con los propios Estatutos de Autonomía, cuya violación por aquéllas, como ya es sabido, y en cuanto éstos forman parte del “bloque de la constitucionalidad” provoca en las mismas un vicio de inconstitucionalidad con idénticas consecuencias que la violación directa de la Constitución: la nulidad de la norma. Ciertamente, como ha señalado MUÑOZ MACHADO²⁰, “a falta de Tribunales propios de las Comunidades Autónomas encargados de la defensa específica de los Estatutos... el problema, cualquiera que sea la relevancia que llegue a tener, no tiene más

²⁰ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, II, pág. 293.

solución que la que pueda provenir de una utilización intensa de las cuestiones de inconstitucionalidad, a través de las cuales los jueces pueden ofrecer una inestimable cooperación a la función controladora del Tribunal. Ello, desde luego, además de lo que pueda dar de sí la utilización de las 'autocuestiones de inconstitucionalidad' que el propio Tribunal puede plantear con ocasión de conocer de recursos de amparo", aun cuando esta última posibilidad queda limitada a las infracciones de los derechos fundamentales recogidos en los artículos 14 al 30 (sólo el derecho a la objeción de conciencia en este último) de la Constitución.

Especialmente destacable en este sentido es la carencia de legitimación de los entes locales para la defensa de su autonomía constitucionalmente garantizada frente a las posibles violaciones de la misma por parte de las leyes autonómicas (y del Estado), frente a lo que ocurre, por ejemplo, en el Derecho alemán²¹, y sin que, a mi juicio, sea suficiente para remediarlo (aunque bien intencionado, desde luego) la solución ofrecida por la recentísima Ley Reguladora de las bases del Régimen Local, que atribuye a la Comisión Nacional de Administración Local ("órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local", artículo 117 de la Ley) la posibilidad de "solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente. Esta misma solicitud podrá realizarla la representación de las Entidades Locales en la Comisión". Con ello se priva de contenido, en un reconocimiento de que a través de esta ley no se puede ampliar la legitimación para acudir al Tribunal Constitucional (únicamente por ley orgánica, y aun sólo por la LOTC), al prometedor artículo 63.3, que señala que "asimismo, las Entidades locales territoriales estarán legitimadas para promover (pero en los términos del artículo 119 de la ley) la impugnación ante el Tribunal Constitucional de leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada".

Desde el punto de vista inverso al que en este momento estamos adoptando, esto es, desde la óptica no del examen de la constitucionalidad de las leyes autonómicas, sino desde la perspectiva de la impugnación por las Comunidades Autónomas, la cuestión, que no puede sino quedar simplemente aludida, lo mismo que su importancia respecto de la eficacia de las sentencias que dicte el Tribunal Constitucional para su resolución²², se plantea como consecuencia de la redac-

²¹ BOCANEGRA, R.: "Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales", DA, 182, 1979, págs. 373 y ss.

²² BOCANEGRA, R.: *El valor de las Sentencias...*, cit.

ción del artículo 32.2 LOTC: “Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado *que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía*, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto”²³.

Este precepto, que recorta sustancialmente la amplia legitimación atribuida por el artículo 162.1, a), de la Constitución [“están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad... los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las asambleas de las mismas”] para la impugnación de las leyes del Estado, limitándola únicamente a las leyes “que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”, debe ser tachado de inconstitucional. Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA²⁴, “... estas interpretaciones restrictivas, aunque quizá políticamente convenientes en algún caso, son de constitucionalidad bastante discutible; el Tribunal Constitucional tendrá que decidir sobre su compatibilidad con el citado artículo 162.1, a), teniendo en cuenta que la remisión que hace el párrafo 2 del artículo 162 a la LOTC para ‘determinar las personas y órganos legitimados’ se refiere ‘a los demás casos’, distintos de los referidos en el párrafo 1”.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado efectivamente sobre la cuestión, pero lo ha hecho en sentido contrario al que acaba de ser expuesto²⁵ en su Sentencia de 14 de julio de 1981, con los siguientes argumentos brevemente expuestos:

“...es coherente que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponde sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales (art. 32.1) y que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que les afecten (art. 32.2).”

Tal posición radical por parte del Tribunal Constitucional ha sido, sin embargo, posteriormente matizada por él mismo en la Sentencia de 23 de diciembre de 1982, al señalar que:

“...el haz de competencias de las Comunidades Autónomas, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es simple-

²³ Este último inciso, la legitimación, tanto del Consejo de Gobierno del Principado como de la Junta General, para interponer recursos de inconstitucionalidad —no, como veremos, para comparecer en los conflictos de competencia—, concuerda con el artículo 24.11 del Estatuto de Autonomía.

²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho administrativo* I, cit., pág. 155.

²⁵ Y que yo mismo sostengo en *El valor de las Sentencias...*, cit., págs. 262 y ss.

mente el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el *objetivo que ésta persigue*, la pretensión a que da lugar, *no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma constitucional*".

Esta es, desde luego, una posición más matizada, más correcta, a mi juicio, en la línea de lo que en otra ocasión he sostenido²⁶, conforme, por lo demás, con los principios sostenidos en el Derecho alemán, en este punto modelo del nuestro, en donde el parágrafo 77 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal atribuye capacidad para personarse en los procedimientos de control de normas a todos los gobiernos de los *Länder*, cuando se trata de leyes de la Federación, y con independencia absoluta de que la ley en cuestión les afecte o no directa o indirectamente, precisamente porque se entiende, con razón, que ellos también están interesados en el Derecho de la Federación, en cuanto órganos esenciales de la estructura del Estado. La consideración de los recursos directos de inconstitucionalidad como procesos "objetivos" en los que lo que se defiende no son posiciones de parte, sino la vigencia del propio orden constitucional, abonan estas consideraciones²⁷.

**D) La Sentencia del Tribunal Constitucional
de 26 de marzo de 1985, sobre la inconstitucionalidad
de determinados preceptos de la Ley Asturiana
de Tasas Sanitarias**

No es este quizá el lugar adecuado para un análisis detallado de los aspectos materiales de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1985, que declara la inconstitucionalidad del apartado 3.º y del inciso en que se hace referencia a la "Seguridad Social" del apartado 4.º del artículo 19 de la Ley del Principado de 24 de noviembre de 1983, por la que se regulan las tasas sanitarias de la Comunidad

²⁶ Cfr. la nota anterior.

²⁷ Ha saltado a las primeras páginas de los periódicos, con ocasión de la posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno Vasco contra la llamada Ley Antiterrorista. Precisamente por la existencia de las sentencias que se acaban de citar, hubo diversas peticiones al Defensor del Pueblo para que fuera él mismo el que interpusiera el correspondiente recurso directo de inconstitucionalidad, en la medida en que los precedentes señalados no aseguran que el Tribunal Constitucional considere legitimado al Gobierno del País Vasco, por no afectar aquella ley a su "propio ámbito de autonomía", mientras que el recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo obligaría al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre el fondo del asunto. No me consta en este momento si el Gobierno Vasco interpuso finalmente el recurso. Si así fuera, sería una buena ocasión para que el Tribunal Constitucional terminara de rectificar su posición inicial en este aspecto.

(habrá de serlo en el comentario al art. 13 del Estatuto, al que desde aquí me remito). Pero sí interesa dejar constancia de la interposición y resolución del primer recurso directo de inconstitucionalidad, formulado por el presidente del Gobierno, contra una ley autonómica asturiana, así como de la primera declaración de inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley del Principado.

Se trata, como se indica, de un recurso directo de inconstitucionalidad contra la Ley de Tasas Sanitarias, fundado en la infracción del orden competencial establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Asturias. En síntesis, el asunto se plantea del siguiente modo, que queda perfectamente reflejado en los términos de los antecedentes de la Sentencia que se transcriben:

“...La Junta General del Principado de Asturias dictó, con fecha 24 de noviembre de 1983, una ley por la que se regulan las tasas sanitarias de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. El capítulo II del Título II (arts. 19-24) de dicha ley regula las tasas por prestaciones de servicios en el Hospital Psiquiátrico Regional. Dentro de esta regulación se encuentra el artículo 19, que establece quiénes son los sujetos pasivos y los responsables del pago de la tasa, señalando que la obligación de pago recae directamente sobre el usuario, sin perjuicio de poder ser exigida a otras personas, naturales o jurídicas, que por razones civiles, legales o contractuales resulten responsables (ap. 1), y disponiendo que se exceptúa de la obligación al usuario en aquellos supuestos en que resulte directamente obligada al pago alguna entidad, en virtud de obligación legal o contractual (ap. 2).

Tras las anteriores disposiciones, los apartados 3.º y 4.º del artículo 19 de la ley susodicha establecen lo siguiente:

a) Que a los efectos del número anterior —es decir, del apartado 2— ‘se declara expresamente la responsabilidad de la Seguridad Social a través del Instituto Nacional de la Salud, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social y Decreto de Asistencia Sanitaria de 16 de noviembre de 1967, para el abono de los gastos de internamiento de beneficiarios de la Seguridad Social’ (ap. 3.º).

b) Que en todos los supuestos en que exista un responsable o una entidad directamente obligada al pago, como consecuencia de relaciones contractuales, incluida la Seguridad Social, de obligaciones civiles o derivadas de culpa o negligencia, los sujetos pasivos tendrán, a todos los efectos, la consideración de pacientes de pago total’ (ap. 4.º).

La anterior norma fue publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* número 279, de 6 de diciembre de 1983, y su exposición de motivos (ap. III) decía lo siguiente:

Respecto del Hospital Psiquiátrico Regional y servicios de él dependientes, la novedad más destacable que se introduce por la presente ley, al margen de la adecuación de las tarifas a los costes

actuales de prestación de servicios, viene constituida por la expresa declaración de responsabilidad de la Seguridad Social para el abono de los devengos que produzca la asistencia de sus asegurados en la Institución, todo ello en estricta aplicación de lo dispuesto en la Ley de la Seguridad Social y el Decreto de Asistencia Sanitaria de 16 de noviembre de 1967, cuya aplicación ha sido reconocida en numerosas resoluciones judiciales.

Con apoyo de esta abundante jurisprudencia y a través de las previsiones contenidas en la presente ley se pretende invertir la situación actual, que obliga a los afiliados a la Seguridad Social a recurrir contra la denegación de cobertura de asistencia, defendiendo los derechos colectivos de la población asturiana, al colocar a la Seguridad Social en la tesitura de ser quien recurra ante los tribunales, en el caso de persistir en su negativa a reconocer el derecho a la asistencia psiquiátrica.

La trascendencia de la medida es también considerable en el orden económico, al permitir que, con exclusión del coste a soportar por los pacientes exentos del pago, el servicio se financie en su totalidad, descargando así el presupuesto del Principado de un grave esfuerzo financiero, el cual, por razón de su estructura de costes, predominantemente de personal, venía acusando una línea tendencial creciente, sin prácticamente contrapartidas de ingresos."

Queda, con ello, perfectamente delimitado el supuesto de hecho objeto de recurso y la intención de la ley, expresada seguramente con cierto exceso verbal. En cuanto las competencias sobre la Seguridad Social de la Comunidad Autónoma asturiana vienen delimitadas por los artículos 149.1.17 de la Constitución ("El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas"), y el artículo 13 del Estatuto de Asturias (que es un precepto vacío de contenido y que no permite, mientras no se modifique el propio Estatuto o el Estado dicte una ley de delegación de las previstas en el art. 150.2 de la Constitución, la asunción de ninguna competencia, ni siquiera de simple ejecución en materia de Seguridad Social, mucho menos respecto a su régimen económico), es meridianamente claro que, en la medida en que las disposiciones transitorias de la Ley de Tasas Sanitarias pretenden regular aspectos relativos a la Seguridad Social, no respetan el orden constitucional y legal del reparto de competencias entre el Estado y el Principado de Asturias. Así lo ha entendido, efectivamente, el Tribunal Constitucional, que despacha el asunto en unas breves consideraciones jurídicas, de las que puede resultar ilustrativo copiar los Fundamentos jurídicos 2, 3 y 4:

"2. El apartado 17 del artículo 149.1 de la Constitución atribuye competencia al Estado para todo lo que se refiera a la legislación

básica y al régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. Una exégesis somera del precepto permite concluir que lo que el artículo 149.1.17 permite a las Comunidades Autónomas es la ejecución de los servicios de la Seguridad Social, de suerte que consiente lo que se ha venido denominando competencia de ejecución. Por ello, constituye competencia exclusiva e indeclinable del Estado todo lo relativo al régimen económico de la Seguridad Social.

3. El artículo 13 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias establece un elenco de competencias sobre una serie de materias, entre las que se encuentra la mencionada en el apartado h) de la Seguridad Social, pero deja bien claro que estas competencias sólo las ejercerá el Principado de Asturias en los términos que el apartado segundo del mencionado artículo señala. Y estos términos son, obviamente, la ampliación de las competencias estatutarias, una vez transcurridos los plazos previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, o la existencia de transferencias que hayan seguido el procedimiento del artículo 150.2. Se desprende de ello que, si bien en el momento actual la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y sus tasas, no la tienen para incidir legislativamente en el régimen jurídico y económico de la Seguridad Social.

4. Por la razón antedicha, hay que considerar que contraviene los mencionados preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía la puesta a cargo de la Seguridad Social, a través del Instituto Nacional de la Salud, de la obligación de pago de las tasas hospitalarias por las prestaciones que en el Hospital Psiquiátrico Provincial se realicen a favor de beneficiarios de la Seguridad Social... el artículo 19, de la Ley de 24 de noviembre de 1983, no lleva a cabo una enunciación de unas consecuencias jurídicas que derivaran de otras normas, sino que es una norma legal con sustantividad propia, que en caso de poseer legitimidad constitucional, supondría un nuevo título *ex lege*, que se sumaría a los que con anterioridad pudieran existir como título nuevo y con vida propia en el terreno de la juridicidad, aunque ahora se quiera limitar su alcance a ser puramente declarativo de lo estatuido en otras normas."

En consecuencia, el Tribunal Constitucional emite el siguiente fallo: "Declarar inconstitucional en la Ley de 24 de noviembre de 1983 del Principado de Asturias, por la que se regulan las tasas sanitarias de dicha Comunidad Autónoma, el apartado tercero del artículo 19 y el inciso 'incluida la Seguridad Social' del apartado cuarto del citado artículo 19".

ARTICULO 53 *

“Además de la Junta General, el Consejo de Gobierno podrá ser parte y personarse en los conflictos constitucionales.”

1. INTRODUCCION

El artículo 53 del Estatuto plantea únicamente un problema de legitimación de los órganos del Principado de Asturias para “ser parte y personarse en los conflictos constitucionales”, entendiendo por tales, los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades Autónomas o de éstas entre sí. Con atender a esta cuestión, podría concluirse prácticamente el comentario al presente artículo; parece conveniente, sin embargo, y en el intento de completar mínimamente el esbozo general apuntado en el comentario al artículo anterior, hacer aquí alguna referencia genérica a los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con carácter previo al examen del concreto problema de la legitimación planteado por el precepto ante el que estamos.

2. LA DESCRIPCION DE LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES

Bajo el rótulo de “conflictos constitucionales” —Título IV de la LOTC, aunque también háy que comprender el Título V—, pueden agruparse en nuestro Derecho básicamente dos tipos de conflictos diferentes: en primer lugar, los que pueden suscitarse entre el Estado y las Comunidades Autónomas (incluyendo aquí los específicos del Título V de la LOTC), cuya previsión se encuentra en el propio texto constitucional (art. 161.1.c, los primeros; art. 161.2, los segundos) y, en segundo término, los que pueden plantearse entre los que la LOTC designa expresamente como órganos constitucionales del Estado (el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General

* Autor del comentario: Raúl Bocanegra Sierra.

del Poder Judicial) y que, ante la ausencia de previsión constitucional, ella misma introduce, en uso del sistema de lista establecido por el artículo 161.1.d) de la Constitución para la atribución de competencias al Tribunal Constitucional, como hemos visto en el comentario al artículo anterior¹.

De ambos tipos de conflictos es obvio que nos interesan en este momento los primeros, que presentan, por su parte, diversas posibilidades procedimentales de articular los conflictos. Por de pronto, cabría distinguir entre conflictos positivos y negativos —aquí de forma expresa reclamados por la LOTC—, como consecuencia de la adopción u omisión de medidas o actuaciones que alguno (o algunos) de los sujetos legitimados para plantear esta clase de conflictos (el Gobierno por parte del Estado, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, únicamente, por parte de éstas, en el caso de conflictos positivos; los negativos podrán ser instados también por las personas físicas o jurídicas interesadas) entiende que afecta a sus propios “derechos y obligaciones”, en terminología alemana (“a su propio ámbito”, en términos del art. 63 LOTC), en reflejo del orden estatal constitucionalmente establecido. Así, el artículo 61.1 LOTC indica que “pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos”, precepto éste

¹ Se ha estrenado recientemente este tipo de conflictos con el planteado, según informaciones de prensa, por el Consejo General del Poder Judicial contra el Congreso de los Diputados, como consecuencia de la interpretación que en esta Cámara se ha dado al artículo 122.3 de la Constitución respecto de la elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial procedentes de la carrera judicial en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya elección atribuye la ley a las Cámaras, si bien respetando la previsión constitucional de su designación de entre jueces y magistrados. No parece —por las referencias de prensa conocidas hasta el momento— que la actuación del Consejo del Poder Judicial sea procedimentalmente correcta (con independencia de que su propuesta de regulación, que es la todavía vigente en la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, pueda ser tachada de excesivamente corporativista) porque la Ley Orgánica del Poder Judicial podrá ser o no constitucional en la interpretación que hace del artículo 122.3 de la Constitución, pero lo que sí está fuera de duda, en mi opinión, es que el Congreso, al regular como tenga por conveniente el sistema de elección de aquellos vocales no está adoptando “decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las leyes orgánicas confieran” al Poder Judicial, que es el requisito de la puesta en marcha de estos conflictos, según el artículo 73 LOTC. Al dictar la Ley Orgánica del Poder Judicial y derogar la anterior Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, englobando en aquella los preceptos de ésta, no puede decirse, desde luego que el Congreso esté ejercitando competencias atribuidas a otros órganos constitucionales. Tal vez el Consejo General haya llegado a esta solución ante la imposibilidad de tal órgano de interponer un recurso directo de inconstitucionalidad, que sería lo procedente en caso de impugnar la conformidad con la Constitución del texto aprobado como ley orgánica. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de abril de 1986 desestimó las pretensiones del Consejo General del Poder Judicial, confirmando su doctrina por la de 26 de julio de 1986.

que resulta enormemente prometedor en cuanto a la amplitud de su enunciado, pero cuyo desarrollo en la propia LOTC se queda a mitad de camino, como luego se dirá.

Por lo que se refiere a los conflictos positivos, su configuración es semejante a la prevista para los conflictos entre órganos constitucionales del Estado, iniciándose por medio de un requerimiento de eliminación de la medida ya adoptada (aunque ello no es necesario para el Gobierno que puede optar por formalizar directamente el conflicto en el plazo de dos meses, según el art. 62 LOTC), dirigido directamente a proteger “el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes —orgánicas, precisa el art. 62 LOTC— correspondientes” (art. 63 LOTC), condicionando esta última prescripción la posibilidad de suscitar el conflicto por una Comunidad Autónoma (frente al Estado o frente a otra Comunidad Autónoma) a que la disposición, resolución o acto que se rechaza “afecte a su propio ámbito”.

Debe incluirse aquí, entre estos conflictos positivos, un supuesto especial del género, consistente en la capacidad que al Gobierno atribuye el artículo 161.2 de la Constitución —y que desarrolla en parte el Título V de la LOTC, arts. 76 y 77— para impugnar ante el Tribunal constitucional las disposiciones (sin fuerza de ley) y resoluciones de las Comunidades Autónomas por medio de un procedimiento especial que adjunta como efecto inmediato la suspensión de la disposición o resolución impugnada, asunto éste que debe remitirse al comentario al artículo siguiente.

Por lo que se refiere a los conflictos de competencia negativos, conviene destacar que puede hablarse, en mi opinión, de dos tipos de ellos, en función de la distinción que efectúa el artículo 60 LOTC respecto de la legitimación para instarlos, atribuyéndola, de una parte, al Gobierno y a los “órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, y de otra, a las personas físicas o jurídicas interesadas (art. 60 LOTC, *in fine*). El primero en el orden expositivo de la LOTC puede ser instado por los particulares cuando un “órgano de la Administración del Estado” (art. 68.1 LOTC) o una Comunidad Autónoma declinen “su competencia para resolver cualquier pretensión deducida ante el mismo por persona física o jurídica” (art. 68.1), por entender que la competencia de que se trata corresponde a los órganos ejecutivos del otro sujeto. Si ambos declinan su competencia, el interesado podrá acudir al Tribunal Constitucional, quien decidirá en trámite de admisión si el conflicto debe plantearse, pues solamente lo declarará así si “entendiere que la negativa de las Administraciones implicadas se basa precisamente en una diferencia de interpretación de preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de leyes orgánicas u ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas” (art. 69.2 LOTC). Se trata aquí de la

resolución de una posible inactividad de los órganos ejecutivos, del Estado y de las Comunidades Autónomas, caracterizada por el dato esencial de la producción, con esa omisión funcional, de un perjuicio a los particulares, que es lo que en realidad constituye el substrato o la razón de ser del conflicto.

El segundo tipo de conflicto negativo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que debe ser diferenciado del anterior, viene concretado por el texto de los artículos 71 y 72 LOTC que se apoyan en la genérica afirmación del artículo 60 de la misma Ley, aun cuando sólo de un modo parcial, puesto que de este último precepto puede deducirse, sin ninguna duda, la posibilidad de un conflicto negativo suscitado frente al Estado por una Comunidad Autónoma, posibilidad ésta posteriormente escamoteada por la Ley, que sólo regula el procedimiento para el planteamiento de conflictos por el Gobierno a las Comunidades Autónomas en los ya citados artículos 71 y 72 LOTC. Con arreglo a las prescripciones de estos artículos, el Gobierno en caso de omisión por parte de una Comunidad Autónoma del ejercicio de "las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad le confieran sus propios Estatutos o una Ley Orgánica de delegación o transferencia" (art. 71.1), podrá plantear un conflicto de competencias negativo, previo requerimiento a la Comunidad Autónoma para que cumpla con sus obligaciones.

Parecería, a la vista de esta regulación, que las Comunidades Autónomas no podrían suscitar conflictos constitucionales al Gobierno, vale decir al Estado, por su inactividad, por la omisión de actuaciones debidas respecto a ellas. No ocurre así, sin embargo, en el Derecho alemán, en donde esa posibilidad está siempre abierta a los *Länder*. Claro es que la idea de que parte el Estado federal alemán es justamente la existencia de un contrato o un consenso en la formación y mantenimiento de un Estado, la resolución de cuyos conflictos se atribuye en toda su amplitud al Tribunal Constitucional Federal, sistema que, apoyado en la *Bundestreue*, hace totalmente impensable la hipótesis de la eliminación de esa acción de los Estados miembros contra la inactividad de la Federación. Otros son obviamente los presupuestos de nuestras Comunidades Autónomas, pero en todo caso también podría afirmarse, por lo menos con la misma razón que en los casos de conflictos entre los órganos constitucionales del Estado, que las Comunidades Autónomas pueden suscitar conflictos negativos de competencias frente al Estado, para lo cual entiendo que hay una sólida base en el artículo 60 LOTC que incluye claramente el supuesto entre sus previsiones.

No parece que sea necesario, en este marco, referirnos a los problemas procedimentales de los conflictos de competencia² ni a los tipos y

² En la literatura general, puede verse la exposición de MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho*

valor de las sentencias dictadas en los mismos³, bastándonos a nuestros efectos la descripción que acaba de ser hecha.

Señalar finalmente que el primer conflicto de competencias suscitado por el Gobierno de la Nación contra el Principado de Asturias, y procesalmente formalizado (con independencia de las consultas informales que conducen finalmente a acuerdos sobre puntos controvertidos, y de los requerimientos de incompetencia efectivamente atendidos —dos, al menos, que yo sepa—), lo fue contra el Decreto del Consejo de Gobierno del Principado de 7 de marzo de 1985, por el que se aprobó el Reglamento de la Denominación de origen “Cabrales” y su Consejo Regulador, aún no decidido por Sentencia del Tribunal Constitucional, y en el que yo mismo tuve ocasión de intervenir como representante Letrado en defensa del Principado de Asturias.

3. LA LEGITIMACION DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS PARA COMPARECER EN LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES

No es fácil de comprender la redacción del artículo 53 del Estatuto de Autonomía de Asturias, cuando señala que “*además de la Junta General*, el Consejo de Gobierno podrá ser parte y personarse en los conflictos constitucionales”. La expresión “*además*” da a entender que el Estatuto supone que la presencia de la Junta General del Principado en los conflictos constitucionales (si esta referencia se entiende en su sentido preciso, es decir, en los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de éstas entre sí, lo que no puede ser de otro modo, habida cuenta de la imposibilidad de las Comunidades Autónomas de tomar parte en los “conflictos entre órganos constitucionales del Estado”) es en todo caso obligada, al tiempo que a esta necesaria presencia en los conflictos se añade la eventual participación en los mismos del Consejo de Gobierno.

Sin embargo, esto no es así, con carácter general. Por el contrario, y como ya hemos notado, la LOTC, tanto en su artículo 60 (“Los conflictos... podrán ser suscitados por el Gobierno o por los *órganos colegiados ejecutivos* de las Comunidades Autónomas...”) como en el artículo 63 (“Cuando el *órgano ejecutivo superior* de una Comunidad Autónoma considerase...”) limita las posibilidades de su planteamiento frente al Estado (o frente a otras Comunidades Autónomas) justamente al Consejo de Gobierno (a lo que denomina “*órganos colegiados ejecutivos*”) de la Comunidad Autónoma legitimando activamente sólo

público de las Comunidades Autónomas II, Madrid, 1984, pág. 323 y ss., con referencia bibliográfica.

³ Cfr. *in extenso*, BOCANEGRA, R.: *El valor de las Sentencias del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1982.

a este órgano, con absoluta exclusión en la iniciativa de la promoción del conflicto de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, del mismo modo que, cuando se trata de la sustanciación de un conflicto que el Estado plantea a las Comunidades Autónomas la legitimación para iniciarlo corresponde exclusivamente al Gobierno de la nación (arts. 60 y 62 LOTC).

Ello puede, desde luego, plantear problemas en cuanto esa representación exclusiva que la LOTC atribuye al Gobierno de todo el aparato del Estado, y a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas la de la Comunidad entera, tenga que asumir la iniciativa de suscitar un conflicto (o de oponerse) que tenga origen en actuaciones originadas no en el seno del propio ejecutivo, sino llevadas a cabo por órganos no dependientes del Gobierno de la Nación o del Consejo de Gobierno autonómico. En estos casos, no parece, pese a la representación del conjunto del Estado y de la Comunidad Autónoma que sus respectivos Gobiernos ostentan, y la consiguiente posición procesal, que puedan sostener en el seno del conflicto posiciones diferentes de las expuestas por los órganos, independientes del ejecutivo, cuyas actuaciones (u omisiones) originaron el conflicto⁴. Puede haber, pues, una diferencia entre los "sujetos procesales" y los "sujetos sustantivos" del conflicto, que el artículo que comentamos no parece tener en cuenta. En la medida en que este precepto pueda entenderse como una habilitación a la Junta General del Principado de Asturias para interponer (u oponerse) al planteamiento de un conflicto de competencias habrá de entenderse como inconstitucional, en cuanto tal posibilidad, en principio, queda exclusivamente reservada al Consejo de Gobierno. Cabría pensar en una utilización no precisa del término "conflictos constitucionales" en el artículo 53, y apreciar que se puede referir también a los recursos de inconstitucionalidad. La referencia sería entonces inútil, porque en estos casos la intervención de la Junta está posibilitada, además de en la LOTC, en el artículo 24.11 del propio Estatuto. Desde esta perspectiva también cabría pensar —y la expresión "además de la Junta General..." podría dar pie a ello— que lo que pretende es ampliar la previsión del propio artículo 24.11 en los recursos de inconstitucionalidad, dando entrada en los mismos también al Consejo de Gobierno, pero esto sería, del mismo modo, totalmente innecesario a la vista del artículo 34 LOTC, que obliga a dar traslado de la demanda, cuando se trate de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley autonómica "a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas", que es lo que ocurrió, por cierto, en la primera ocasión en que el Gobierno de la nación ha interpuesto un recurso de

⁴ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S.: *Op. cit.*, II, pág. 369.

inconstitucionalidad contra una ley del Principado, resuelto, en sentido desfavorable a la Comunidad Autónoma, por la Sentencia de 26 de marzo de 1985, a que hemos hecho referencia en el comentario al artículo anterior. Ambos órganos —Consejo de Gobierno y Asamblea legislativa— aparecen también legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad contra disposiciones con fuerza de ley del Estado (artículo 32.2 LOTC).

Otra cosa es, sin embargo, y éste es el único sentido que puede encontrarse al artículo 53 del Estatuto de Asturias (y el único caso en que podrá ser aplicado, pudiendo entonces comparecer también la Junta General en un conflicto de competencias), que el conflicto se suscite sobre el soporte argumental de que la competencia discutida tiene su origen en una actuación directamente apoyada en una ley inconstitucional (autonómica o estatal), es decir, al modo en que se plantean los recursos indirectos contra Reglamentos, si el conflicto de competencias se funda en el argumento de que la competencia controvertida no respeta el orden de competencias por ser inconstitucional la ley o norma con fuerza de ley que atribuye el ejercicio de la misma. Es el supuesto previsto en el artículo 67 de la LOTC (frente a cuyo uso no sirve el argumento de que la ley que ampara o atribuye la competencia, cuyo ejercicio concreto se recurre, no haya sido impugnada a través de un recurso directo de inconstitucionalidad), al decir: “Si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma con rango de ley, el conflicto de competencias se tramitara desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad”, supuesto éste en el que, como ya sabemos, las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas están legitimadas tanto activa como pasivamente (arts. 32.2 y 34.1 LOTC).

Esta conversión procedimental de los conflictos constitucionales a los cauces del recurso de inconstitucionalidad, cuando se cuestiona la constitucionalidad de la norma con fuerza de ley que ampara la competencia que da origen al conflicto es, pues, el único supuesto en el que es posible que la Junta General del Principado pueda comparecer ante el Tribunal Constitucional en un conflicto de esta naturaleza, y justamente por la necesidad de su tramitación por las normas de los recursos de inconstitucionalidad. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 22 de junio de 1982, “El enjuiciamiento de una ley, amparadora de la disposición que ha dado lugar al conflicto, y que se presenta o se invoca como norma legal habilitante, requiere del juego de las reglas procesales que hemos dicho (se refiere el art. 67 LOTC), aseguradoras de la presencia en el debate, no sólo de los poderes en conflicto, sino, además, de las Cámaras legislativas”.

Cabe destacar, en absoluta congruencia con el sistema de jurisdic-

ción constitucional establecido por la LOTC, más bien volcado sobre el control "concreto" de normas (por la restricción impuesta por el plazo para la interposición del recurso directo), que la aplicación del artículo 67 de la LOTC (esto es, la tramitación del conflicto por las normas del recurso de inconstitucionalidad cuando en su seno se cuestione la constitucionalidad de una norma con fuerza de ley), será siempre posible, como corresponde a la técnica incidental propia de aquel control concreto (y en una clara similitud con los recursos indirectos contra reglamentos, como hemos notado), aun cuando los plazos para la interposición del recurso directo de inconstitucionalidad hayan transcurrido sin que el recurso haya sido interpuesto, en la medida en que la nulidad de pleno derecho de las leyes inconstitucionales no alcanza a ser sanada por el mero transcurso del plazo de recurso sin que la interposición se haya producido⁵.

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional, con toda corrección, en la misma Sentencia de 22 de junio de 1982 a que nos acabamos de referir:

"... es necesario que antepongamos algunas consideraciones que despejen los obstáculos que desde argumentaciones con arranque en el principio de consentimiento o en el carácter fatal de los plazos que condicionan temporalmente los recursos podrían aducirse para cerrar todo enjuiciamiento de aquel precepto. La indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el artículo 62 o en el artículo 33 de la LOTC. Por lo demás, el artículo 67 de esta misma ley, en la línea de otros supuestos dirigidos a facilitar el control concreto de normas, que no es el caso recordar ahora, arbitra el cauce procesal para dar solución a este incidente de constitucionalidad, despejándole y, en su caso, anulando la norma cuyo enjuiciamiento es previo al análisis de la disposición respecto de la cual se plantea el conflicto. Se configura así un

⁵ Ello es absolutamente conforme con la configuración institucional de la nulidad de pleno derecho (Cfr. BOCANEGRA, R.: *La revisión de oficio de los actos administrativos*, Madrid, 1977, págs. 172 y ss., y bibliografía allí citada). Por ello, el plazo de tres meses establecido para el recurso directo es una regla práctica, pero que no responde a las exigencias institucionales de la nulidad (en el Derecho alemán, más concorde con los principios, el recurso directo no está sometido a plazo, pudiendo interponerse en consecuencia en cualquier momento), exigencias, sin embargo, que se cumplen también eficazmente a través de las técnicas incidentales de control de constitucionalidad de las leyes que permiten una constante revisión de su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

control concreto, indirecto, para dar respuesta al problema de constitucionalidad de una ley, surgido como tema previo al enjuiciamiento de la disposición que, de modo inmediato, da lugar al conflicto.”⁶

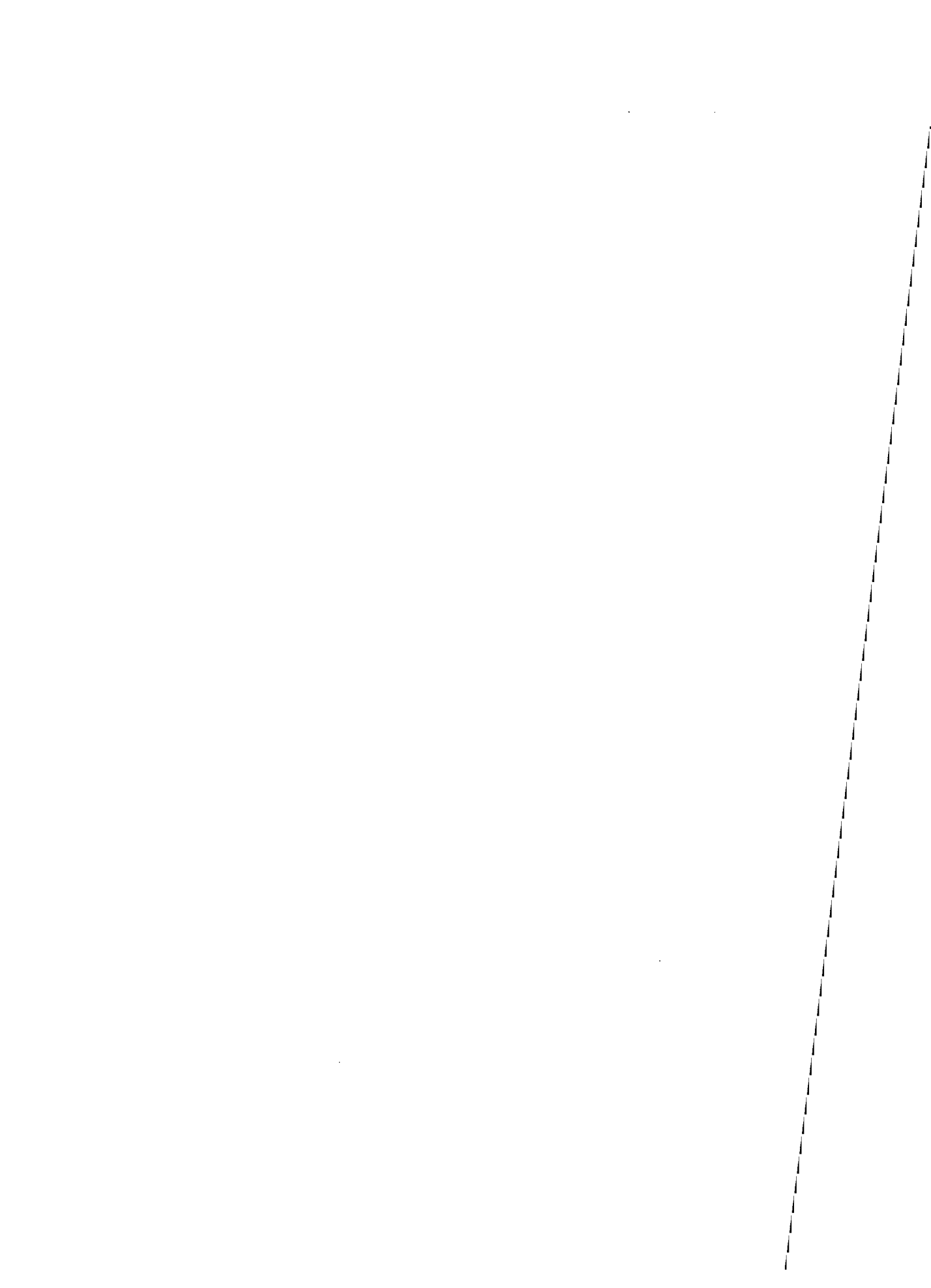
Volviendo al hilo argumental principal de este comentario, es necesario hacer referencia también al artículo 64.4 LOTC, que establece la necesidad de notificar a “los interesados” y publicar en el correspondiente *Diario Oficial* el planteamiento de los conflictos de competencia.

Está claro que entre tales interesados están ciertamente las Comunidades Autónomas no involucradas inicialmente en el conflicto de competencias quienes, lógicamente, podrán tomar parte en el conflicto abierto respecto de otra u otras, lo que, sin duda, habrá de tener consecuencias importantes respecto a la eficacia de la decisión constitucional que en su caso recaiga⁷.

De este precepto puede deducirse también una consecuencia importante respecto a una cuestión a la que ya hemos aludido en el comentario al artículo anterior, pero que en la que ahora conviene insistir. Está claro que entre los “interesados” a que se refiere el artículo 64.4 LOTC, pueden encontrarse también las Corporaciones locales (en cuanto no parece que puedan entenderse subsumidas en la representación que el Estado ostenta, en los conflictos de competencia, ni tampoco en la de las Comunidades Autónomas, dado su carácter bifronte, que hemos destacado en el comentario al artículo 6), que, en consecuencia, podrán personarse y comparecer también en los conflictos constitucionales, cuando el conflicto pueda afectar o tener relación con algún interés propio (no habiendo razón ninguna, por lo demás, para que no lo puedan hacer defendiendo, además, una posición propia no necesariamente vinculada a la de los sujetos en conflicto). Pues bien, ello puede ser particularmente interesante (aunque, de nuevo, incompleto), desde el punto de vista de la defensa de la propia posición constitucional de autonomía cuando el conflicto constitucional concretamente trabado, pueda ser reconducido, por la vía del artículo 67 LOTC, al enjuiciamiento de una ley que pueda violar el principio de autonomía local.

⁶ Es de destacar, con todo, que la estricta conexión entre inconstitucionalidad/nulidad de una ley [que no se infiere necesariamente de los arts. 161.1.a), frase 2.ª y del art. 164 de la Constitución] que establece entre nosotros el artículo 39.1 LOTC, pudiera en el futuro verse modificada, como ha ocurrido en el Derecho alemán, en donde la Ley del Tribunal Constitucional fue reformada (y para atender a la realidad de las Sentencias que el Tribunal venía pronunciando en este sentido), para permitir que pudieran dictarse sentencias que declarasen la incompatibilidad de una ley con la Constitución, pero no su nulidad automática y en todo caso. Sobre el argumento cfr. BOCANEGRA, R.: *El valor de las Sentencias...*, cit., págs. 235 y ss.

⁷ Cfr. BOCANEGRA, R.: *Op. cit.*, esp. págs. 212 y ss.



ARTICULO 54 *

“Los reglamentos de la Junta General y los actos, acuerdos y disposiciones de los órganos ejecutivos y administrativos del Principado se someterán al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 153, apartado b), de la Constitución.”

1. COMENTARIO

La utilización del término *control* para referirse al sometimiento de los actos y disposiciones administrativas a los tribunales de lo contencioso, se hace aquí en un sentido amplio. Técnicamente los conceptos de control y actividad jurisdiccional difieren notablemente, partiendo del dato insoslayable de que el control se administra por un órgano en situación de superioridad, que es a la vez juez y parte, sobre otro órgano sometido a la autorización o aprobación de sus actos por parte del controlante. Obviamente esta sucinta descripción no es aplicable a la jurisdicción, que se mueve en el campo de la imparcialidad, desconectada de cualquier interés de parte.

Este artículo 54 contempla básicamente la impugnación por afectados (derechohabientes o interesados), bien personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, de los actos de *naturaleza* administrativa y de los reglamentos de los distintos órganos estatutarios. Ciertamente es que, como ampliaremos más adelante, la redacción viene a ser una adaptación desarrollada del artículo 153, apartado c) de la Constitución que, como todo el precepto, trata de referirse a una idea genérica de supervisión estatal donde figura como sujeto activo, aunque elíptico, la Administración del Estado:

“El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: ... b) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias”.

* Autor del comentario: Leopoldo Tolívar Alas.

Precisamente porque el artículo 54 del Estatuto de Autonomía está, en todo momento, pese a la generalidad legitimadora que se desprende de su redacción, pensando en el artículo 153.c) de la Constitución, no es de extrañar, por pura sistemática, que su inciso final sea, precisamente, un “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 153, apartado b), de la Constitución”. Esta cautela significa la separación de los actos dictados en uso de una competencia propia de aquellos que lo son en virtud de una delegación, ya que el artículo 153.b) del texto fundamental se refiere, en conexión con el artículo 150.2, a las materias en las que ha operado una ley orgánica de delegación y, para las mismas, se añade un control gubernamental “previo dictamen del Consejo de Estado”.

En resumen, los actos derivados de competencias directamente asumidas por el Estatuto de Autonomía sólo *podrían* ser impugnadas, bien por la Administración del Estado, por otras Administraciones o por los administrados, ante los tribunales contencioso-administrativos. En cambio, los actos y reglamentos expedidos por delegación [prevista, por cierto en el artículo 13.2.b) del Estatuto] serían controlados por el Gobierno de la nación, previo dictamen de su “supremo órgano consultivo” (art. 107 de la Constitución).

A primera vista podría llegarse a pensar —lo que no sería temerario en la legislación regional comparada— que los actos delegados no eran *controlados* por la Jurisdicción contenciosa. Y nada más lejos de la realidad en un ordenamiento jurídico donde sin excepción “los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican” (art. 106.1 de la Constitución).

Lo que ocurre, y una vez más debe dejarse claro, es que el constituyente, y por derivación los redactores del Estatuto, confundieron los términos *control* y *jurisdicción*. El control supone la existencia de dos sujetos u órganos diversos, uno de los cuales actúa, bien con criterios de legalidad o, también de oportunidad, sobre el otro de tal forma que, dados los intereses que el controlador defiende, preserva o restaura se convierte, de facto, en juez y parte frente al controlado. Estructuralmente el control supone un juicio sobre una actividad singular o prolongada (comportamiento) seguido de una medida (aceptación, revocación), sobre esa actividad o sobre el órgano que la ha llevado a cabo (Cfr. TOLÍVAR ALAS, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1981).

La Jurisdicción, inversamente, presupone unos órganos neutrales y predeterminados, cuya característica esencial es la independencia de todo postulado de las partes y que, como la propia etimología muestra, sólo dicta derecho, absteniéndose de todo juicio de oportunidad. Esta función estatal que se desarrolla a través de un proceso puede, en efecto, presentar zonas oscuras en sus límites con los controles. Pero

estos últimos, por su origen administrativo (aunque hoy el término alcance otros campos, como el parlamentario) se ven imbuidos por el principio de *dependencia* que marca el dualismo entre la justicia independiente y la administración, según la clásica distinción resaltada por MERKL. Frente a la subordinación jerárquica de los órganos administrativos, existe una coordinación de órganos jurisdiccionales impermeables a toda directriz y que, por ende, operan en situación de absoluta *terzieta*, en expresión utilizada por GIANNINI.

El carácter administrativo de los controles, históricamente constatable (TOLÍVAR: *La Administración de control*, Jornadas de la D. G. de lo Contencioso, IEF, Madrid, 1984), se traduce en un predicado principal de preservar o reponer un orden jurídico-político rara vez ajeno al controlante, mientras que esta función ejecutora es meramente secundaria, cuando no extrínseca, a la actividad de juzgar.

La Constitución española llama control tanto a figuras que lo son (fiscalización administrativa de facultades delegadas) como a otras de naturaleza jurisdiccional (constitucionalidad de leyes autonómicas, recursos contencioso-administrativos contra actos y reglamentos regionales), así como a instituciones intermedias o auxiliares (intervención de cuentas).

Inversamente nuestro Texto Fundamental no utiliza la palabra control para referirse a situaciones en las que ésta operaría con toda razón de ser: medidas excepcionales orgánicas contra Comunidades Autónomas que atenten contra los intereses nacionales; impugnación privilegiada y suspensiva de disposiciones autonómicas de todo rango por el Gobierno de la Nación.

Hechas estas advertencias que juzgamos necesarias, nos hallamos ante un artículo 54 del Estatuto asturiano donde se contempla una gama de situaciones susceptibles de ser conocidas por los tribunales del orden contencioso-administrativo, "sin perjuicio" —y aquí la expresión está bien empleada— de los controles administrativos que, previamente, puedan recaer sobre la actividad desplegada por delegación. Es decir: la Administración Central puede controlar una materia delegada por el Parlamento (el delegante no es el controlador, como ha destacado la doctrina), pero, posteriormente, nada impide el definitivo pronunciamiento judicial. Es más: la actividad delegada puede ser residenciada ante los tribunales —básicamente por otros interesados— sin que la Administración estatal haya intervenido.

En cuanto a los supuestos contemplados por el artículo 54 del Estatuto podemos apreciar que abarcan la actividad reglamentaria del Parlamento regional y los reglamentos y actos de los órganos ejecutivos y administrativos del Principado. Por el contrario, podría echarse en falta una referencia explícita a un punto que en la actualidad cuestiona el propio concepto del Derecho Administrativo: los actos de

naturaleza administrativa dictados, internamente, por los órganos legislativos. Iremos por partes:

a) Los reglamentos de la Junta General. Los distintos grados de competencia de las Comunidades Autónomas en el desarrollo legislativo y reglamentario de las competencias, implican, de una parte, que las regiones de autonomía plena puedan legislar —aunque sea en detalle— allí donde las de autonomía diferida sólo pueden reglamentar o ejecutar, si bien esta situación no puede ser considerada general, ni mucho menos, y el modelo final tiende a su completa superación; de otra parte la situación nos lleva a plantearnos cuál es el papel de los Parlamentos autónomos cuando a una Comunidad sólo le corresponde la reglamentación de las leyes estatales.

El tema no es nuevo en doctrina y viene a suponer la existencia hipotética de dos potestades reglamentarias distintas, la derivada de las leyes propias y la que trae causa de la ejecución de normas estatales. Este divorcio implica, además, la quiebra de la identidad orgánica por la que la potestad reglamentaria es exclusiva de los órganos ejecutivos (a imagen y semejanza de lo que señala el artículo 97 de la Constitución para el Gobierno del Estado), en tanto que la potestad legislativa sólo es atribuible al Parlamento. En esta distinción, al fin y al cabo, reposa la dualidad impugnatoria de las leyes (ante el Tribunal Constitucional) y de los reglamentos (ante la Justicia ordinaria).

Decimos que el tema no es novedoso y sobre el mismo existen importantes precedentes, aunque el más importante, sin duda, es en este caso el italiano dada la similar desigualdad entre las competencias de los entes regionales y las disparidades estatutarias al respecto.

Así, mientras el Estatuto especial de Sicilia (1946) se limita a señalar en su artículo 11 que “los reglamentos para la ejecución de las leyes elaboradas por la Asamblea regional son dictados por el Gobierno regional”, el Estatuto de Cerdeña, igualmente especial (1948), atribuye a su Consejo o Parlamento “las funciones legislativas y reglamentarias” (art. 27). En esta última línea se mueve el texto del Valle de Aosta, que atribuye a la Asamblea legislativa, genéricamente, “el ejercicio de las funciones normativas de competencia de la región” (art. 26), si bien este Estatuto (1948) atribuye la promulgación de leyes y reglamentos al presidente del Ejecutivo (art. 34). El también especial Estatuto de Trentino-Alto Adige (1972), encomienda, por contrario “la deliberación de los reglamentos” a la Junta o Gobierno regional (art. 44.1), redacción idéntica a la prevista en el artículo 46 del último de los textos regionales singularizados: el de Friuli-Venezia Giulia (1963).

Las regiones italianas de estatuto ordinario, cuya autonomía quedó diferida hasta las Leyes de 22 de mayo de 1971, aprobatorias de sus textos de autogobierno, siguen el criterio común de que las potestades legislativas y reglamentarias corresponden al Parlamento autónomo:

Lombardía (art. 6.º), Emilia-Romagna (art. 7.º), Toscana (art. 21), Lazio (art. 6.º), Campania (art. 19)... La identidad de criterios no sólo se debe a la simultaneidad de la promulgación estatutaria, sino que trae causa del artículo 22 de la Ley de 10 de febrero de 1953, inaplicada en la práctica hasta su reforma por Ley de 23 de diciembre de 1970, sobre constitución y funcionamiento de los órganos regionales.

Esta diversidad del Derecho italiano trasciende al modelo español donde Cataluña y el País Vasco mantienen la distinción legislativo-reglamentaria en función de sus órganos, así como Galicia (cuyo art. 37.2 es sumamente esclarecedor), Andalucía, Cantabria, Comunidad Valenciana, etc. Sin embargo, otras Comunidades, como Asturias o La Rioja, mantienen la posibilidad de que la Asamblea Legislativa reglamente, cuando no quepa legislar por tener el Estado tal atribución reservada no sólo en la fase básica sino también en la de detalle.

Como acabamos de señalar, el Estatuto riojano es diáfano a la hora de establecer que corresponde al Consejo de Gobierno "el ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada por este Estatuto a la Diputación General" [art. 23.a)].

Pero, al cabo, esta redacción es tributaria en alguna medida del precedente asturiano, como vamos a ver a continuación.

El artículo 54 del Estatuto para Asturias, al referirse al "control" de los reglamentos de la Junta General del Principado por la Jurisdicción contenciosa, no se está fijando, obviamente a los reglamentos internos (el último aprobado el 24 de abril de 1985), que por cierto presentan ciertos aspectos dudosos en cuanto a su impugnación, como veremos. El artículo 54 del Estatuto se está conectando al artículo 23.2 donde, como se ha visto, se dice taxativamente:

"En las materias en que sólo corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, la Junta General podrá ejercer, en todo caso, la potestad reglamentaria para la organización de los servicios, en los términos previstos en el artículo 12 del presente Estatuto."

Nos vamos a encontrar pues, ante la paradoja de que los reglamentos de contenido sustantivo aprobados por el Parlamento regional son fiscalizados por los tribunales ordinarios, en tanto que los reglamentos de organización (materia siempre desdeñada en doctrina) serán en su caso examinados por el Tribunal Constitucional, cuya ley orgánica se reserva tal conocimiento en el artículo 27.2.f). En realidad nos encontramos ante el derribo de una serie de mitos administrativos y procesales. Hasta ahora la distinción entre lo legislativo y lo reglamentario parecía pacífica, aduciéndose que si los reglamentos de las Cámaras eran considerados como leyes se debía a que, materialmente, tenían

este carácter dado el órgano de elaboración. Hoy esta premisa no nos vale ya que la Junta General del Principado va a aprobar reglamentos que sí son reglamentos y otros (los de organización) que son leyes.

Esta aparente heterodoxia, sin embargo, guarda cierto paralelismo con las normas que puede dictar un Poder Ejecutivo. Trasladándonos básicamente al ámbito estatal, vemos que el Gobierno aprueba disposiciones con valor administrativo y, excepcionalmente, con rango de ley, y es éste y no el órgano lo que determina su régimen impugnatorio. En resumen: es la potestad, como atribución derivada directamente del ordenamiento, la que debe indicarnos expresamente el régimen de cada disposición.

Por otro lado estamos asistiendo a una limitación de la exclusiva potestad reglamentaria del Ejecutivo, por la vía de la auto-organización de determinadas instituciones: Tribunal Constitucional [art. 10.j) de su Ley Orgánica]; Consejo General del Poder Judicial (auto-reglamentado por Acuerdo de 6 de octubre de 1982), incluso el Consejo de Estado (Disposición final tercera de su Ley Orgánica), etc.

En resumen, nos hallamos ante una situación en la que se cuestionan viejos dogmas jurídico-públicos y, en medio de la cual, el Estatuto asturiano ha optado por una de las soluciones posibles: la atribución al Parlamento o Junta General de una cierta potestad reglamentaria, en los términos del artículo 23.2. Ello acarrea que el conocimiento de los tribunales contencioso-administrativos vaya a extenderse a materias aprobadas por un órgano legislativo. Pero la solución no nos parece incorrecta aunque sí novedosa en nuestro sistema. De otro lado, conviene acostumbrarse a un hecho aparentemente absurdo, pero consustancial a toda autonomía política: mientras la regulación de una materia se hará en una Comunidad mediante ley regional, en otras se llevará a cabo mediante reglamento de la Asamblea Legislativa y en otros casos mediante simple disposición administrativa. A la postre nos hallamos ante una cuestión de organización interna, punto en el que la exclusividad de atribuciones regionales se acerca, por encima de retórica voluntarista, a la realidad legal.

b) Fiscalización de actos, acuerdos y disposiciones de los órganos ejecutivos y administrativos. La Administración pública del Principado de Asturias está obviamente sometida al Derecho estatutario de todas las Administraciones y, en consecuencia, los actos que dicten sus órganos son recurribles sin excepción, de acuerdo con el artículo 106.1 de la Constitución.

La dualidad que se establece en el artículo 54 del Estatuto entre órganos ejecutivos y administrativos no es más que un expreso afianzamiento de la exclusión de toda inmunidad jurisdiccional al Consejo de Gobierno del Principado que pudiera recordar lo que eran, en la esfera del Estado, los ya inconstitucionales actos políticos. En tal sentido hay que recordar que la legislación procedimental privativa del

Principado (en especial la Ley de 24 de mayo de 1982) contempla la posibilidad de recursos de súplica o alzada ante el Consejo de Gobierno.

Agotada, pues, la vía administrativa según las disposiciones específicas, los actos, acuerdos y disposiciones administrativas regionales. La distinción de estos conceptos parece fácil: los actos o resoluciones indican proveídos de órganos unipersonales; los acuerdos son actos administrativos de los órganos colegiados. Las disposiciones generales son los reglamentos que puede dictar el Ejecutivo regional en aquellas materias en que la potestad no está encomendada a la Junta General (vid. art. 33.1 del Estatuto). Los reglamentos se diferencian de los actos, según la más calificada doctrina, por la generalidad común de sus destinatarios, frente a la normal limitación extensiva de los actos; por ser fuente innovadora de Derecho, en tanto que los actos sólo aplican el Derecho; por su distinto régimen de impugnación (los reglamentos pueden impugnarse directamente y sin necesidad de recurso administrativo previo); por su distinto grado de invalidez en caso de vicio (los reglamentos serían siempre nulos y los actos, normalmente, sólo anulables) (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, Cívitas, Madrid, 1983).

Señalábamos hace un momento el carácter inequívocamente administrativo de los actos provenientes de la Administración del Principado (si bien, por su naturaleza política el Principado es más que un ente administrativo descentralizado). No otra es la consideración que la Ley 34/1981, de 5 de octubre, complementaria y actualizadora de la de la Jurisdicción contenciosa, hace en su artículo 1.º

Pero no deja de ser curiosa la redacción de los otros dos artículos de esta ley de 1981:

“Artículo 2.º La Administración del Estado estará legitimada para recurrir, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, las disposiciones generales y actos emanados de la Administración de las Comunidades Autónomas y entidades sujetas a la tutela de éstas.”

O lo que es lo mismo, la Administración Central siempre está legitimada para impugnar ante los tribunales los reglamentos y actos regionales. En cambio:

“Artículo 3.º Las Comunidades Autónomas podrán impugnar las disposiciones de carácter general que, dictadas por la Administración del Estado, afecten al ámbito de su autonomía.”

Es decir, se legitima sólo el recurso contra reglamentos, no contra actos, y sólo en caso de afectar al ámbito de autogobierno regional. Hay que señalar que si bien, por la regla del interés, es comprensible la segunda limitación, la primera puede chocar frontalmente con el artículo 106 de la Constitución.

Las reglas de la legitimación contenidas en el artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, son por tanto aplicables a todos los interesados o derechohabientes afectados por una norma reglamentaria o por un acto de la Administración del Principado, con independencia de que sean personas físicas o jurídicas, públicas o privadas. Es más, como ya se ha señalado en otra ocasión, la Ley de 5 de octubre de 1981 exhala un cierto aire *controlador*, ya que, además de la desigualdad procesal antes reseñada, sólo habla de la impugnación o de los litigios Estado-Comunidades Autónomas, olvidándose de las Administraciones locales e institucionales que, lógicamente, también pueden verse afectadas —y mucho— por la acción de las Comunidades territoriales.

La desigualdad impugnatoria entre el Estado y las entidades regionales trasluce igualmente en el privilegio constitucional que aquél posee (art. 161.2), de recurrir con carácter suspensivo las disposiciones autonómicas de todo rango ante el Tribunal Constitucional. Esta posibilidad, que en su día hemos criticado supone, también, la quiebra del régimen de recursos (leyes ante el Tribunal Constitucional y reglamentos y actos ante la Jurisdicción contenciosa), al encomendar y saturar al Tribunal Constitucional con el conocimiento de materias típicamente administrativas, lo que nos pone en la vía de reconocer la existencia de una dualidad de órganos ante los que es posible someter a juicio la actividad administrativa autónoma. En el caso del Tribunal Constitucional, y de acuerdo con el artículo 62 de su Ley Orgánica, cabe la impugnación sólo a instancia del Gobierno de la nación y bajo el ropaje de un conflicto positivo de atribuciones. Naturalmente, la pura estadística ha demostrado que el Gobierno ha empleado sistemáticamente esta vía más rotunda, privilegiada y dilatoria que el recurso contencioso-administrativo.

Con respecto a los actos y disposiciones del Principado cabe, por último, conectar este artículo 54 del Estatuto con el artículo 37.c) del mismo texto legal. Remitiéndonos a su comentario, sólo cabe congratularse de la parquedad del último precepto citado y de su remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Otros Estatutos, comenzando por el catalán, se han adelantado en exceso a las determinaciones soberanas de la Ley de Planta, determinando las reglas procesales (competencia exclusiva del Estado) para la impugnación de los actos en la Comunidad. Y así se viene a señalar que el Tribunal Superior de Justicia conocerá de todas las instancias y grados cuando el acto se dicte por la Comunidad en uso de sus privativas competencias y sólo en primer

grado cuando el acto corresponda a la Administración periférica del Estado. Sin perjuicio de que esta técnica sea adoptada por las leyes orgánicas del Estado, no cabe duda que, en una misma cuestión va a depender de quién sea el actor y cuál la Administración demandada para que el pleito expire en la Comunidad o se vuelva firme ante el Tribunal Supremo. Y esto parece un tanto absurdo de acuerdo con el principio de competencia objetiva o material. Porque la cautela de la "exclusividad" como técnica diferenciadora, es obvio que no sirve y baste ver la jurisprudencia constitucional para convencerse.

c) La omisión en el artículo 54 de la actividad administrativa del Parlamento regional. Esta cuestión, en efecto, no aparece en el Estatuto, y en la actualidad todo se encamina, de acuerdo con las leyes orgánicas reguladoras de los poderes y órganos constitucionales del Estado a admitir pacíficamente el carácter administrativo y recurrible ante tal orden, de los actos de administración interna de órganos no encuadrados en el Ejecutivo. Varios proyectos legislativos —decaídos— han contemplado la generalización de la situación, lo que llevó al profesor GARRIDO FALLA a replantearse el eventual carácter funcional y no subjetivo del Derecho administrativo.

En cualquier caso, parece diáfano que, superado el mito que repelía el conocimiento por los tribunales ordinarios de disposiciones emanadas de órganos legislativos (como los reglamentos que hemos comentado en este artículo), no tiene ningún sentido cuestionarse la lógica residenciabilidad de los actos materialmente administrativos de la Junta General del Principado ante los órganos jurisdiccionales administrativos que determine la Ley Orgánica del Tercer Poder.

d) La fiscalización de la actividad ejercida por delegación.

Vamos, por último, a referirnos a los controles que son susceptibles sobre la actividad regional dictada mediante delegación.

Esta delegación (igual que la transferencia, pero reteniendo la titularidad y con las reglas técnicas de la institución) se halla contemplada en el artículo 150.2 de la Constitución. El artículo 153.b) del mismo texto fundamental detalla cuál es el control correspondiente a las delegaciones y silencia el de las transferencias que ha de venir dado por las correspondientes leyes orgánicas (vid. las de 10 de agosto de 1982 para Canarias y la Comunidad Valenciana).

El control —auténtico— que se ejercita sobre las facultades que las Cortes Generales han delegado mediante ley orgánica lo desarrolla, un tanto anómalamente, no el Parlamento delegante sino el Gobierno de la nación, lo que nos ratifica, aún hoy en día la esencia administrativa del control. Esta fiscalización, que dado el principio general de revocación de la delegación, pero no de lo actuado delegadamente (caso de la legislación delegada, art. 84 de la Constitución) no debería comportar la resolución del mandato, admite, no obstante, otras fórmulas. Entre las mismas puede destacarse la suspensión del ejercicio, siempre que lo

prevea la ley orgánica; la confección de un proyecto de ley orgánica de revocación de la delegación; la posibilidad de arbitrar recursos ante la Administración del Estado, etc.

El artículo 153.b) de la Constitución prevé que tal control se haga mediante dictamen preceptivo (no vinculante) del Consejo de Estado, órgano que, aunque de sumo prestigio, no parece encajar aquí plenamente, como en su día manifestó el Grupo Parlamentario Socialista en las Constituyentes. Máxime cuando los controles no sólo van a ser de legalidad sino también —y quizá en mayor medida— de oportunidad.

Este control no impide ni la actividad jurisdiccional, como hemos señalado, ni la utilización de otras medidas como la citada impugnación suspensiva ante el Tribunal Constitucional o, *in extremis*, los controles orgánicos que deja entrever el artículo 155 de la Constitución.

No quisiéramos terminar este comentario sin referirnos a la posible innecesariedad, en un Estado con una sólida justicia administrativa, de los controles adicionales sobre las facultades delegadas. Además, cuando un calamitoso ejercicio de las mismas puede ser revocado por una ley orgánica. Sin embargo, caminamos hacia la implantación de controles a los actos delegados y, además, introduciendo criterios de oportunidad, poco coherentes con nuestro modelo tradicional. Igualmente puede apreciarse esta introducción de controles de mérito en la nueva Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985.

Nuestra particular opinión es contraria a la adición de controles en el supuesto estudiado. Como ha señalado la más autorizada doctrina, si antes de producirse la delegación existían unas fiscalizaciones sobre la actividad a delegar, una vez delegada deben mantenerse, pero dada la voluntad del delegante en el sentido de efectuar la delegación, parece innecesario y poco deseable aumentar las intervenciones. Máxime cuando siempre cabe la revocación (ROVERSI-MONACO: *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milán, 1970). Y no hay que olvidar que la opinión reseñada se manifiesta en un país como Italia, a años luz de una jurisdicción contenciosa como la española.

ARTICULO 55*

"1. El control económico y presupuestario del Principado se ejercerá por el Tribunal de Cuentas del Estado.

2. El informe del Tribunal de Cuentas será remitido a las Cortes Generales, así como a la Junta General del Principado.

3. Lo establecido en los apartados anteriores se llevará a cabo de acuerdo con lo que establezca la ley orgánica prevista en el artículo 136, 4, de la Constitución."

1. INTRODUCCION

A lo largo de la exposición del artículo anterior veíamos cómo el redactor del Estatuto seguía la sistemática de los epígrafes *b)* y *c)* del artículo 153 de la Constitución española. Pues bien: este artículo 55 no es otra cosa que una adaptación al texto asturiano del último apartado, el *d)*, del mencionado artículo 153 de la Ley Fundamental.

Por otra parte, cuando el constituyente atribuyó al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de la actividad de las Comunidades Autónomas, era rigurosamente consecuente con una determinación previa, contenida en el artículo 136.1, donde al centenario del Tribunal se le había encomendado la fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado, "así como del sector público".

Indudablemente, dentro del concepto de sector público, difícilmente podría eludirse la presencia de las Comunidades Autónomas, como tampoco la de las Corporaciones Locales, tan auspiciadas por la doctrina (Vid. SOSA y BOCANEGRA, en *Hacienda Pública Española*, número 59, 1979).

En efecto, al elaborarse la Ley Orgánica prevista en la Constitución (artículo 136.4), a la que se refiere el párrafo tercero del artículo estatutario que comentamos, el legislador describió detalladamente su concepto de sector público: la Administración estatal, junto a las Comunidades Autónomas en su conjunto (no sólo su Administración),

*Autor del comentario: Leopoldo Tolivar Alas.

las Corporaciones Locales, las entidades gestoras de la Seguridad Social, los organismos autónomos y las sociedades estatales y demás empresas públicas (artículo 4.1 de la Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982).

El someter en su integridad la actividad económica y contable de todos los entes públicos al Tribunal de Cuentas no fue, por cierto, tarea históricamente fácil. Baste recordar que es la primera vez que se logra y que nuestro Tribunal, del que el chauvinismo español destaca su antigüedad, se remonta, cuando menos, a la Casa de Cuentas instituida hacia 1436 por Juan II de Castilla. La institución castellana, por cierto más antigua que la resucitada Cámara de Comptos navarra, podría incluso, como ha señalado FERNÁNDEZ-VICTORIO, apoyándose en SÁNCHEZ ALBORNOZ, encontrar precedentes contables en las Cortes astur-leonesas del siglo X (Vid. *Revista de Administración Pública*, número 87, 1978).

El Tribunal de Cuentas ejerce un control en nuestros días del que es menester destacar su singularidad. En primer lugar, porque, de acuerdo con la Constitución, nos encontramos ante un órgano delegado de las Cortes Generales, cuyos miembros tienen el mismo *status* que los del Poder Judicial y para cuyos procedimientos fiscalizadores (o no judiciales) rige supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo (disposición final segunda de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo).

Esta amalgama de dependencia orgánica, estatuto personal y procedimiento, con aportación de los tres Poderes tradicionales del Estado, nos hace pensar en la existencia de una función específica de constatación llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas. Tal es la tesis, impecablemente elaborada por FERRARI (*Gli organi ausiliari*, Milán, 1956), quien encuentra en el *riscontro* una función garantizadora y auxiliar sumamente especializada y más cercana a la actividad jurisdiccional que a los controles administrativos. Y si esta construcción es válida en Italia, donde la balanza de la dependencia se inclina hacia la Magistratura (vid. artículo 103 de aquella Constitución), con mayor motivo puede ser extrapolada al ordenamiento español, donde la incardinación es aún más confusa.

Se dice que el control del Tribunal de Cuentas tiene carácter *externo*, frente a los autocontroles de la Intervención General del Estado. Y ese es uno de los motivos que aconsejan una estrecha vinculación al Poder Legislativo.

Autocontroles, también, viene a ser, en alguna manera, los ejercidos en algunas Comunidades Autónomas por órganos fiscalizadores, aunque su dependencia se haga partir de los legislativos regionales. Pero, como ya hemos señalado, para la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, las Comunidades Autónomas cuentan en su conjunto, y no sólo a través de sus Administraciones.

Entre estos órganos territoriales controladores de cuentas podemos citar la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (artículo 42 del Estatuto, desarrollado por la Ley de 5 de marzo de 1984) y la citada Cámara de Comptos navarra (artículo 18.2 de la Ley Orgánica de reintegración y Amejoramiento Foral), así como el Consejo de Cuentas de Galicia (art. 53 de su Estatuto).

La existencia sólo en algunas Comunidades de Organos regionales de Cuentas no excluye que en aquellos territorios donde tal previsión no esté en su Estatuto se puedan arbitrar fórmulas similares por el Parlamento autónomo. A tal conclusión invita, por ejemplo, el artículo 54 del Estatuto de la Región de Murcia, aunque con la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en cuyo artículo 1.2 se contempla la cuestión, parece deducirse que los Tribunales de Cuentas regionales deben ser expresamente contemplados en los Estatutos de Autonomía. No otra parece la interpretación aplicable a la reserva de competencia, "sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos". Todo ello no impide, en la línea de lo señalado en el citado Estatuto murciano, que, directamente, o incluso por delegación en uso de las facultades de autoorganización, el Parlamento regional arbitre fórmulas de control del sector público autonómico.

El Estatuto de Asturias, como otros, ha encomendado expresamente todo control económico y presupuestario al Tribunal de Cuentas, añadiendo, para mayor claridad "del Estado". No hay que olvidar que este órgano dejó de llamarse "del Reino" con la Constitución, que, paradójicamente, institucionalizaba la monarquía.

2. NOTAS DE DERECHO COMPARADO

Con frecuencia se recuerda el papel que la *Corte dei Conti* italiana juega en cuanto al control de la actividad regional. No obstante, se suele incurrir en un error de base, quizá por el prejuicio de la óptica española.

La *Corte dei Conti* fiscaliza en efecto los actos de las regiones diferenciadas, con la excepción del valle de Aosta. Pero no sólo controla los actos de contenido económico o presupuestario, sino que ejerce un examen de legalidad sobre toda la actividad administrativa de dichas regiones, a través de secciones desconcentradas de dicho Tribunal.

Este control de los actos administrativos viene a suponer un procedimiento más imparcial, pero no menos exhaustivo, que el desarrollado por las Comisiones de Control, presididas por el comisario del Gobierno, que actúan en las demás regiones. En dichas comisiones, por cierto, actúa siempre un magistrado de la *Corte dei Conti*.

La confusión por la que algunos autores españoles limitan a actos contables o de contenido económico el control de la Corte en materia regional puede deberse a que se dice en la normativa italiana que a estas regiones se les aplicará una fiscalización idéntica a la del Estado. Pero aquí radica la diferencia: en el citado ordenamiento, la *Corte dei Conti* controla la total actividad administrativa del Estado desde el prisma de su legalidad. El Gobierno, para hacer ejecutivos sus actos, requiere el visto bueno de la Corte. Negado éste, existe un procedimiento de devolución y segundo examen, teniendo el Gobierno el privilegio de hacer registrar con reserva de legalidad los actos a los que se siga oponiendo la Corte. La eficacia con reserva no cabe, precisamente en los actos que impliquen gastos o cargas económicas ilegales. Las actuaciones con reserva se trasladan quincenalmente desde la *Corte dei Conti* a las Cámaras, con lo que el control de legalidad pasa a convertirse en un juicio político de oportunidad.

El privilegio de *reserva de registro* que había sido extendido a los actos administrativos del Ejecutivo de Sicilia por Decreto legislativo de 6 de mayo de 1948 fue declarado "incompatible con la naturaleza de la región", y por lo tanto inconstitucional mediante Sentencia de 19 de diciembre de 1966 de la *Corte Costituzionale*.

La diversidad del sistema, como puede apreciarse, es notoria con respecto al modelo español, y trae causa de alambicado modelo de justicia administrativa imperante en Italia, así como la asunción práctica de la idea del control administrativo como una figura de relevancia constitucional, como puede desprenderse de la jurisprudencia de esta naturaleza.

En resumen, la *Corte dei Conti* italiana es un órgano que desarrolla la función de control, con criterios de legitimidad, sobre el Gobierno (por cierto, con excepción de algunos actos políticos), los Ministerios y las regiones de Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia. Desde posiciones progresistas, algunos autores defienden la pronta extensión a todas las regiones de este control, lo que no sería en absoluto inconstitucional, ya que el artículo 125 del Texto Fundamental se limita a señalar que las regiones ordinarias (las especiales se regulan por leyes constitucionales específicas) serán controladas en su actividad administrativa en forma *descentrada* por un órgano del Estado. Y no otra cosa es la *Corte dei Conti*.

El sistema alemán presenta, como han señalado SOSA y BOCANEGRA (*Revista Española de Derecho Administrativo*, número 30, 1981), otra diversidad de origen que hace difícilmente comparable la actuación del Tribunal de Cuentas federal con el español. Se trata del principio, recogido en la primera norma administrativa federal, según el cual la Federación y los Estados son autónomos e independientes entre sí en lo tocante a su economía presupuestaria.

Lo antedicho significa, siguiendo a los autores citados, que los

órganos competentes del *Bund* y de los *Länder* adoptan sus propias decisiones presupuestarias, de acuerdo a sus propias normas constitucionales y bajo su propia responsabilidad. Ello explica que en la República Federal de Alemania exista un Tribunal de Cuentas Federal regulado por el Derecho de este orden y vinculado a la fiscalización del presupuesto de la Federación y que, simultáneamente, existan órganos fiscalizadores privativos de los *Länder* para el control de sus particulares presupuestos y que, a veces, como en el caso de Baviera, funcionan mediante dos escalones organizativos.

Sin embargo, cuando los Estados o los municipios (como ocurría en Italia, en alguna medida, hasta 1975) administran fondos de la Federación por delegación o repongan desembolsos o subvenciones federales vinculadas o condicionadas a un fin, el Tribunal de Cuentas Federal, o *Bundesrechnungshof* puede controlar tales fondos y los criterios económicos seguidos para su empleo.

3. EL TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL, SEGUN SU LEY ORGANICA

La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, considera, en su artículo 2.º, como funciones propias del Tribunal:

“A) La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.

b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.”

Esta distinción se corresponde con lo que el título V de la Ley llama procedimientos fiscalizadores y procedimientos judiciales. El desarrollo de los mismos queda a merced de una Ley de funcionamiento del Tribunal, que, según la disposición final tercera, debía ser instada por el Gobierno en el plazo de seis meses, término manifiestamente incumplido, sin duda por la coincidencia de las elecciones generales y el cambio político. La oposición presentó, sin embargo, una proposición de ley, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el 28 de marzo de 1984.

Los procedimientos *fiscalizadores* se impulsarán de oficio en todos sus trámites, según la Ley Orgánica, que añade en su artículo 45 que la iniciativa, en la función fiscalizadora, corresponde al propio Tribunal, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las asambleas legislativas u otros órganos análogos que se constituyan en las Comunidades Autónomas.

Los procedimientos *judiciales*, a diferencia de los fiscalizadores (que

vigilan el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía) se ejercen respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos. En el caso del enjuiciamiento contable, la legitimación para actuar ante el Tribunal se abre a todos los interesados o derechohabientes, e incluso se establece la posibilidad de la acción popular para exigir la responsabilidad contable (artículo 47.3 LOT Cuentas).

La jurisdicción contable es exclusiva, necesaria y plena. Al igual que la contencioso-administrativa es improrrogable, pudiendo, sin embargo, conocer incidental o prejudicialmente de cuestiones de otro orden, con exclusión de las penales.

La Ley Orgánica, que excluye del conocimiento del Tribunal de Cuentas las cuestiones de índole constitucional no prevé —lo que podría ser excesivo, ya que el artículo 163 de la Constitución habla de “órgano judicial”— la extensión al Tribunal de Cuentas de la presentación de cuestiones de inconstitucionalidad. Como mera observación, digamos que la Constitución parece referirse a órganos encuadrados en la Magistratura, mientras que el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional habla de cualquier *juez o Tribunal*.

La jurisdicción contable, quizá por no ser actividad judicial pura y por su diverso fin, es compatible con la potestad administrativa de sanción disciplinaria y con la condena criminal sin incurrir en el *bis in idem*.

A propósito de las condenas penales, hay que señalar que si bien, como sabemos, no cabe el pronunciamiento de fondo ni incidental del Tribunal de Cuentas en la materia, debiendo pasar el peculiar *tanto de culpa* a la justicia ordinaria, contrariamente a las reglas generales la *responsabilidad civil* derivada de un delito contable, será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia (artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982).

Los conflictos de competencia que, pese a las reglas indicadas, se susciten con el Tribunal de Cuentas, serán resueltos por el Tribunal Constitucional (artículo 8.1), lo que supone una extensión de lo previsto en el artículo 59.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero que es plenamente legal, dado que cualquier Ley Orgánica puede atribuir cometidos al Supremo Intérprete de la Constitución, de acuerdo con el artículo 161.1.d) de la misma.

El Tribunal de Cuentas está integrado por doce consejeros, seis nombrados previa votación de tres quintas partes del Congreso, y la otra mitad, por igual mayoría del Senado. De esta forma se cumple parcialmente la sumisión del Tribunal a las Cortes. El presidente del Tribunal será nombrado por el Rey de entre los doce miembros, y a propuesta de éstos, por un período de tres años. Los consejeros tienen

un mandato de nueve años, durante el cual son independientes e inamovibles. Completa la composición del Tribunal de Cuentas el fiscal, que será un funcionario de esta carrera, nombrado por el Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, que aprueba el Estatuto del Cuerpo.

Existen además funcionarios al servicio del Tribunal, sometidos al régimen general de la Función Pública y contemplados en el artículo 37 de la Ley Orgánica.

El Tribunal actúa en pleno o en comisión de Gobierno. Esta última está compuesta del presidente del Tribunal y los de las dos secciones (fiscalización y enjuiciamiento).

Por último, en cuanto a organización se refiere, el Tribunal dispone de una Secretaría General como órgano de apoyo y asesoramiento del presidente, pleno y comisión en todo lo relativo al régimen interior.

4. OBSERVACIONES ESPECIFICAS SOBRE EL PRECEPTO ESTATUTARIO

El artículo 55 del Estatuto asturiano, al seguir fielmente, como ya hemos señalado, la redacción del artículo 153 d) de la Constitución, se refiere en su *primer apartado* únicamente a una de las facetas fiscalizadoras del Tribunal: el control económico y presupuestario, ciertamente más institucional, pero no excluyente de la otra misión del Tribunal, el enjuiciamiento contable, que aunque más concreto e individualizado, puede afectar a cuantos manejen efectos en el sector público, y que, como hemos visto, puede ser promovido por la mera acción popular.

En cuanto al *segundo apartado* del artículo 55 del Estatuto, contempla la extensión del envío que anualmente realiza el Tribunal de su informe a las Cortes Generales, haciéndolo extensivo a la Junta General del Principado. Esta duplicación de destinos del informe-memoria está expresamente contemplada en la Ley Orgánica del Tribunal, en cuyo artículo 13.2 se ordena la idéntica remisión a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Este informe se refiere básicamente a la actividad de fiscalización económica y presupuestaria y, entre otros extremos, ha de contener:

- Análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público, con indicación de si se ha observado lo dispuesto en la Constitución y las leyes, con respecto a la regulación de ingresos y gastos.

- Vigilancia del cumplimiento de las previsiones presupuestarias del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, etc.

- Racionalidad en la ejecución del gasto público, basada en criterios de eficiencia y economía.

- Seguimiento de los programas y planes de actuación de las empresas públicas.
- Modo de empleo de las subvenciones que con cargo a fondos públicos hayan disfrutado las sociedades y otros entes integrados en el sector público.

Este informe, centrado, como vemos, en la función fiscalizadora del Tribunal, es enviado a las Cortes y a los Parlamentos autónomos, no sólo para su conocimiento, sino para la ejecución de las medidas que estén a su alcance para corregir lo indebidamente actuado.

No hay que olvidar que en su función fiscalizadora, a diferencia del enjuiciamiento contable, el Tribunal de Cuentas se limita a analizar las deficiencias posibles, conforme a los criterios expresados, y a lo sumo, a proponer, en su caso, "las medidas a adoptar (...)" para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público" (artículo 14.1 de la Ley Orgánica).

Por lo tanto, la ejecución de las medidas concretas, en lo que atañe a la función fiscalizadora, corresponde a las Cortes Generales, o en su ámbito de competencias, a las Asambleas Legislativas territoriales.

Por tanto, la concreción y aplicación de cuantos instrumentos o actuaciones le sean, expresa o tácitamente, sugeridos a la Junta General del Principado por el Tribunal de Cuentas, en lo referente a la gestión económico-financiera de la Comunidad o de entidades del sector público vinculadas al Principado, corresponden al propio Parlamento asturiano. La Junta General, a tenor de lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, "entenderá de la propuesta y dictaminará, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación".

El informe anual también resumirá las actuaciones jurisdiccionales de las que ha tenido conocimiento el Tribunal a lo largo del año a que se refiere la Memoria. Pero en el caso de la actividad judicial, el Tribunal despliega su competencia exclusiva y plena, siendo directamente imponibles las decisiones dictadas en el ámbito de su competencia, sin necesidad de ratificaciones o concreciones de los órganos legislativos.

Por último, el *párrafo tercero* del artículo 55 del Estatuto de Asturias se limita a la lógica remisión a la Ley Orgánica que regule el Tribunal Constitucional, y que la Constitución prevé en el punto cuarto de su artículo 136. No hay que olvidar que en el momento de aprobarse el Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1981), el artículo 136 de la Constitución no había sido aún objeto de desarrollo a través de la preceptiva Ley Orgánica. De ahí que se emplee la expresión en subjuntivo (lo que *establezca*), a la espera de esa Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que, como hemos reiterado, fue sancionada el 12 de mayo de 1982.

TITULO VI

ARTICULO 56*

“La reforma de este Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

Uno. La iniciativa corresponderá a una cuarta parte de los miembros de la Junta General, a dos tercios de los municipios asturianos o al Consejo de Gobierno, así como al Gobierno y a las Cortes Generales del Estado.

Dos. El proyecto de reforma será aprobado por la Junta General del Principado por mayoría de tres quintos de sus miembros y sometido ulteriormente a la aprobación de las Cortes Generales como ley orgánica.”

1. COMENTARIO

Al igual que sucede en todos los Estatutos de Autonomía, el asturiano prevé en su último título el procedimiento para la reforma.

Ya hemos hecho alusión a lo largo de todo el comentario al Estatuto al hecho de que el texto asturiano, por haber sido aprobado a través de la *vía lenta* de acceso al autogobierno, requiere de la reforma estatutaria para poder conocer de las atribuciones de desarrollo o ejecutivas que encomienda el artículo 149 de la Constitución a las Comunidades Autónomas.

Por lo antedicho, el Estatuto asturiano, en todo momento, se mueve en la idea de su modificación, como puede apreciarse en el artículo 13.2, al que nos remitimos.

También sabemos que la Constitución exige para la ampliación de competencias, o lo que es lo mismo (al margen de leyes orgánicas de transferencia o delegación) para la renovación estatutaria, un plazo y un procedimiento.

* Autor del comentario: Leopoldo Tolivar Alas

— El plazo es el de cinco años desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía (artículo 148.2 de la Constitución).

— El procedimiento será el que, en virtud de la potestad de autoorganización, prevean los Estatutos, requiriéndose en todo caso la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica (artículo 147.3 de la Constitución).

Lo que antecede, como es obvio, sólo resulta de aplicación a los entes regionales que han accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 y cuyos Estatutos prevén sin excepción un mecanismo único de reforma. Diversamente, las Comunidades que optaron por la autonomía plena tienen como condicionamiento formal para la ampliación de su norma básica la celebración de un referendium (artículo 152.2 de la Constitución), quedando los demás requisitos a merced de lo dispuesto en los propios Estatutos. Con la excepción, claro está, aunque expresamente no se diga en el artículo 152, de la aprobación mediante ley orgánica. Estas Comunidades de primer grado prevén (un tanto a imagen y semejanza de lo que hace la propia Constitución) dos modalidades de reforma: una, afectante al fondo, y otra, mucho más simple (y a salvo los reparos que puedan hacer las Cortes), referida a mero cambio en la distribución de las competencias entre los órganos de la Comunidad.

Volviendo al Estatuto asturiano, digamos que su planteamiento para la reforma es un tanto conservador con lo que fue su modo de aprobación. En tal sentido, y tal como hacen otros Estatutos similares, se mantiene la iniciativa municipal, aunque en este caso los dos tercios de los Consejos no necesitan sumar la mayoría del censo provincial, como inicialmente se exigía en el artículo 143.2 de la Constitución.

Analizaremos, con la misma sistemática del precepto estatutario, las fases de *iniciativa* y de *aprobación*.

a) *Iniciativa*.—Están legitimados, indistintamente, para echar a andar la reforma una cuarta parte de los miembros de la Junta General del Principado; dos tercios de los municipios asturianos o al Consejo de Gobierno autonómico. La disyuntiva aparente es absurda, ya que el Ejecutivo regional no sufre ninguna iniciativa, sino que la tiene por sí mismo. Esa *o*, en buena sistemática gramatical, debiera ponerse entre todos los legitimados u obviarse siempre. Junto a las entidades asturianas y órganos regionales, también pueden iniciar la reforma el Gobierno de la nación y las Cortes Generales. Examinaremos uno a uno los distintos supuestos:

— En el caso de la Junta General, el Estatuto requiere la iniciativa de una cuarta parte de sus miembros. Recordemos que, conforme a la transitoria primera, el número legal de parlamentarios regionales es de 45. La proporción de un cuarto es exquisitamente intermedia en el

conjunto de las previsiones contenidas por los demás Estatutos, y sólo es asumida por el texto de Castilla-La Mancha, además de Asturias.

Los demás Estatutos se mueven entre el mínimo de un quinto (País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón y Baleares) y el máximo de un tercio (Andalucía, Cantabria, La Rioja, Murcia, Extremadura, Madrid, Castilla-León). Igualmente cabe reseñar que para Navarra y Canarias no se establece proporción o porcentaje concreto de diputados para comenzar una variación estatutaria.

— En el caso de que la modificación quiera partir de los Consejos asturianos se exige el acuerdo de dos tercios de los mismos, sin mayores precisiones, lo que significa, como ya hemos anticipado, que sólo cuenta el territorio, y no la población, que esos dos tercios de municipios supongan. Es, por tanto, una forma de hacer iguales ante la Ley a los setenta y ocho ayuntamientos de la región, aun cuando, como es sabido, podrían sumarse dos tercios de los concejos asturianos (52), de tal modo que sólo representarían una décima parte de la población.

La referencia a los dos tercios proviene, igual que en otros Estatutos, del artículo 143 de la Constitución, aunque en este caso —para la iniciativa autonómica— debían adicionar la mayoría del censo provincial.

— El Consejo de Gobierno de la Comunidad tiene iniciativa propia, y no meramente subsidiaria, como parecería desprenderse de la conjunción disyuntiva que se intercala entre los municipios y aquél. Tal parece una reminiscencia del carácter auxiliar de la extinta Diputación Provincial, cuya aprobación también era exigida (a salvo lo dispuesto en la transitoria 1.^a) por el artículo 143 de la Constitución.

Si al Consejo de Gobierno le compete, en general, la iniciativa legislativa regional (artículo 31.1 del Estatuto), parece ilógico formular una redacción alternativa o supletoria con respecto a unos entes locales que carecen de tal iniciativa.

— En el caso del Gobierno de la nación (al que se omite en varios Estatutos) su presencia obedece, a nuestro juicio, a la concepción de la reforma estatutaria, al igual que en su día la aprobación, como un proceso legislativo. Proceso que, si bien es más complejo y con matices paccionados en los procedimientos del artículo 151 de la Constitución, en los Estatutos como el asturiano la única diferencia sustancial con las demás leyes orgánicas es que necesariamente el texto ha de ser estudiado en Asturias. Pero, posteriormente, las Cortes Generales son libres para introducir toda suerte de modificaciones, sin que, además, el pueblo afectado puede pronunciarse sobre la conveniencia de aceptar el Estatuto.

Y por tratarse a la postre de un proceso legislativo prácticamente ordinario, cualquier órgano que tenga iniciativa legislativa puede ponerlo en marcha. Con la excepción, claro está, de la iniciativa popular,

prohibida por el artículo 87.3 de la Constitución en materia de leyes orgánicas.

— Las Cortes Generales, por último, también están facultadas para promover la variación estatutaria. Parece obvia su habilitación, tanto por lo dicho en cuanto a los órganos detentadores de la iniciativa legislativa como por el hecho de que al Parlamento nacional va a competir, en definitiva, el pronunciamiento y elaboración final de la ley orgánica correspondiente.

Como venimos señalando, estas legitimaciones de diversos órganos constituyen procedimientos alternativos. En cambio, como examinaremos a continuación, la fase de aprobación conlleva intervenciones sucesivas necesarias de la Junta General del Principado y de las Cortes Generales.

b) *Aprobación.*—Al igual que la redacción de los Estatutos, su reforma también se articula inicialmente *en origen*. En el caso de la modificación, y al ya existir un Parlamento regional establecido, a éste le corresponde la elaboración del *proyecto*. Término, por cierto, incorrecto, de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución y a tenor del cual el Estatuto debería hablar de *proposición*.

— La Junta General del Principado está comisionada a la no fácil tarea de consensuar una proporción de tres quintos de los miembros legales de la Cámara para superar el trámite que le compete. Estos tres quintos nos parecen una previsión un tanto elevada, tanto a la vista del panorama político regional como del marco comparado de los demás Estatutos, donde sólo el valenciano, el murciano y el andaluz atan la reforma a tan alto grado de entendimiento. El País Vasco, Navarra, Baleares, Canarias y Castilla-La Mancha se sirven de la mayoría absoluta y los ochos Estatutos restantes prevén la mayoría cualificada de dos tercios.

Aprobado por la Junta General del Principado la reforma, el *proyecto* se remitirá a las Cortes Generales. Es de esperar que en el momento en que esto se produzca no se repitan los vergonzantes celos competenciales manifestados entre el Gobierno del Estado y el Ente Preautonómico a la hora de remitir el proyecto (así lo llama el artículo 146 de la Constitución) al Parlamento nacional, cuando ambos órganos se reclamaron competentes para enviar el diseño estatutario a las Cortes, lo que acabó propiciando, como vía conciliatoria y absurda, la doble remisión.

— Las Cortes Generales pueden introducir en sus dos Cámaras las modificaciones oportunas (en potencia, comisión o pleno), e incluso estimar una enmienda a la totalidad o, lisa y llanamente, no aprobar la reforma. La facultad dispositiva del órgano que encarna la soberanía nacional es aquí idéntica, pese al distinto procedimiento inicial, a la que ejerce con los demás proyectos o proposiciones de ley orgánica. Lástima, quizá, el agravio comparativo en este tema entre los diversos

tipos de Estatutos, con lo que puede parecer que las Cortes son más soberanas para unos que para otros.

La aprobación como ley orgánica supone la exigencia, de acuerdo con el artículo 81.2 de la Constitución y 130 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados, de la aceptación por mayoría absoluta de dicha Cámara en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

En cuanto al procedimiento que un Estatuto de autonomía diferida sigue para su aprobación o modificación en el Congreso, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 136 del Reglamento de la Cámara Baja. Por su parte, el Reglamento del Senado (Cámara que también dispone, como es sabido, de iniciativa legislativa) se limita a recordar que este tipo de Estatutos se sujetarán al procedimiento legislativo ordinario. El artículo de dicha norma es casualmente el 143.

Aprobado por las Cortes Generales el Proyecto de ley orgánica de reforma, ésta será sometida a la sanción real que deberá producirse en el plazo de quince días (artículo 91 de la Constitución). El Jefe del Estado promulgará la ley orgánica y ordenará su inmediata publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. A título incidental, no deja de ser paradójico que se le imponga un plazo de firma a la suprema magistratura de la nación y que, en cambio, el *Boletín Oficial* esté sólo sometido a la laxitud de un concepto indeterminado.

La reforma, se publicaría igualmente en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*, si bien la publicación que surtiría efectos oficiales, por tratarse de una norma estatal, sería la de la *Gaceta de Madrid*.

De no expresarse fecha de entrada en vigor, ésta tendría lugar transcurrida la *vacatio legis* ordinaria de veinte días.

Cabe señalar que en mayo de 1985 el presidente del Principado de Asturias expresó ante la Junta General su criterio de no iniciar la reforma estatutaria a los cinco años justos de la aprobación estatutaria o, mejor dicho, de su vigencia (enero de 1987), por creer conveniente un retraso de algunos meses para que sea la ya renovada Cámara regional la que afronte la modificación del Estatuto.

En resumen, el procedimiento de revisión estatutaria en Asturias parece flexible en grado sumo en cuanto a la iniciativa se refiere, adquiriendo una singular rigidez la exigencia de tres quintos de la Junta General para su aprobación. Recordemos que es la proporción prevista para la elección de altas magistraturas por las Cortes Generales. Igualmente, parece simple el procedimiento de aprobación por las Cortes Generales que no es otro que el ordinario seguido para las leyes a que se refiere el artículo 81 de la Constitución.

A título de ejemplo comparativo, digamos que en Italia los Estatutos ordinarios se revisan con la mayoría (absoluta específica, por ejemplo,

el de Emilia-Romagna) de los miembros del Parlamento regional y mediante ley ordinaria del Estado.

Los Estatutos de las regiones italianas de régimen especial sólo pueden revisarse, dada su naturaleza, con los procedimientos aplicables a las leyes constitucionales.

DISPOSICION ADICIONAL*

“Uno. Se cede a la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en el párrafo tercero de esta disposición, los impuestos relativos a las siguientes materias tributarias:

- a) Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- b) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
- c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- d) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- e) Los impuestos sobre consumos, específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

La eventual supresión y modificación de algunos de estos impuestos implicará la extinción y modificación de la cesión.

Dos. El contenido de esta disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, siendo tramitado por el Gobierno como Proyecto de ley ordinaria.

Tres. El alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta a que se refiere la disposición transitoria tercera, con sujeción a los criterios establecidos en el artículo diez, apartado cuatro, de la Ley Orgánica ocho mil novecientos ochenta, de veintidos de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. El Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley en el plazo de seis meses, a partir de la constitución de la primera Junta General del Principado.”

1. EL PROCESO AUTONOMICO

En el borrador de anteproyecto de Estatuto de Autonomía elaborado por la “Comisión de los 8” se recoge ya el actual número uno de la disposición adicional, si bien limitando los tributos cedidos a los Impuestos sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero.

Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, y sobre el Lujo devengado en destino.

La asamblea redactora del proyecto de Estatuto mantiene la redacción originaria del número uno, y añade los números dos y tres, si bien dándoles un contenido ligeramente distinto al texto definitivo.

Es finalmente en la discusión en las Cortes Generales donde se introducen los cambios siguientes, que diferencian el texto definitivo del elaborado por la asamblea redactora del proyecto:

En el primero se aumenta la relación de las materias tributarias cedidas, abarcando a los siguientes tributos: la imposición general sobre las ventas en su fase minorista; los impuestos sobre consumos específicos, en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales; las tasas y demás exacciones sobre el juego. A su vez, la referencia a la cesión del Impuesto sobre el Lujo devengado en destino pasa a una nueva disposición transitoria con el número nueve de éstas.

El segundo consiste en el referencia que se hace a la aplicación de los criterios señalados en la LOFCA por parte de la Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma, encargada de fijar el alcance y condiciones de la cesión de los tributos indicados.

El tercero consiste en que el Gobierno tramitará el acuerdo de esa Comisión Mixta como Proyecto de ley y no, como decía el proyecto de Estatuto, como Decreto-ley.

2. COMENTARIO

A) Consideraciones generales

La disposición adicional del Estatuto de Autonomía para Asturias está conectada con el artículo 10.2 de la LOFCA, que, refiriéndose a los tributos cedidos, establece: "Se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar, en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una ley específica". Pues bien, el precepto expreso del Estatuto es precisamente la disposición adicional.

En su punto uno, la disposición adicional reproduce textualmente el punto uno del artículo 11 de la LOFCA, salvo en el añadido de que la supresión y modificación de alguno de estos impresos implicará la extinción y modificación de la cesión. Plantea este añadido, sin embargo, la duda de si el cambio de *tributos* por impuestos (que es el término que figura en él) se debe únicamente a una trasposición involuntaria, o si, por el contrario, se trata de una acción deliberada para situar aparte a las tasas y exacciones sobre el juego, no incluibles en el término impuestos.

En cuanto al alcance y condiciones de la cesión, la ley específica de

cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Asturias es la 33/1983, de 28 de diciembre, que en su artículo 1.º remite a la Ley General Reguladora de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Dicha disposición es la Ley 30/1983, de 28 de diciembre. Interesa destacar que el artículo 1.º de esta última Ley, en su número 1, letra *c*), detalla los hechos impositivos cedidos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y el mismo número 1, letra *d*), concreta los hechos impositivos cedidos del Impuesto de Lujo.

3. CONDICIONES DE LA CESION DE TRIBUTOS

Respecto a las condiciones de la cesión de tributos cabe hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debe destacarse, como se ha señalado en el comentario al artículo 44 del Estatuto, que la cesión de tributos tiene un alcance limitado y, en sentido estricto, se refiere únicamente a la recaudación procedente de las figuras cedidas.

La capacidad legislativa en esta materia reside en las Cortes Generales (salvo en la fijación del tipo, caso de establecerse recargos) y la reglamentaria en el Gobierno central, de acuerdo con el número 1 del artículo 3.º de la Ley 30/1983, de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. Más aún, el número 2 del citado artículo establece con claridad que, con respecto a la normativa aplicable a los tributos cedidos, "La normativa que dicten las Comunidades Autónomas en relación con las materias cuya competencia les corresponda de acuerdo con su Estatuto de Autonomía y que sea susceptible de tener, por vía indirecta, efectos fiscales no producirá tales efectos en cuanto al régimen tributario que configure no se ajuste al establecido por las normas estatales".

La cesión es total en el impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto de Sucesiones y Tasas sobre el Juego, y parcial, en los Impuestos de Transmisiones y Lujo.

La titularidad de las competencias de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos corresponde al Estado (art. 11 de la Ley de Cesión), aunque se prevé que las Comunidades se hagan cargo de ellas por delegación (art. 12).

El alcance de la delegación en estas materias se concreta en los artículos 13 a 16 de la Ley de Cesión.

Mención especial merece el Impuesto sobre el Patrimonio, que, como impuesto cedido, presenta especiales dificultades de gestión, dada su estrecha conexión con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En primer lugar, a efectos de comprobación e inspección, los

poseedores de grandes patrimonios cabe esperar que obtengan también rentas elevadas. En segundo lugar, dado el límite conjunto a la progresividad que se fija para la suma de las cuotas de renta y patrimonio respecto a la base imponible del impuesto sobre la renta, la conexión resulta obligada. Ello obligará a intercambios continuos de información y relaciones frecuentes entre la Hacienda central y la autonómica (art. 12 de la Ley de Cesión, números 2, 3 y 4).

Para la atribución entre Comunidades de los tributos cedidos se utilizará el criterio del domicilio fiscal de los sujetos pasivos, en los tributos personales, o al lugar donde se realicen las operaciones o radiquen los inmuebles (art. 10.4 de la LOFCA y arts. 4 a 10 de la Ley de Cesión).

Anualmente, la Comunidad Autónoma deberá rendir cuenta de los resultados de gestión, liquidación y recaudación de los tributos cedidos a la Intervención General del Estado.

Para ello, se presentará una *Cuenta de gestión de tributos cedidos*, cuya estructura determinará el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.

Dicha cuenta deberá contener, respecto a los tributos cedidos:

- Importe de las liquidaciones contraídas.
- Recaudación obtenida.
- Importe pendiente de cobro a fin del ejercicio.
- Importe de los beneficios fiscales.

La Intervención General de la Administración del Estado unirá la cuenta de gestión de los tributos cedidos a la Cuenta General del Estado, para poder disponer de ese modo de una presentación global de los resultados recaudatorios conjuntos.

DISPOSICION TRANSITORIA PRIMERA*

“Uno. Las primeras elecciones a la Junta General del Principado tendrán lugar entre el uno de febrero y el treinta y uno de mayo de mil novecientos ochenta y tres. El Consejo de Gobierno del Principado, previo acuerdo con el Gobierno de la nación, convocará las elecciones en la fecha que conjuntamente se establezca.

Dos. Las primeras elecciones a la Junta General del Principado de Asturias se celebrarán de acuerdo con las siguientes normas:

a) La provincia del Oviedo, a estos efectos, se dividirá en tres circunscripciones electorales: oriente, occidente y centro.

La circunscripción oriental está formada por los concejos integrados en los partidos judiciales de Llanes y Cangas de Onís, y además, por los concejos de Villaviciosa, Colunga y Caravia.

La circunscripción occidental estará formada por los concejos integrados en los partidos judiciales de Lluarca, Cangas del Narcea y Grado.

La circunscripción central estará formada por los concejos integrados en los partidos judiciales de Oviedo, Avilés, Mieres, Laviana, Lena y Siero, y además, por los concejos de Gijón y Carreño.

La referencia a concejos y partidos judiciales se entiende hecha a la configuración que tengan el día en que entre en vigor este Estatuto.

b) La Junta General del Principado estará compuesta por 45 miembros, de los que corresponderán: ocho, a la circunscripción occidental; cinco, a la oriental, y treinta y dos, a la central.

c) Para la distribución de escaños en cada circunscripción sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubiesen obtenido, al menos, el 5 por 100 de los sufragios válidos emitidos en el conjunto de la región.

d) En todo lo demás se aplicará de forma supletoria el Real Decreto-Ley veinte mil novecientos setenta y siete, de dieciocho de marzo, y el número siete del artículo once de la Ley treinta y nueve mil novecientos setenta y ocho, de diecisiete de julio, de Elecciones Locales.

* Autor del comentario: Bernardo Fernández Pérez.

Tres. El decimoquinto día de proclamados los resultados definitivos de las elecciones, o en el siguiente hábil, si éste no lo fuera, se constituirá la Junta General del Principado, presidida por una mesa de edad, integrada por un presidente, dos secretarios, y procederá a elegir, mediante voto limitado, la mesa provisional, compuesta de un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.

Cuarto. La Junta General, en su segunda sesión, que se celebrará el decimoquinto día después del final de la sesión constitutiva, o en el siguiente hábil, si aquél no lo fuere, elegirá presidente del Principado, con arreglo al siguiente procedimiento:

a) El presidente de la Junta General proclamará candidatos a aquellos que con una antelación de veinticuatro horas hubieran sido presentados como tales ante la mesa, al menos por cinco miembros de la Junta.

b) Los candidatos a la Presidencia expondrán sucesivamente su programa y la composición de su Consejo de Gobierno. Con la elección del presidente se entiende aprobado su programa y la composición del Consejo de Gobierno.

c) La elección del presidente del Principado entre los candidatos proclamados se hará con aplicación de lo establecido en el artículo treinta y dos, uno, de este Estatuto."

1. EL OBJETO DEL PRECEPTO

Tres son las cuestiones que regula esta disposición transitoria: la fecha y sistema electoral de las primeras elecciones a la Junta General del Principado, la constitución de la Junta tras celebrarse las primeras elecciones y la elección del presidente del Principado.

El precepto, en su formulación definitiva, es consecuencia de una refundición de las disposiciones transitorias primera y segunda del proyecto de Estatuto, y adquirió su fisonomía actual básica en el trámite de discusión en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

2. LA GENESIS DEL PRECEPTO

La fecha de celebración de las primeras elecciones a la Junta General se erigió en cuestión poco pacífica desde el primer momento de la elaboración del Proyecto de ley. En la fase de borrador del Anteproyecto, las elecciones se convocaban a los tres meses de publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el Estatuto. No obstante, frente a este criterio mayoritario, sustentado principalmente por los socialistas, la UCD propugnaba un plazo de tres años.

El plazo de tres meses sobrevivió la fase de Anteproyecto, y fue ampliado a ocho meses mediante una enmienda transaccional ofrecida por el PSOE en la asamblea redactora del proyecto. La transacción aproximaba la posición inicial de tres meses y la final de los defensores de los tres años, que la habían modificado en el sentido de sustituir ese plazo por el que establecieran “las leyes que las Cortes Generales puedan aprobar con el exclusivo fin de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales de la Comunidad Autónoma”¹.

La idea de coordinar los calendarios electorales de las Comunidades Autónomas y el deseo de evitar un permanente estado electoral era en aquella fecha —9 de febrero de 1980— expresión de un debate presente en las discusiones del proceso de construcción del Estado de las autonomías. La idea se propuso como objetivo de “acuerdo político inicialmente no legalizado para la elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos de Autonomía”, en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, elaborado en mayo de 1981. El tenor literal de la recomendación de esta Comisión de Expertos —“fijación de fechas para la celebración de todas las elecciones de ámbito regional”²—, acaso ambiguo en su deliberada concisión, se desarrolló en los acuerdos Gobierno-PSOE en materia autonómica suscritos el 31 de julio de 1981. En relación con las elecciones se convenía: “Para la celebración de todas las elecciones de las Asambleas de las Comunidades Autónomas (...) 1.º) Ha de estudiarse una solución constitucional que posibilite que todas las elecciones en las Comunidades Autónomas se celebren el mismo día. 2.º) En los Estatutos de las demás Comunidades se establecerán mecanismos que posibiliten la celebración de sus elecciones en una misma fecha. Dicha fecha se situará para las primeras elecciones entre el primero de febrero y el 31 de mayo de 1983. 3.º) Las elecciones para las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán celebrarse independientemente o coincidiendo con las elecciones generales o locales”³.

La incorporación de estas recomendaciones al Estatuto de Autonomía para Asturias se efectuó en el dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. En la sesión de 24 de junio de 1981 se aprobó, con sólo dos abstenciones, que las primeras elecciones de la Junta General tendrían lugar entre el primero de marzo y el 30 de

¹ Consejo Regional de Asturias - Diputación Provincial de Oviedo, *El proceso autonómico asturiano* 1, s.l., 1981, págs. 418-422. La referencia a Comunidad Autónoma, en singular, constituye sin duda un desliz de redacción o de transcripción.

² *Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1981, pág. 100.

³ Ministerio de Administración Territorial, *Acuerdo Gobierno-PSOE en materia autonómica y Acuerdos Gobierno-UCD-PSOE en materia de régimen local*, ejemplar xerografiado, pág. 8. Existe edición de los pactos en el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Colección Informe, núm. 36. Madrid, 1981.

abril de 1983. El ajuste final de la redacción se realizó en el *Informe de la Ponencia de la Comisión de Constitución del Senado*, al recoger el sentido de dos enmiendas coincidentes de los Grupos Parlamentarios Socialista y de UCD, que fijaron las fechas de 1 de febrero y 31 de mayo de 1983, que serían las definitivas.

La finalidad de esta norma —coordinar el proceso electoral en Asturias con otras consultas electorales y propiciar la simultaneidad con otras elecciones de Comunidades Autónomas— se garantiza con otras disposiciones concordantes del propio Estatuto: el número 3 del artículo 25, que impone la convocatoria de elecciones “de manera que coincidan con otras consultas electorales de otras Comunidades Autónomas”; el número 1 del artículo 25, *in fine*, que dispone la imposibilidad de disolver anticipadamente la Junta General; el apartado 3 del número 1 del artículo 32, que al regular el único caso de disolución de la Junta, disolución *ope legis*, por imposibilidad de elegir presidente del Principado, determina que el mandato de la Junta electa “durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera”. Concuerta el Estatuto, asimismo —y no podría ser de otra forma, salvo que las disposiciones del Estatuto asturiano fueran cláusulas vacías por su unilateralidad o intrasitividad— con disposiciones de otros Estatutos de Autonomía: por no citar sino algunos, artículo 18.4 del Estatuto de La Rioja, artículo 24.3 del Estatuto de Murcia, artículo 22.3 del Estatuto de Aragón, artículo 10.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha. La cláusula de cierre de todo este dispositivo normativo orientado a la simultaneidad de las elecciones lo constituye la duración idéntica del mandato de los diputados regionales, cuatro años.

La convocatoria de las primeras elecciones se atribuye al Consejo de Gobierno del Principado, previo acuerdo del Gobierno de la Nación. Esta atribución de la disposición transitoria primera difiere de la redacción, más correcta jurídicamente, del proyecto, que atribuía la convocatoria al presidente del Consejo Regional, previo acuerdo del mismo, y es incoherente con la regla general del número 3 del artículo 25 del Estatuto, que confiere al presidente del Principado la facultad de convocar las elecciones. Acaso la disonancia provenga de la necesidad de diseñar una simetría entre órganos colegiados: uno, el que convoca —Consejo de Gobierno—, y otro, con el que debe ponerse previamente de acuerdo —Gobierno de la Nación—; acaso, también, de una reproducción apresurada de disposiciones similares del Estatuto vasco —transitoria primera—, catalán —transitoria cuarta, uno—, gallego —transitoria primera, uno— o andaluz —transitoria cuarta, uno—, sin reparar que en todas ellas la convocatoria de las primeras elecciones se efectúa por el organismo preautonómico, sin que medie, como en el caso asturiano, un régimen de autonomía provisional durante el cual ya está conformado el conjunto orgánico-institucional determinado en el propio Estatuto. Por otra parte, una cláusula similar a la de la

disposición transitoria primera, uno, del Estatuto asturiano se diseminó por los demás Estatutos.

En puridad, el acto de convocatoria de las elecciones debió atribuirse jurídicamente al presidente de la Comunidad Autónoma, como hace el artículo 25.3 del Estatuto de Asturias al señalar a quién corresponde, en una facultad configurada como obligación estatutaria, impulsar y abrir el proceso electoral.

3. EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS PRIMERAS ELECCIONES A LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO

La remisión a una Ley Regional semirrígida de la regulación del sistema electoral de la Junta General imponía la necesidad de ordenar las primeras elecciones.

La decisión política sobre el sistema electoral transitorio constituyó un proceso presidido por la polémica y el antagonismo. Puede anticiparse que sólo existió unanimidad entre las fuerzas políticas a la hora de precisar una de las variables del sistema electoral, en concreto la fórmula electoral proporcional: todas eligieron el denominado procedimiento D'Hondt o de la mayor media. La discrepancia alcanzó a las otras variables: marco territorial de la elección, número de escaños de la Junta General y existencia de barrera o mínimos electorales.

El cuadro número 1 refleja las distintas posiciones de las fuerzas políticas con implantación en Asturias, a lo largo del *iter* legislativo del Estatuto, hasta el Pleno del Congreso, en relación a las tres variables referidas.

CUADRO 1

ANTEPROYECTO DE ESTATUTO

	<i>Marco territorial</i>	<i>Número escaños</i>	<i>Barrera electoral</i>
PSOE	Demarcación compleja: circunscripción única combinada con partidos judiciales	60	NO
UCD	Demarcación múltiple: partidos judiciales	60	3%
PCA	Demarcación única	60	3%
AP	Demarcación múltiple: 3 circunscripciones	57	3%

PROYECTO DE ESTATUTO

	<i>Marco territorial</i>	<i>Número escaños</i>	<i>Barrera electoral</i>
PSOE	Demarcación compleja: circunscripción única combinada con partidos judiciales	60	NO
UCD	Demarcación múltiple: 3 circunscripciones	61	5%
PCA	Demarcación única	60	NO
AP	Demarcación múltiple: 3 circunscripciones	57	3%

COMISION CONSTITUCIONAL CONGRESO DIPUTADOS

	<i>Marco territorial</i>	<i>Número escaños</i>	<i>Barrera electoral</i>
PSOE	Demarcación compleja: circunscripción única combinada con partidos judiciales	60	NO
UCD	Demarcación múltiple: 3 circunscripciones	45	5%
PCE	Demarcación compleja: circunscripción única combinada con partidos judiciales	60	NO
AP	Demarcación múltiple: 3 circunscripciones	60	NO

PLENO DEL CONGRESO

	<i>Marco territorial</i>	<i>Número escaños</i>	<i>Barrera electoral</i>
PSOE	Demarcación múltiple: 3 circunscripciones	45	5% de cada circuns.
UCD	Demarcación múltiple: 3 circunscripciones	45	5% de cada circuns.
PCE	Demarcación compleja: circunscripción única combinada con partidos judiciales	60	NO
AP	Demarcación múltiple: 3 circunscripciones	45	5% de cada circuns.

Tanto el marco territorial como el número de escaños y su distribución entre las circunscripciones fijadas en el Pleno del Congreso de los Diputados, permanecieron invariables en la tramitación legislativa del Proyecto de Estatuto en el Senado. Sólo la barrera o cláusula de exclusión electoral experimentó una modificación, la de exigirse el 5 por 100 no en cada circunscripción, sino en el conjunto de la región. No obstante, las enmiendas presentadas al Proyecto de ley revelan el intento de los comunistas de recuperar como sistema electoral su fórmula inicial, la defendida en la fase de anteproyecto de Estatuto: una demarcación única con aplicación del sistema D'Hondt⁴; así como la defensa por senadores vinculados a Alianza Popular de una mayor asignación de escaños a las circunscripciones menos pobladas⁵. También revelan el carácter, aún provisional o al menos reticente, del acuerdo alcanzado en el Congreso entre socialistas y centristas, pues el Grupo Parlamentario Socialista en el Senado enmienda el sistema electoral y propugna un modelo que incorpora una fórmula de aprovechamiento de restos inspirada abiertamente en la legislación italiana⁶.

El debate entre las fuerzas políticas en torno al sistema electoral de las primeras elecciones no sólo expresa tensiones de poder y celo por privilegiar la implantación electoral propia o por neutralizar la del adversario; expresa también discrepancias hermenéuticas del texto constitucional.

El arsenal jurídico que se moviliza en la discusión se centra en la interpretación del alcance de las condiciones organizativas que impone el artículo 152.1 a las Comunidades Autónomas con Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151, ambos de la Constitución. Ello implica una cuestión previa, si los límites a la potestad autoorganizativa de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151, rigen para las constituidas por la vía del artículo 143.

La polémica tuvo incluso una formulación negativa previa: no sólo el artículo 152.1 no rige la estructura orgánica-institucional de las Comunidades del artículo 143, sino que les está especialmente vedada. Admitida posteriormente la libertad de organización de las Comunidades de autonomía plena diferida, restaba determinar si, en cualquier caso, estaban limitadas por el esquema organizativo diseñado en el

⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, número 196 c), de 6 de noviembre de 1981. La enmienda formulada por el senador del Grupo Mixto, Pere Portabella i Rafols, es muy incorrecta técnicamente: carece de cláusula de Derecho supletorio, y sólo indirecta o implícitamente revela lo que pretende: sustituir tres circunscripciones por una circunscripción única. No fue defendida ni en Comisión ni ante el Pleno.

⁵ *Ibidem*, enmienda número 9.

⁶ *Ibidem*, enmienda número 24. La enmienda es una traducción, expurgada y adaptada a las circunstancias, del artículo 15 de la Ley de 17 de febrero de 1968, número 108, por la que se regulan las elecciones de los Consejos regionales de las Regiones del Estatuto ordinario.

artículo 152.1. Si, en definitiva, y en lo que se refiere al sistema electoral, la Junta General del Principado, como órgano legislativo de una Comunidad Autónoma constituida por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución, debía ser elegida por sufragio “universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”⁷.

A lo largo de la elaboración del Estatuto de Autonomía se refleja que si bien no se alcanza unanimidad en torno a si los límites del artículo 152.1 al sistema electoral regional configura un mandato jurídico o un mandato político, sí se advierte que todas las fuerzas políticas pretenden formular sistemas electorales que cumplan un requisito: el de ser sistemas de representación proporcional y el de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio. La configuración no se pretende, en algunos casos, sólo para el sistema electoral que habría de regir las primeras elecciones, sino que se busca proyectarlo para la futura ley electoral. El artículo 25 del Estatuto remite a una futura ley electoral que debe recoger el sufragio “universal, libre, igual, directo y secreto, con aplicación de un sistema de representación proporcional”. Algunas posturas —la del PSOE, que defendió a la hora de redactar este artículo que el sistema fuera el de representación proporcional personalizada, como el actualmente vigente en la elección del *Bundestag* de la República Federal Alemana; o la de Alianza Popular, que pretendió en vano regular en el Estatuto las características básicas del régimen electoral regional— ponen de relieve el intento de condicionar, cumpliendo el doble requisito enunciado, el contenido del reenvío normativo que opera el artículo 25 del Estatuto.

El doble requisito —representación proporcional y de zonas— que creen estar verificando la mayoría de los autores del Estatuto de Autonomía, requiere una interpretación siquiera sumaria.

No parece difícil, en principio, precisar qué ha de entenderse por representación proporcional: cualquiera de los métodos o fórmulas electorales que distribuyan proporcionalmente los escaños en relación a los votos válidamente emitidos, aún teniendo presente que la proporcionalidad tiene límites endógenos en otras variables del sistema electoral en su conjunto, en el tamaño de las circunscripciones —en su

⁷ Una síntesis de esta polémica y la argumentación de que la estructura organizativa del artículo 152.1 se presenta como límite de la potestad autoorganizativa de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143, en Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ, “El sistema electoral en las Comunidades Autónomas”, *SISTEMA*, número 45, noviembre 1981, págs. 79 y sigs. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado recientemente, de forma incidental, por la interpretación restrictiva: los límites o mandatos constitucionales del artículo 152.1 afectan a las “Asambleas legislativas de aquellas Comunidades Autónomas que hayan sido constituidas mediante el procedimiento del artículo 151”. STC 75/1985, de 21 de junio, fundamento jurídico 5.

doble acepción de número de población que demarcan y número de escaños asignados a las mismas—, factor que interrelaciona la fórmula electoral con el marco territorial de la elección, y límites exógenos, como lo son los mínimos o barreras electorales, las cláusulas de exclusión. Pese a todo, el campo abierto al legislador, dada la indefinición del tipo específico de escrutinio, es muy amplio.

Qué ha de entenderse por “representación de las diversas zonas del territorio” presenta mayores problemas. En primer lugar, por la misma vaguedad del término *zonas* que, sin embargo, no puede ser sino deliberada: una forma de aludir a la variedad de posibilidades que ofrece el caso español: provincias, comarcas, islas, territorios históricos. Por representación de zonas no debe entenderse, a nuestro juicio, complejas articulaciones de representación territorial como las constituidas en los Estados Federales en el orden de sus órganos centrales: sistemas bicamerales de organización del legislativo, o reclutamiento indirecto de los miembros de la asamblea como consecuencia de la relación jurídica establecida con los órganos de las *zonas*, si éstas debieran entenderse como personas jurídicas; la representación de zonas implica prohibición de circunscripción única, mandato constitucional de distribuir a los votantes en circunscripciones, implica dividir el cuerpo total de electores en cuerpos electorales organizados sobre una base territorial. El mandato constitucional descansa en la hipótesis de que la estructura político-electoral de las diversas zonas difiere de la estructura política global de la Comunidad Autónoma, de que la segmentación o estratificación del electorado varía con la zona de asentamiento de la población y que este hecho debe quedar reflejado en la Asamblea, no sólo a través de la función de agregación y agrupación de intereses que desempeñan los partidos políticos, sino mediante la singularización de ámbitos territoriales con especificidad propia, las zonas, siempre que éstas existan y tengan arraigo suficiente en la Comunidad Autónoma.

El debate sobre el alcance del mandato constitucional del artículo 152.1 y sobre las características del sistema electoral tuvo una interpretación pactada en los “Acuerdos Gobierno-PSOE en materia autonómica”. Según los mismos, las elecciones para las Asambleas debían hacer posible la elección *directa* de todos los parlamentarios —exigencia que ni siquiera el artículo 152.1 imponía—; la corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo debería oscilar entre 1 a 1 y 1 a 2,75; en las Comunidades uniprovinciales la provincia debía ser circunscripción electoral única, salvo acuerdo unánime de sus fuerzas políticas con representación parlamentaria; en las pluriprovinciales la circunscripción electoral sería la provincia; en las insulares, la isla⁸. Este acuerdo, de 31 de julio de 1981, explica los cambios de opinión de

⁸ *Acuerdos...* cit., págs. 17-18.

socialistas y centristas en el transcurso del debate parlamentario del Estatuto.

4. EL MARCO TERRITORIAL DE LA ELECCION

El marco territorial de las primeras elecciones a la Junta General del Principado es múltiple, comprende tres circunscripciones: oriental, occidental y central. La definición de cada una de ellas se efectúa utilizando como unidad los partidos judiciales demarcados en 1965, y, excepcionalmente, los concejos, que se segregan en algunos casos de los partidos judiciales a que pertenecen. Así, la circunscripción oriental incluye además de los partidos judiciales de Llanes y Cangas de Onís, los Concejos de Villaviciosa, Colunga y Caravia que se encuentran integrados en el partido judicial de Gijón, cuyo resto, los concejos de Gijón y Carreño, se adscriben a la circunscripción central.

La referencia a los partidos judiciales integrantes de cada circunscripción —y por excepción los concejos de Gijón, Carreño, Villaviciosa, Colunga y Caravia— constituye lo que la doctrina denomina una “proposición jurídica incompleta”, es decir, aquella que no determina inmediata, sino mediatamente, el concepto preciso de un término mediante la remisión a otras proposiciones jurídicas. Al precisar que la configuración de los partidos judiciales será la “que tengan el día en que entre en vigor este Estatuto”, el Decreto 3388/1965, de 11 de noviembre, que demarcaba los partidos judiciales, completó y determinó el marco territorial de la elección. Una variación de los partidos judiciales, en el caso hipotético de que hubiera que aplicar esta disposición transitoria —por no existir ley electoral ante una nueva convocatoria— no afectaría, en consecuencia, al marco territorial de la elección.

En la elección de esta demarcación múltiple por el legislador influyó obviamente, aparte del deseo de dar relevancia electoral a las desigualdades y disparidades intraregionales, agrupando en cuerpos electorales a la población de zonas asturianas con unas características singulares, el pacto entre el Gobierno de la UCD y el PSOE. Este último partido había defendido hasta la suscripción del acuerdo un marco territorial más próximo a la circunscripción única que a la múltiple: la combinación de la circunscripción única con doce distritos uninominales coincidentes con los partidos judiciales vigentes. La demarcación electoral definitiva coincide básicamente con la inicialmente defendida por Alianza Popular, ya que fue a la postre asumida por todas las fuerzas políticas con la excepción del Partido Comunista⁹.

⁹ El Partido Comunista propugnó bien la circunscripción única, bien la compleja inicialmente propuesta por el PSOE. El diputado Solé Turá llegó a invocar en el Pleno del

5. LA DISTRIBUCION DEL NUMERO DE DIPUTADOS EN EL MARCO TERRITORIAL

El apartado *b)* de la disposición transitoria primera, dos, precisa el número de miembros de la Junta General —45— y su distribución entre las circunscripciones de la demarcación territorial múltiple: asigna 8 diputados a la circunscripción occidental, 5 a la oriental y 32 a la central. En el número de diputados —45—, opta por el máximo del intervalo que prescribe el artículo 25.2 del Estatuto: “entre treinta y cinco y cuarenta y cinco”. Las distintas fuerzas políticas habían defendido, hasta el trámite de discusión del Proyecto de ley en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, una cifra que oscilaba entre 57 y 61, lo que representa un diputado por cada 18.000 a 20.000 habitantes. La cifra final de 45, que sitúa el número promedio regional en un diputado por cada 25.000 habitantes, fue justificada —acaso arbitrariamente— en “que la asamblea que redactó este Estatuto (la prevista en el artículo 146 de la Constitución) estaba compuesta de 44 miembros —treinta diputados provinciales y catorce parlamentarios— y que, por tanto, responde un poco a la realidad socio-política de Asturias en este tema”¹⁰.

Las circunscripciones, en cuanto al número de escaños asignados, pueden clasificarse, según la tipología de Douglas W. Rae, en pequeña —la oriental—, mediana —la occidental—, y grande —la central—¹¹. El número final de escaños —5, 8 y 32, respectivamente— quedó fijado en la Comisión Constitucional del Congreso, al ofrecer UCD una reducción de sus propuestas iniciales: once, la occidental; siete, la oriental, y veintisiete, la central. La cifra definitiva responde a la atribución mínima inicial de dos escaños a cada circunscripción y al reparto del resto de forma proporcional a la población por el sistema de mayores restos.

La circunscripción central agrupa, según los datos de población de derecho del Instituto Nacional de Estadística para 1984, a 889.742 habitantes; la occidental, a 174.709, y la oriental, a 86.213. En consecuencia, en la circunscripción central la relación población/escaño es de 27.804; en la occidental, 21.839, y en la oriental, 17.243. Estas desigualdades de representación significan que el 77,3 por 100 de la

Congreso de los Diputados los Acuerdos Autonómicos, que el PCE no había suscrito, para defender la imperatividad de la circunscripción única, cuando no existiera unanimidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

¹⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 187, 1 de octubre de 1981, págs. 11141-11142; intervención del señor García-Pumarino Ramos, diputado de UCD.

¹¹ *The political consequences of Electoral Laws*, London, New Haven and London Yale University Press, 1971, págs. 117 y sigs.

población de Asturias elija al 71,11 por 100 de escaños; que el 15,19 por 100 elija el 17,78 por 100, y que el 7,49 por 100 elija el 11,11 por 100. O lo que es lo mismo, que la zona central de Asturias sufre una infrarepresentación de —6,22 por 100, y la occidental y oriental, una sobrerrepresentación de 2,59 y 3,62 por 100, respectivamente. En una distribución proporcional pura habrían correspondido 35 escaños a la circunscripción central; siete, a la occidental, y tres, a la oriental. En consecuencia, las distorsiones de representación producidas por las desigualdades de voto no se originan tanto por una atribución de escaños a las circunscripciones de forma no estrictamente proporcional a la población, como por el hecho de no preverse un sistema de aprovechamiento de restos, dados los umbrales endógenos con que opera el sistema D'Hondt en circunscripciones de tamaño reducido, y por la existencia de un umbral electoral o cláusula de exclusión muy elevado y que opera en el conjunto de la región.

6. LA BARRERA ELECTORAL

El mínimo electoral o cláusula de exclusión legal se fija en el 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en el conjunto de la región. La magnitud de esta barrera sólo tiene parangón en las Comunidades Autónomas de Cantabria —transitoria primera—, La Rioja —transitoria quinta—, Navarra —transitoria 1.c)—, si bien en todas ellas la circunscripción electoral es única, y en Aragón —transitoria segunda, 2—, Castilla-La Mancha —transitoria primera, 2— y Murcia, transitoria primera, 2, d)—. Comunidades con marco territorial múltiple. En todas las demás Comunidades, por remisión al Derecho supletorio estatal, el umbral electoral estipulado es el 3 por 100 en el ámbito de cada circunscripción.

La posición de las fuerzas políticas fue muy dispar e incluso experimentó diversas transferencias de actitud. Ante el Anteproyecto de Estatuto, todas defendieron el 3 por 100 en cada circunscripción, a excepción del PSOE, que declaró expresamente la no aplicación en caso alguno de barreras o mínimos electorales. La elevación al 5 por 100 aparece por vez primera en el Proyecto de Estatuto y se reitera en la Comisión Constitucional del Congreso, en ambos casos postulada por UCD y circunscrita su operatividad al ámbito de cada circunscripción. En el Pleno del Congreso todos los partidos políticos con implantación en Asturias —a excepción del PCE— aceptan el umbral del 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en cada circunscripción. La redacción definitiva la propuso el senador socialista en la Comisión de Constitución del Senado, Rodríguez de la Borbolla, y recoge el contenido coincidente de tres enmiendas: la de los señores Pinilla Touriño (Grupo Mixto), Cacharro Pardo (Grupo Mixto) y Grupo

Parlamentario Socialista. Una enmienda del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático que, sin duda, pretendía igual finalidad aunque, con redacción infeliz, fue retirada en el trámite de ponencia¹².

Para valorar la efectividad real de la barrera del 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en el conjunto de la región, como cláusula de exclusión de determinadas listas de las operaciones de asignación de escaños, hay que recordar que en todo sistema electoral proporcional existen dos tipos de umbrales de exclusión: los internos y los externos¹³.

Se conocen como umbrales externos a las cláusulas genéricas de exclusión —como en este caso la del 5 por 100— que se acoplan a la fórmula electoral concreta del sistema y que impiden incluir en las operaciones de asignación de escaños a las listas que no la superen, aun cuando por la dinámica autónoma del sistema les hubiera correspondido obtener representación. Su introducción en un sistema electoral priva a un sector del electorado de participar en la formación del órgano legislativo, y responde a criterios ajenos al mismo: obedece a exigencias de racionalización del funcionamiento del conjunto institucional o a un intento de conservar un subsistema concreto de partidos, a la intención de protegerlo frente al cambio. Sin embargo, su virtualidad, su capacidad para excepcionar en ciertos casos el funcionamiento regular de un sistema electoral es ilusoria, y su inclusión en la norma que lo regula, mera retórica disuasoria, debido precisamente a la existencia de umbrales internos.

Los umbrales internos de un sistema electoral se producen por la conjunción de una fórmula electoral —en el caso asturiano y, en general, en España, la de D'Hondt— con un tamaño preciso de las circunscripciones, hecho que erige umbrales implícitos, *invisibles* en cuanto no formulados de modo expreso como se efectúa con el umbral externo, superiores en muchos casos a los legales de exclusión, a las barreras electorales explícitas. En otros términos, el porcentaje de votos precisos para obtener representación en una circunscripción, dada cualquier tasa de abstención, está en función de dos varia-

¹² *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, número 96 c), de 6 de noviembre de 1981, contiene las enmiendas. La justificación de ellas varía desde la "mayor equidad electoral", al intento de evitar "fragmentar las listas de candidatura y ... desequilibrar innecesariamente la normal y posible acumulación de votos en una circunscripción más que en otra", justificaciones generosas en preterintencionalidad.

¹³ Para un análisis detallado de esta cuestión en relación con el Estatuto de Autonomía, especialmente hasta la fase de elaboración del Proyecto en el Congreso, véase Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ, "Marco territorial y umbrales electorales en las primeras elecciones de la Junta General del Principado", en *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Oviedo, Caja de Ahorros de Asturias, 1982, págs. 49-57.

La constitucionalidad de los umbrales externos la reconoció el Tribunal Constitucional en la Sentencia 75/1985, de 21 de junio, al pronunciarse sobre la del 3 por 100 que rige en cada circunscripción según el régimen electoral general.

bles, el número de listas en presencia y el de escaños asignados a dicha circunscripción. El cuadro número 2 expresa los umbrales internos en los tres tipos de circunscripción existentes en Asturias:

CUADRO 2

Número de listas	Número de escaños		
	5	8	32
4	12,50	9,09	2,85
5	11,11	8,33	2,77
6	9,99	7,69	2,70
7	9,09	7,14	2,63
8	8,33	6,66	2,56
9	7,69	6,25	2,49
10	7,14	5,88	2,43
11	6,66	5,55	2,38
12	6,25	5,26	2,32
13	5,88	4,99	2,27
14	5,55	4,76	2,22

El funcionamiento del sistema electoral es, en consecuencia, el producto de la acción conjugada de los dos tipos de umbrales, los internos y los externos.

La cláusula del 5 por 100 de los votos válidamente emitidos en la región supone, con una tasa de abstención uniforme, un umbral en la circunscripción oriental del 66,7 por 100; en la occidental, del 32,9 por 100, y en la central, del 6,5 por 100. La barrera agrava de forma severa, en casos exageradamente, las posibilidades de obtener representación de una fuerza política con implantación limitada a una sola de las circunscripciones. Lógicamente, el funcionamiento de este umbral externo resulta incoherente con la pretensión de *territorializar* la representación que parece perseguir la existencia misma de circunscripciones frente a la tesis de circunscripción única. En otras palabras, la cláusula exigiría la presencia de una fuerza política hegemónica en las circunscripciones oriental u occidental para que lograra superarla.

Excluidos de esta forma los partidos políticos o fuerzas cuya implantación electoral reducida los configura como partidos de ámbito no regional, quedan por enunciar los efectos de los umbrales internos sobre los partidos de ámbito regional. Frente a ellos, y dada la intercomunicación, la conmensurabilidad de los votos en el conjunto de la región, independientemente de la circunscripción en que se obtengan, la cláusula del 5 por 100 tiene efectos limitados, si no nulos. Al no excluir a ninguna lista de fuerzas de ámbito regional, comienzan

entonces a adquirir efectividad los umbrales internos enunciados en cada una de las circunscripciones para la fórmula D'Hondt. Como ésta oscila entre el 2,22 por 100 y el 2,85 por 100 en la circunscripción central, según concurren entre 14 y 4 listas, puede afirmarse que la proporcionalidad despliega plenamente sus efectos en la citada circunscripción, si bien se ve considerablemente mitigada —en favor de los partidos mayoritarios— en las circunscripciones oriental y occidental, donde los umbrales oscilan, respectivamente, entre 5,55 y 4,76 por 100 para la hipótesis de 14 listas concurrentes, y el 12,50 y 9,09 por 100, ante sólo 4 listas.

En resolución, el umbral externo o exógeno preserva el subsistema de partidos regional frente a los de ámbito no regional: y los umbrales internos o endógenos preservan la presencia de los partidos regionales mayoritarios frente a los minoritarios en las circunscripciones oriental y occidental.

En conjunto, un mecanismo conjugado que tiende a fomentar el bipartidismo o el sistema de *dos partidos y medio*, como se ha verificado en los resultados de las elecciones de mayo de 1983, reflejados en el cuadro 3.

CUADRO 3

<i>Partidos Políticos/ circunscripción</i>	<i>PSOE</i>	<i>CP</i>	<i>PCA</i>
Central	19	9	4
Occidental	4	3	1
Oriental	3	2	—
TOTAL	26	14	5

7. DERECHO ELECTORAL SUPLETORIO

El Derecho supletorio lo constituyen el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, y el número 7 del artículo 11 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales.

Acaso hubiera sido preferible una remisión a la normativa vigente en el régimen electoral general, ya que el Real Decreto-ley 20/1977 regulaba sólo “las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado que han de constituir las nuevas Cortes Españolas”, de conformidad con lo previsto en la Ley para la Reforma Política (art. 1.º). Mas también cabría argumentar que la supletoriedad no se enuncia sino para las primeras elecciones a la Junta General del

Principado, visto el mandato estatutario del artículo 25.2 que ordena fijar por ley semirrígida el número de miembros de la Junta, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad y las demás circunstancias del procedimiento electoral.

Ya no sólo discutible, sino abiertamente inconstitucional, como declaró el Tribunal Constitucional en Sentencias 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, era la remisión al artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales¹⁴, remisión que secundó el Estatuto de Autonomía de Murcia.

El cese en el cargo de diputado por dejar de pertenecer al partido político que lo presentó en su lista, fue declarado inconstitucional por vulnerar el artículo 23.1 y 2 de la Constitución. Era además contradictorio con el artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía, que declara que los miembros de la Junta General del Principado "no están vinculados por mandato imperativo", sino, en consecuencia, por un mandato representativo. En palabras del Tribunal Constitucional: "una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no puede ponerse término por decisión de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término". La relación jurídico-política de *representación* implica una "unidad de voluntad" que imputa al representado los actos del representante, de forma que la privación al representante de su función afecta tanto al derecho de éste como al derecho del representado a participar en los asuntos políticos.

La declaración del Tribunal Constitucional supuso que el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales se suprimiera en la nueva redacción que dio a ese artículo la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, de 3 de marzo de 1983. La interposición de recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del Proyecto de ley orgánica, pese a ser promovido cuando la Ley había ya sido publicada en el *BOE*, supuso la suspensión de la tramitación del texto impugnado. La Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1983, de 16 de mayo (*BOE* 20 de mayo), desestimó el recurso previo y la Ley entró en vigor inmediatamente, con lo que la remisión normativa no llegó prácticamente a tener vigencia al celebrarse las elecciones regionales el 8 de mayo de 1983.

¹⁴ Artículo 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio: "Tratándose de listas que representan a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejase de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato".

8. LA CONSTITUCION DE LA JUNTA GENERAL ELECTA

La Junta electa se constituye el decimoquinto día de proclamados los resultados definitivos de las primeras elecciones, o en el siguiente hábil si éste no lo fuera. Esta convocatoria automática *ope legis* excepciona, o más bien precisa, el régimen general establecido en el artículo 25.4 que atribuye al presidente cesante la convocatoria de la Junta electa dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones. El carácter de norma singular de esta regla transitoria no hacía innecesario, como pudiera pensarse a primera vista, el Decreto de convocatoria, pues interpretado el precepto sistemáticamente, integrado en el bloque normativo autonómico, faltaba precisar la hora de la sesión constitutiva. En efecto, el artículo 1.1 del Reglamento Provisional de la Junta General, de 14 de diciembre de 1982, precisa que "celebradas elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, proclamados los resultados, ésta se reunirá en sesión constitutiva, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía, el día y hora señalados en el Decreto de convocatoria del presidente del Principado cesante". El apartado tres de la disposición transitoria primera limita, por consiguiente, la facultad del presidente cesante regulada en el artículo 25.4, al exigirle que convoque a la Junta electa el decimoquinto día de proclamados los resultados definitivos de las elecciones o en el siguiente hábil. Esta última precisión implica que en el cómputo del plazo debían incluirse los días inhábiles.

Lo preceptuado en la disposición transitoria fue seguido rigurosamente, puesto que el Decreto 10/1983, de 4 de marzo, disponía en su artículo 7.º que la sesión constitutiva se celebraría el decimoquinto día de proclamados los resultados "y en la hora que se señale en el Decreto de convocatoria". El Decreto del presidente 2/1983, de 18 de mayo, convocó a la Junta electa para que se reuniera en sesión constitutiva el 31 de mayo de 1984, "a las once horas, en el Palacio Regional".

En virtud del artículo 27.4 del Estatuto y 1.2 del Reglamento Provisional, de 14 de diciembre de 1982, el *quorum* de la Junta era la "concurcencia de la mayoría de los diputados", precisando el Reglamento que "si dicha mayoría no se alcanza, se celebrarán sucesivas sesiones en intervalos de dos días hasta que se produzca dicha concurrencia".

El orden del día estaba ya predeterminado —sin que ello implicara que fuera ilegal la inclusión de otros puntos, como de hecho se hizo al proceder al juramento o promesa de acatamiento de la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Asturias por parte de los diputados—, debiendo procederse necesariamente a la declaración de constitución de la Junta y a la elección de la denominada "mesa provisional".

La sesión constitutiva la presidía una mesa de edad integrada por un

presidente y dos secretarios. El artículo 2.º del Reglamento Provisional, de 14 de diciembre de 1982, precisaba que lo serían, respectivamente, “el diputado electo de mayor edad de los presentes” y “los dos más jóvenes”.

El artículo 28.2 del Estatuto preceptúa que la Junta elija en su primera sesión “el presidente y demás componentes de la mesa”. La transitoria opera como norma singular en relación a dicho artículo, al prescribir la composición de la misma —un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios, y su elección “mediante voto limitado”—. Añade un calificativo, reputándola de *provisional*. Esta provisionalidad sólo puede entenderse como una obligación de proceder a la elección de la mesa definitiva una vez que la Junta hubiera aprobado su propio Reglamento, al amparo del artículo 28.1, en relación con la disposición transitoria segunda, tres, en el que podría variarse la composición de la mesa *definitiva*, e incluso el sistema electoral. El calificativo hubiera sido plenamente pertinente en la disposición transitoria segunda, dos, que regula la sesión constitutiva de la Junta General Provisional, órgano, éste sí, que por carecer de antecedentes y normas internas, necesitaba de esa precisión y en relación al cual la propia disposición transitoria primera, tres, que ahora se comenta, operaba como Derecho aplicable por remisión. Pero podría revelarse innecesario —y de hecho lo fue— si la Junta General Provisional, al amparo de la disposición transitoria segunda, tres, hubiera aprobado su Reglamento.

Al constituirse la Junta electa estaba ya en vigor el Reglamento, de 14 de diciembre de 1982, por lo que la elección de la mesa provisional, cuya composición y sistema electoral tasados coincidieron con las reguladas en la norma de autoorganización, se efectuó mediante el procedimiento previsto en el artículo 25 del Reglamento: votación secreta y separada para cada uno de los miembros —presidente, vicepresidentes y secretarios—, no disponiendo el elector más que de un voto cuando el número de cargos a elegir era dos, como exige el voto limitado. El presidente se eligió por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en primera votación, y por mayor número de votos, en las sucesivas. Los vicepresidentes y secretarios fueron electos, por orden sucesivo, por mayoría de votos, dirimiéndose los empates en votaciones sucesivas.

La condición de provisionalidad de la mesa figura, por lo demás, en algún otro Estatuto —transitoria primera, siete, de Castilla-La Mancha; transitoria sexta, dos, de La Rioja; transitoria quinta, uno, de Cataluña; etc.—. Su renovación hubiera podido, en puridad jurídica, exigirse, máxime al haber sido sustituido el Reglamento Provisional por el de 26 de abril de 1985, con el precedente, incluso, del Congreso de los Diputados y del Senado, tras la sustitución de los Reglamentos Provisionales, de 17 y 18 de octubre de 1978, respectivos, antecedentes que deben explicar la inclusión misma del término *provisional*.

9. LA ELECCION DEL PRESIDENTE DEL PRINCIPADO

El orden del día de la segunda sesión plenaria de la Junta General electa está predeterminado por el Estatuto de Autonomía: elegir presidente del Principado. La disposición transitoria primera, cuatro, opera una convocatoria automática, sin precisar hora, para el decimoquinto día después del final de la sesión constitutiva de la Junta, o en el siguiente hábil si aquél no lo fuere. Esta última precisión obliga a incluir en el cómputo los días inhábiles. La Junta General debía proceder a la elección del presidente de entre sus miembros, requisito del artículo 152 de la Constitución, y el nombramiento, efectuarlo el Rey.

La regulación abierta del artículo 32 del Estatuto de Autonomía del procedimiento de designación del presidente del Principado permite su configuración, bien como una *elección*, bien como *votación*. El Estatuto permite conformar el proceso de formación del órgano Presidencia del Principado como una elección entre varios candidatos o como una votación mediante la que se otorga la confianza, como una votación de investidura, ya sea sobre un único candidato o sobre varios de forma sucesiva, debiendo entenderse en este caso que resulte otorgada al candidato que primero reúne la mayoría requerida estatutariamente.

El artículo 32 del Estatuto de Autonomía no precisa más el procedimiento de elección —salvo las mayorías requeridas en primera convocatoria y en las sucesivas, el intervalo que debe mediar entre ambas, así como la disolución automática de la Junta General en caso de no lograrse una elección en el plazo de dos meses, desde la constitución de la Junta— y remite su regulación pormenorizada a una ley aprobada con el voto favorable de la mayoría de miembros de la Junta General. La inexistencia de esta ley —aún cuando hubiera podido haberse aprobado con carácter provisional al amparo de la disposición transitoria segunda, tres— que, no obstante, debería haber respetado en todo caso la normativa singular para la primera elección del presidente del Principado, exigía el delineamiento del procedimiento en la transitoria primera.

La disposición transitoria posibilita la concurrencia simultánea de una pluralidad de candidatos. En esto se separa el Estatuto de Autonomía para Asturias de los precedentes —disposición transitoria quinta, dos, del Estatuto de Cataluña; transitoria segunda en relación con el artículo 15 del Estatuto para Galicia; transitoria quinta en relación con el artículo 37 del Estatuto para Andalucía— y se aproxima al Estatuto vasco, que, por no regularlo expresamente en su disposición transitoria primera, permitía la concurrencia de varios candidatos. Esta opción del Estatuto asturiano puede registrarse ya en el borrador de anteproyecto y en el anteproyecto mismo, textos de los que procede,

sin cambios apreciables —sólo la supresión de un doble intento de obtener la mayoría absoluta que figuró en el proyecto—, el texto definitivo. En la presentación de candidatos existe una participación activa de la Cámara, ya que pueden ser postulados ante la mesa por al menos cinco miembros de la Junta. No se impide, aún cuando resulte paradójico, que un diputado postule a más de un candidato. El presidente de la Junta se limita a proclamar en el Pleno los candidatos así postulados con una antelación de veinticuatro horas (se debe entender que del inicio de la sesión). Se margina así un papel activo del presidente de la Cámara, quien, a diferencia del papel que le encomiendan otros Estatutos, no debe formalmente, en el caso asturiano, efectuar consultas de ningún tipo, ni con portavoces designados por partidos, grupos con representación parlamentaria, fuerzas políticas o grupos políticos representados en la Junta General.

El número de cinco, un 11,11 por 100 de los miembros de la Junta General, es superior al que los Reglamentos provisional y definitivo, en los artículos 12 y 26, respectivamente, exigieron para constituir un grupo parlamentario.

10. EL PROCEDIMIENTO DE ELECCION DEL PRESIDENTE

Los candidatos deben exponer sucesivamente su programa y la composición de su Consejo de Gobierno ante el Pleno. El Estatuto, a diferencia de lo preceptuado en el artículo 99.2 de la Constitución, no exige que los candidatos soliciten la confianza de la Cámara, lo que permite reafirmar el carácter abierto del procedimiento y la no opción del Estatuto por una forma de votación de investidura frente al procedimiento puro de elección. En consecuencia, al candidato electo se le presume la confianza de la Cámara, pero no se le exige expresamente que la inste y pruebe. Al contrario, el apartado *b)* de la disposición transitoria primera, cuatro, afirma que “en la elección del presidente se *entiende* aprobado su programa y la composición del Consejo de Gobierno”. La redacción literal del precepto califica al programa y al Consejo de Gobierno con el posesivo *su*, refiriéndolo al presidente. Ello implica que el programa de gobierno que se expone ante la Cámara y se somete con el acto de elección a aprobación presunta es el del candidato, y no el del Gobierno que va a formar. El hecho de que el Consejo de Gobierno sea *el del presidente*, así como el programa, refuerza la posición de éste en el seno del Colegio.

Frente a esta tesis cabría argumentar con la dicción contradictoria del artículo 24.9 del propio Estatuto, que atribuye a la Junta General la competencia de “aprobar el programa del Consejo de Gobierno”. La tesis se reforzaría con el hecho de que el presidente debe acudir ante la Cámara con un Consejo de Gobierno formado de hecho, aunque no

constituido. Mas el carácter *personal* del programa —que ha de ejecutarse por un órgano colegiado— se refuerza con la redacción del artículo 35, aún cuando cabría igualmente predicar la ambigüedad del uso del término *su*: “El presidente del Consejo de Gobierno, previa deliberación del mismo, puede plantear ante la Junta General la cuestión de confianza sobre *su* programa”. En resolución, el artículo 24.9 debe interpretarse en el sentido de que es al candidato a presidente a quien corresponde formular, elaborar, formalizarlo al realizar la exposición ante el Pleno, el programa que constituirá el eje de actuación política del órgano colegiado de gobierno. En otras palabras, no hay obligación jurídica de formulación inicial colegiada del programa, sino formulación y elaboración unipersonal. Pese a esta conclusión jurídico-formal, la realidad impondrá su ley práctica; el programa será, comúnmente, el fruto de elaboraciones interpartidarias o intrapartidarias.

El presidente debe exponer a la Cámara “la composición de su Consejo de Gobierno”, que se entenderá aprobada con la elección. Esta peculiaridad del Estatuto asturiano en la primera elección del presidente del Principado y que, sin duda, se inspiró en el párrafo tercero de la disposición transitoria quinta del Estatuto de Cataluña —la “elección supondrá la simultánea aprobación del programa de gobierno y de la composición del Consejo ejecutivo propuesto por el candidato elegido”— plantea no pocos problemas. La singularidad puede tener su antecedente en el artículo 122, último inciso de la Constitución de la República italiana: “el presidente y los miembros de la Junta son elegidos por el Consejo Regional de entre sus componentes”, y más en concreto en algunos estatutos regionales italianos: artículo 37, *in fine* del Estatuto de la región toscana, por ejemplo, que declara que la “elección del presidente y de la Junta comporta la aprobación del documento político-programático con el que fueron propuestos”¹⁵.

La aprobación por la Junta General de la composición del Consejo de Gobierno del presidente del Principado parece introducir en el esquema de relaciones interorgánicas el principio de la doble confianza. Los miembros del Consejo deben concitar la del presidente y la de la Junta General. Esta doble confianza se puede proyectar sobre un doble momento: el del nombramiento y el de la separación de los consejeros. En otras palabras, ¿es, en consecuencia, libre el presidente a la hora de constituir o modificar la composición de *su* Consejo de Gobierno? ¿Debe en ambos casos mediar la intervención de la Asamblea, y su aprobación? ¿Tiene el presidente la facultad de propuesta de

¹⁵ Las modalidades de elección del presidente y los miembros de la Junta son diversas según las regiones y según sean de estatuto ordinario o especial. En casos, la elección es simultánea; en otras, no. Pero en todos, la Junta es un órgano que emana de la Asamblea o Consejo. Véase, por ejemplo, Elio GIZZI, *Manuale di Diritto Regionale*, 2.^a edición, Milano, Dott. A. Giffre, editore, 1972, págs. 128 y ss.; o Vittorio ANGIOLINI, *Gli organi di governo delle regioni Milano*, Griff editore, 1983, págs. 29 y sigs.

los consejeros a los que, una vez aprobada por la Junta, puede ya designar? Resulta obvio que la cuestión no es baladí, y que trasciende al sistema o forma de gobierno regional que, en el caso límite, podría sostenerse es de tipo asambleario y no puramente parlamentario o, salvando el hecho de que el presidente no es elegido directamente por el pueblo, un tipo de parlamentarismo híbrido con ejecutivo dualista.

La primera afirmación que debe efectuarse al respecto es la propia contradicción en que incurre el Estatuto, al referirse al Consejo de Gobierno como al del presidente, el *suyo*, y simultáneamente conferir a la Junta General la aprobación presunta de su composición al elegir presidente. Se contradice, además, con la atribución inequívoca al presidente en el artículo 32.2, de la facultad de "designar y separar a los consejeros".

De las reglas de la disposición transitoria se deduce claramente:

1. La obligación jurídica de exponer la composición de su Consejo de Gobierno, con lo que los candidatos acuden ante la Junta con un Gobierno formado de hecho.

2. Que la elección del presidente comporta la *aprobación* de la composición del Consejo de Gobierno.

Elegido presidente, se entiende aprobado el programa y la composición del Consejo de Gobierno. El voto de la Asamblea se produce, sin embargo, no sobre el programa o la composición del Consejo, que por ello no emana de la Junta, sino sobre los candidatos. Precisamente porque la votación no ha versado sobre esos aspectos, el Estatuto se ve obligado a precisar algo que debiera darse por consabido, que se entienden aprobados ambos aspectos con la elección de uno de los candidatos; algo, en definitiva, que es de carácter *derivado*. En consecuencia, es el presidente quien, de forma presunta, con el acto de elección, obtiene la confianza de la Junta, con la que queda vinculado por una relación fiduciaria. De aquí que la exigencia de responsabilidad política al presidente del Principado y al Consejo de Gobierno que, tenor a los artículos 32.3 y 34.1, responde políticamente ante la Junta General, se articula bien mediante la moción de censura constructiva, con la inclusión de un candidato a presidente del Principado, bien mediante el planteamiento de la cuestión de confianza por el presidente sobre *su* programa o una declaración de política general (artículos 35, 1 y 2).

El presidente electo designa los consejeros y forma jurídicamente el Consejo de Gobierno. Debe *políticamente* respetar la composición enunciada ante la Junta, pero no está obligado jurídicamente a hacerlo. La Junta podría censurar su alteración sólo a través de la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura, en cuyo debate el Estatuto no exige precisar la composición del Consejo de Gobierno, sino sólo el candidato a presidente.

Igualmente, el presidente es libre a la hora de modificar la composición de su Consejo de Gobierno, sin que deba someter los cambios a la aprobación de la Junta, que, caso de realizarse, no derivaría en ningún caso de una obligación jurídica estatutaria, sino de una conveniencia de orden político libremente apreciada por el presidente. Así se deduce igualmente del hecho de que el Estatuto sólo prevea la cuestión de confianza sobre el programa del presidente o sobre una declaración de política general, pero no sobre la composición nueva o modificada del Consejo de Gobierno.

La aprobación *sobreentendida* de la composición del Consejo con el acto de elección del presidente extendía, no obstante, sobre las relaciones interorgánicas una sombra de duda. No se trata ya tanto, como se vio más arriba, de que el hecho lleve a concebir el Consejo de Gobierno como una emanación de la Junta General, y consiguientemente la forma de gobierno regional como asamblea o directorial, pues ya se advirtió que el Consejo lo forma el presidente y que solo él *personaliza* la relación fiduciaria con la Cámara; sino, más bien, de que la aprobación *derivada* de la composición del Consejo de Gobierno implique la existencia de una doble confianza en los consejeros. Esta doble confianza más que plasmarse en un poder condicionado del presidente para designar y separar los consejeros, incidiría en la configuración de una posible relación singular de dependencia de estos con la Asamblea. Podría constituir, en fin, un rasgo jurídico que avalara la tesis de una responsabilidad política individualizada de los consejeros ante la Junta. Frente a esta tesis hay que resaltar que, en cualquier caso, la aprobación sobreentendida se produce sobre la composición de un colectivo, de un Colegio, y no sobre miembros individualizados del mismo. Si la Junta no nombra a los consejeros, tampoco puede destituirlos. A todo lo más, podría emitir una declaración de intenciones sin efectos jurídicos, sólo políticos.

El intento de obviar este debate sobre los presuntos efectos jurídicos de la aprobación de la composición por la Junta del primer Consejo de Gobierno indujo a algún diputado regional a argumentar en el momento de elaboración y aprobación de las normas provisionales que rigieron la elección del presidente del Principado durante el período provisional —disposición transitoria segunda, dos, en relación con el número uno— que el término *composición* se refería no a la determinación individualizada de personas y áreas de gestión asignadas, sino solamente a estas últimas, con lo que se precisaría en esta primera formación gubernamental el número de Consejerías, que el Estatuto limita a un máximo de diez (artículo 33.3); o bien a la pertenencia política de sus miembros, con lo que se indica el carácter monocolor o de coalición del Gobierno que se pretende formar. La argumentación, aunque ingeniosa, parece olvidar la acepción más usual y común del término “composición”.

Como se señala en el Comentario al artículo 32 del Estatuto, la ley del presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, suprimió la obligación de los candidatos a desvelar la composición de su Consejo de Gobierno.

La disposición transitoria omite, al regular la elección del primer presidente tras la Constitución de la Junta electa, si a la exposición del programa y de la composición del Consejo por los candidatos ha de seguir un debate. Nada lo impedía, y aún más: parecía aconsejable. La inexistencia de reglas de aplicación directa —el Reglamento provisional remitía a la ley prevista en el artículo 32, y aún no promulgada en el momento de aplicación de la disposición transitoria— implicó la remisión al Derecho supletorio, que la disposición final, primera, del Reglamento provisional fijaba como el Reglamento del Congreso de los Diputados de la nación. Se aplicaron, por consiguiente, los artículos 85.2 y 86 y 171 del Reglamento del Congreso, presuponiendo que se estaba ante una votación de investidura, y descartando cualquier otra posibilidad, la elección pura. El hecho estaba justificado al existir un solo candidato proclamado, perteneciente a un partido que disponía de mayoría absoluta en la Junta General.

Las mayorías requeridas para la elección eran, por remisión normativa, las del artículo 32.1 del Estatuto: mayoría absoluta de los miembros de la Junta en primera convocatoria, y mayoría simple en las posteriores. Entre cada convocatoria debían al menos mediar cuarenta y ocho horas.

Regía, asimismo, el plazo de dos meses desde la constitución de la Junta para elegir presidente, disponiendo el Estatuto la disolución automática y la convocatoria de nuevas elecciones en caso contrario. El mandato de la nueva Junta, si hubiera sido necesario elegirla, habría durado, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera.

DISPOSICION TRANSITORIA SEGUNDA*

"Uno. En tanto no se celebren las primeras elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, ésta quedará constituida provisionalmente con los siguientes miembros:

- a)** Los parlamentarios a Cortes Generales por Asturias.
- b)** Los diputados provinciales.
- c)** Un número de miembros igual al de parlamentarios asturianos designados por la Asamblea de Parlamentarios de Asturias, proporcionalmente a su composición política y a propuesta de las fuerzas políticas respectivas.

Los parlamentarios podrán ser sustituidos como miembros de la Junta por otras personas, en la misma forma prevista en la letra c), del párrafo anterior

Dos. Dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de este Estatuto, se procederá a la constitución de la Junta General del Principado de Asturias, con la composición prevista en el número anterior, mediante convocatoria a sus miembros efectuada por el presidente del Consejo Regional de Asturias. En esta primera sesión constitutiva de la Junta General del Principado se procederá a la elección del presidente y Mesa de la misma y a elección del presidente del Principado de Asturias, en los términos previstos, respectivamente, por los números tres y cuatro de la disposición transitoria primera.

Tres. La Junta así constituida tendrá todas las competencias que este Estatuto atribuye a la Junta General del Principado de Asturias, excepto el ejercicio de la potestad legislativa. En todo caso la Junta podrá, con carácter provisional, dictar aquellas disposiciones necesarias para el funcionamiento de las Instituciones del Principado.

Cuatro. Una vez constituida la Junta General y elegido el presidente del Principado de Asturias, cesan en sus funciones el Consejo Regional de Asturias y la Diputación Provincial de Oviedo."

* Autor del comentario: Bernardo Fernández Pérez.

1. LA GENESIS DEL PRECEPTO Y SU FINALIDAD

La pretensión de coordinar los distintos calendarios legislativos a las Comunidades Autónomas, que los acuerdos de 31 de julio de 1981 Gobierno-PSOE en materias autonómica formularon de forma imperativa para los Estatutos que a la fecha de su firma se hallaban en tramitación legislativa: "En los Estatutos de las demás Comunidades se establecerán mecanismos que posibiliten la celebración de sus elecciones en una misma fecha. Dicha fecha se situará para las primeras elecciones entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983"¹ se integró escrupulosamente en el Estatuto de Autonomía para Asturias, aunque éste se había ya dictaminado en la Comisión Constitucional del Congreso. Compatibilizar la coincidencia de procesos electorales con el desfase temporal del estado de tramitación parlamentaria de los distintos Estatutos de Autonomía exigía articular un sistema institucional transitorio o interino hasta tanto se celebraran las primeras elecciones autonómicas.

La redacción del proyecto de Estatuto para Asturias contenía inicialmente un mandato de convocatoria de las primeras elecciones, que, progresivamente ampliado, había quedado fijado en ocho meses desde la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del Estatuto. Durante ese período subsistían el régimen de preautonomía establecida por el Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Asturias, y en cuyo artículo 3.º se instituía el Consejo Regional de Asturias como órgano de gobierno y administración de la región. En la proyectada concepción legal, el Consejo Regional se extinguía con la publicación en el *BOE* del nombramiento del presidente del Principado por el Rey.

Prolongado el calendario electoral hasta, como máximo, el 31 de mayo de 1983, la pronta entrada en vigor del Estatuto de Autonomía para Asturias —en el momento de la suscripción de los acuerdos se había ya publicado el dictamen emitido por la Comisión Constitucional relativo al proyecto en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, de 8 de julio de 1981— forzó al legislador a urdir un dispositivo institucional transitorio hasta la fecha fijada para las primeras elecciones, período que previsiblemente debía prolongarse durante algo más de un año.

La articulación de esta organización institucional provisional se realizó durante el debate del Proyecto en la Comisión Constitucional, concretamente en la sesión de 24 de junio de 1981, momento en el que

¹ Ministerio de Administración Territorial, *Acuerdos Gobierno-PSOE en materia autonómica y acuerdos Gobierno-UCD-PSOE en materia de régimen local*, ejemplar xerocopiado, pág. 8.

era conocido el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* y podía preverse el futuro contenido de los pactos Gobierno-PSOE.

El antecedente de su contenido se halla en la enmienda número 36 del Grupo Centrista-UCD: "En tanto no se celebren las primeras elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, ésta se compondrá de 45 miembros designados por la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales a que se hace referencia en el artículo 146 de la Constitución, mediante la aplicación de la regla D'Hont, en los términos previstos por el Real Decreto-ley 200/1977, de 18 de marzo, a los resultados que en las últimas elecciones generales hayan obtenido cada uno de los grupos políticos presentes en dicha Asamblea.

A tal efecto, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este Estatuto, y por convocatoria del presidente del Consejo Regional de Asturias, con antelación mínima de veinte días, se celebrará la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales para proceder a dicha designación, debiendo quedar constituida a todos los efectos la Junta General del Principado de Asturias en el plazo y forma previstos en el número anterior".

El texto definitivo se formuló como enmienda *in voce* por el Grupo Centrista, aprobada sin debate alguno por 26 votos a favor y dos abstenciones².

En la alternativa de optar por la *prorrogatio* del Consejo Regional de Asturias —que conllevaba la simultánea supervivencia de la Diputación Provincial en una región uniprovincial— o por la constitución de una Junta General del Principado con carácter provisional desde la entrada en vigor del Estatuto hasta la convocatoria de las primeras elecciones, el legislador opta por la segunda posibilidad. La opción parece jurídicamente acertada. La entrada en vigor del Estatuto de Autonomía suponía simultáneamente la extinción de la Diputación Provincial y del Consejo Regional de Asturias. De la Diputación Provincial no sólo por la redacción literal del artículo 20 del Estatuto —"El Principado asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según la ley corresponden a la Diputación Provincial de Oviedo"— y por la calificación precisa número 4 de la disposición transitoria segunda —que no habla de extinción, sino de *cesación en sus funciones*, con lo que sobreentiende la institución de la *prorrogatio*—, sino por el hecho conceptual de que la provincia, a tenor del artículo 143.1 de la Constitución, ha accedido a su autogobierno, transformándose de entidad local en Comunidad Autónoma, cuyo órgano de Gobierno ya no podía ser la Diputación. La extinción del Consejo Regional se deduce literalmente de la disposición final tercera del Real Decreto-ley 29/1977, de 27 de septiembre: "El régi-

² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión Constitucional, de 24 de junio de 1981, núm. 36, pág. 1611.

men establecido en el presente Real Decreto-ley, así como las entidades y órganos a que se refiere, tienen carácter provisional y transitorio hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomías de Asturias que se apruebe al amparo de lo previsto en la Constitución". Ambos organismos, Consejo Regional y Diputación Provincial, se encontrarían técnicamente en situación de *prorrogatio*, con la consiguiente limitación a la administración ordinaria. Sólo la prórroga legal hubieran podido rehabilitarlos, y aun así en ningún caso hubieran podido disponer de competencia legislativa, ni siquiera la provisional que el número 3 de la disposición transitoria segunda atribuye a la Junta General Provisional³.

El Estatuto ordena constituir una Junta que por no mediar proceso electoral queda integrada provisionalmente por 58 miembros:

- a) Los parlamentarios a Cortes Generales por Asturias o sus sustitutos designados por la Asamblea de Parlamentarios de Asturias, 14.
- b) Los diputados provinciales, 30.
- c) Un número igual al de parlamentarios asturianos designados por la Asamblea de Parlamentarios de Asturias, proporcionalmente a la composición política y a propuesta de las fuerzas políticas respectivas, 14.

En relación a la composición inicialmente postulada por el Grupo Centrista se advierte la inclusión de los parlamentarios a Cortes, legitimados en elección directa, y la sustitución de la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales del artículo 146 de la Constitución, como órgano de designación de los miembros restantes, por la Asamblea de Parlamentarios *strictu sensu*. En el cambio debe haberse valorado el hecho de que sólo este órgano de designación está íntegramente elegido de forma directa por el pueblo, ya que los diputados provinciales lo eran de forma indirecta por los concejales agrupados en partidos judiciales.

Igual sentido de "transmisión de la legitimidad democrática" puede advertirse en la posibilidad de que sólo los parlamentarios puedan ser sustituidos por decisión del órgano Asamblea de Parlamentarios, lo que no se permite simétricamente para los Diputados Provinciales.

Resalta, asimismo, la integración del pleno de la Diputación Provincial, los 30 Diputados Provinciales, en la Junta General del Principado.

Las reglas de composición de la Junta provisional son claras en cuanto a los parlamentarios y a los diputados provinciales; no en la designación del número de miembros del apartado c) del número uno de la disposición transitoria. La norma ordena designar un número igual al de parlamentarios —14— de forma proporcional a la composi-

³ Sobre la *prorrogatio* y su distinción de la prórroga, Constantino MORTATI, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, tomo I, 9.ª edición, Padova, Cedam, 1975, págs. 502-503.

ción política de la Asamblea de Parlamentarios —organismo *de facto* que había actuado como impulsor de la concesión del régimen preautonómico a Asturias—. La distribución deberá hacerse con criterios de proporcionalidad a la composición de la Asamblea. Hubiera podido defenderse una atribución mínima inicial de un miembro a cada fuerza política y el reparto del resto con criterios proporcionales. Se optó, acertadamente, por reproducir la composición de la Asamblea, al ser el número de escaños a repartir idéntico al de componentes de la misma: siete miembros del PSOE, 5 de UCD, 1 de Coalición Democrática y 1 del PCE. La propuesta de designación la efectuaban las fuerzas políticas respectivas, referencia que hubiera sido de difícil aplicación caso de existir parlamentarios eligiéndose una lista propuesta por una agrupación de electores. En el caso de la Coalición Democrática, del acta de la sesión de la Asamblea de Parlamentarios se deduce que su diputado electo intervino como portavoz de Alianza Popular. Sólo el PSOE y el PCE hicieron uso de la posibilidad de sustituir a sus parlamentarios por otras personas.

El Estatuto de Autonomía permite, por consiguiente, la acumulación de la condición de Diputado al Congreso y la de miembro de una Asamblea Legislativa —si bien con la potestad legislativa mitigada— de una Comunidad Autónoma. El artículo 67 de la Constitución no permite “acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso”. La duda sobre la constitucionalidad del precepto estatutario queda resuelta con una interpretación estricta del término “acta”; la incompatibilidad del artículo 67 de la Constitución requiere, por consiguiente, que la condición de miembro de una Asamblea se obtenga en virtud del principio electoral, lo que no se daba en el supuesto analizado.

Falta en la disposición transitoria segunda, uno, una previsión similar a la efectuada por la disposición transitoria cuarta, 2, del Estatuto de Cantabria “en el caso de disolución anticipada de las Cortes, los diputados y senadores elegidos en la Provincia de Santander se entenderán prorrogados como miembros de la Asamblea Regional Provisional hasta la proclamación de los nuevos diputados y senadores que resulten elegidos en la misma” o a la regla de la disposición transitoria tercera, 1, del Estatuto de la Comunidad Valenciana que dispone que hasta las primeras elecciones existe una Asamblea transitoria integrada por “los parlamentarios elegidos en las *Elecciones Generales de 1979*, más otros tantos miembros designados por los partidos políticos en la misma proporción”. De modo similar, si acaso más preciso, operaba el Estatuto de Aragón, que integraba la Asamblea Provisional por la aplicación de la regla D'Hont al resultado obtenido en “las últimas elecciones generales por los partidos políticos y coaliciones electorales”, o el Estatuto de Canarias.

El Estatuto asturiano, seguido en este aspecto, por ejemplo, por el

de La Rioja, se refiere sólo como miembros de la Junta Provisional a "los parlamentarios a Cortes Generales por Asturias" o sus sustitutos. ¿Qué sucedía en el supuesto de convocatoria de elecciones generales al disolverse anticipadamente las Cortes Generales? Los artículos 68,4 y 69,6, de la Constitución disponen además que el mandato de diputados y senadores termina "el día de la disolución de la Cámara".

La continuidad de los parlamentarios como miembros de la Junta General hasta las elecciones quedaba jurídicamente salvada por la *prorrogatio*. Su sustitución por los electos en las Generales de 28 de octubre de 1982, o su mantenimiento en el cargo en virtud de interpretar su condición de miembros de la Junta General desde la constitución era hasta que "no se celebren las primeras elecciones", como reza la disposición transitoria segunda, 1, se resolvió a favor de la primera hipótesis. El acuerdo de remodelación de la Junta General, para adecuar parcialmente su composición a los resultados de las elecciones Generales se adaptó tras varias renovaciones de la Junta de Portavoces.

Nada determinaba el Estatuto de Autonomía sobre la duración del mandato de la Junta General Provisional. El Decreto 10/1983, de 4 de marzo, por el que se convocaban las primeras elecciones a la Junta General, precisó en su artículo 1.2 que la Junta General Provisional "terminará su mandato el día de la celebración de las elecciones". La precisión, obviamente, no hubiera podido afectar al mandato de los parlamentarios a Cortes Generales o sus sustitutos, cuyo mandato —que les otorga la condición de miembros de la Junta— termina por el transcurso de cuatro años desde su elección o el día de la disolución de la Cámara.

2. LA CONSTITUCION DE LA JUNTA PROVISIONAL

El número dos de la disposición transitoria segunda disponía la convocatoria de sesión constitutiva de la Junta General provisional dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor del Estatuto. La convocatoria se atribuía al presidente del Consejo Regional de Asturias, Órgano de Gobierno de la Preautonomía. La convocatoria se produjo por Decreto 1/1982, de 1 de marzo.

Aunque nada dice el Estatuto de Autonomía, a diferencia de lo que preceptúa para la constitución de la Junta electa, la sesión constitutiva estuvo presidida por una mesa de edad integrada por el diputado de mayor edad, que desempeñó la presidencia, y los dos más jóvenes, que actuaron de secretarios. Comprobada la existencia del *quorum* del artículo 27.2 del Estatuto de Autonomía, se aclaró constituida la Junta General Provisional.

El orden del día tasado de esta sesión constitutiva, preceptuado en

la disposición transitoria segunda, imponía a continuación la elección "del presidente y Mesa" de la Junta. La precisión no era sino una recepción del mandato del artículo 28.2 del Estatuto. Nada precisaba la disposición transitoria acerca de la composición de la Mesa y forma de elección, sino que remitía al número tres de la disposición transitoria primera, de donde se deduce que la Mesa debía estar integrada por presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios, elegidos mediante voto limitado. Para completar esta remisión normativa, por Decreto 31/1981, de 4 de diciembre, del Consejo Regional, se había designado una Comisión encargada de elaborar un borrador de normas para la elección de la Mesa provisional. El citado borrador fue debatido por el Pleno de la Junta General, previa la declaración del Reglamento del Congreso de los Diputados como Derecho supletorio y aprobado.

Las normas provisionales disponían en su artículo primero que la Mesa provisional, así correctamente calificada, se componía de un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. La elección del presidente, que debía producirse en primer lugar, tendría lugar mediante un "sistema mayoritario a dos vueltas". En la primera resultaría electo el candidato que hubiera obtenido el "voto de la mitad más uno del número legal de miembros de la Junta". Si ningún candidato alcanzara dicha mayoría, se procedía a una segunda votación en la que se proclamaba electo al que lo fuera por mayor número de votos. Los empates se resolvían mediante votaciones sucesivas.

Para la elección de vicepresidentes primero y segundo, y de secretarios primero y segundo, se procedía a dos votaciones separadas y sucesivas por este orden. Cada diputado disponía de un solo voto, resultando electos por orden correlativo los candidatos que obtuvieran mayor número de votos. Los empates se resolvían, igualmente, mediante votaciones sucesivas.

Se pormenorizaba a continuación (artículo 4.^º) el modo de escrutinio y se disponía que, tomada posesión de sus cargos, la Mesa y su presidente sometieran a debate del pleno las normas relativas a la formación de los grupos parlamentarios y a la elección del presidente del Principado⁴.

3. LA ELECCION DEL PRESIDENTE

La disposición transitoria ordenaba que en la misma sesión constitutiva se procediera asimismo a la elección del presidente del Principado de Asturias. Remitía para ello al procedimiento establecido en la disposición transitoria primera, número cuatro.

⁴ Cfr. *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, núm. 1, 26 de abril de 1982; Acta de la Sesión constitutiva de la Junta General, celebrada los días 6 y 8 de marzo de 1982.

El procedimiento fue completado mediante la aprobación por el pleno de la Junta de unas normas singulares.

En ellas, respetando la concurrencia plural de candidatos, que era norma de Derecho necesario, y amparándose en el carácter de norma abierta del artículo 32 del Estatuto, se optaba, sin embargo, por conformar un auténtico debate y votación de investidura, antes que una elección en sentido puro. Incluso las normas calificaban la reunión de la Junta de sesión de investidura, lo que jurídicamente era impreciso, pues el Estatuto ordenaba que la elección del presidente se realizara en la sesión Constitutiva, aunque en la tramitación de su largo orden del día se debieran consumir días e incluso interponer entre ellos semanas.

Al imponer por las normas remitidas que los candidatos se presentaran por al menos cinco miembros de la Junta hasta veinticuatro horas antes de lo que debió haber sido reanudación de la sesión, la Mesa disponía de las veinticuatro horas siguientes a la de cierre del plazo para examinar si "cada una de las (candidaturas) depositadas cumplía los requisitos de admisibilidad" (artículo 2.º). Reiniciada la sesión, el presidente de la Cámara proclamaba los candidatos y por el secretario primero se daba lectura a la disposición transitoria primera y al artículo 32.1 del Estatuto.

El artículo 4.º de las normas *ad hoc* regulaba el debate. El orden de intervención de los candidatos era el inverso al número de diputados del grupo parlamentario a que pertenecieran. A igual número de miembros, el orden era el inverso al de presentación de candidaturas. Cada candidato exponía "el programa y la composición de su Consejo de Gobierno, con indicación de los titulares de las diversas Consejerías". Tras la exposición, se suspendía la sesión por un plazo mínimo de veinticuatro horas, abriéndose un turno de intervenciones de los grupos parlamentarios por cada candidato y en el mismo orden en el que hubieran intervenido estos. Tras los turnos de réplica, se procedía a la votación. Las candidaturas eran puestas a votación por separado y siguiendo el mismo orden que para la exposición del Programa de Gobierno. La votación era pública y por llamamiento nominal, emitiéndose el voto diciendo *sí*, *no*, o *me abstengo*. El presidente proclamaba los resultados de cada votación y no debía someter a la Junta la siguiente candidatura si la anterior obtuviera la mayoría requerida: Si ningún candidato obtuviese la mayoría absoluta en primera convocatoria, debía procederse a votaciones sucesivas mediando entre cada convocatoria al menos cuarenta y ocho horas, tal como prescribe el artículo 32.1 del Estatuto. Durante dicho plazo, los candidatos podían retirar su candidatura mediante escrito dirigido al Presidente de la Junta General.

El procedimiento descrito, próximo a la votación de investidura —aunque con pluralidad de candidatos—, de presidente de Gobierno

de la Nación, tuvo un accidentado desarrollo. Ningún candidato de los tres en liza obtenía la mayoría requerida en primera votación —mayoría absoluta— y era presumible que tampoco obtuviera la simple en las sucesivas, dada la inexistencia de pactos entre las cuatro fuerzas políticas representadas en la Junta General. Cada candidato concitaba al voto favorable de su grupo, pero el negativo de todos los demás. El bloqueo de la situación, y la imposibilidad de acudir a la disolución de la Cámara (artículo 32.1), lo que era contradictorio con la fijación estatutaria de las primeras elecciones entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983, llevó al presidente de la Cámara a sostener que proclamaría candidato electo al que obtuviera “mayor cantidad de votos a favor” con independencia de los negativos y aun cuando estos superaran a los favorables⁵.

La solución vulneraba claramente el concepto de mayoría simple en una votación binaria, en la que el voto se emite mediante *si, no o abstención*, sistema en el que por mayoría simple debe entenderse mayor número de votos a favor que en contra o mitad más uno de los emitidos, excluidas las abstenciones.

Formulando el procedimiento de elección como una investidura, en la que la confianza debe probarse expresamente, y no se presume, resulta contradictorio proclamar electo a quien concitaba el rechazo, la negativa expresa de la Cámara o absurdo pretender que la Cámara otorgaba su confianza a quien votaba negativamente. No se acudió, aunque hubiera sido posible, pero contrario a la literalidad de las normas *ad hoc*, a la tesis de que el Estatuto de Autonomía proponía en el artículo 32 una elección en la que la relación fiduciaria puede presumirse en su inicio y debe probarse en su quiebra. Tampoco, es cierto, hubo necesidad de aplicar el injustificado criterio arriba enunciado, pues el PSOE y el PCA llegaron antes a un acuerdo de gobierno.

4. LAS COMPETENCIAS DE LA JUNTA GENERAL PROVISIONAL

La no formación del órgano mediante el principio electoral justifica que la Junta constituida de forma provisional ejerciera todas las competencias que el Estatuto atribuyera la Junta General electa, excepto el ejercicio de la potestad legislativa. Se excepcionaban aquellas “disposiciones necesarias para el funcionamiento de las Instituciones del Principado”, que podría *dictar* con carácter provisional.

Resalta de este número tres de la disposición transitoria:

- 1.º La limitación material del ámbito de incidencia normativa de las disposiciones de la Junta General: sólo aquellas *necesarias*

⁵ Cfr. *Ibidem*, pág. 18.

para el funcionamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma. Estrictamente hay que interpretar que le está vedado el ámbito competencial de los artículos 10 y siguientes del Estatuto de Autonomía, excepto el apartado a) del artículo 10.1: "la organización de sus instituciones de autogobierno", y, obviamente, la materia presupuestaria.

- 2.º La limitación formal de la competencia: la Junta no puede *strictu sensu* aprobar leyes, salvo la Ley de Presupuesto, hecho que remueve la vieja discusión sobre el carácter formal o material de la Ley de Presupuestos. Podría aprobar los reglamentos para la organización de los servicios a que se refiere el artículo 23.2 del Estatuto.
- 3.º La forma de las normas que adoptará la Junta, dentro de los límites descritos, se enuncia como *disposiciones*. Las normas fueron, no obstante, nombradas como *leyes*, aunque tengan carácter, en puridad, de leyes materiales y no formales.
- 4.º El uso del término *dictar*, en lugar de aprobar, término y giro lingüístico idénticos a los usados en el artículo 86.1 de la Constitución para los decretos-leyes del Gobierno de la nación.
- 5.º El carácter de *provisionalidad* de las disposiciones que *dictará*, en una nueva reminiscencia del artículo 86.1 de la Constitución. Provisionalidad que no queda claro si es una condición de validez o de vigencia de la norma.

Durante el período provisional (marzo de 1982-mayo de 1983), la Junta General aprobó siete leyes. De ellas, cinco tenían carácter presupuestario o financiero. De las dos restantes, una, la Ley 2/1982, sobre régimen de dedicación e incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, fue tácitamente derogada por la Ley 6/1984, de 5 de julio, del presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; la Ley 1/1982, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias, fue convalidada y modificada parcialmente por la Ley 9/1983⁶.

Por lo que se refiere al párrafo cuatro de esta disposición, nos remitimos al comentario al artículo 20.

⁶ La actividad de la Junta General Provisional, de José TUÑÓN BÁRZANA, "Junta General del Principado de Asturias". Crónica de su actividad (marzo de 1982-abril de 1985), en *Revista de las Cortes Generales*, cuatro, primer cuatrimestre 1985, págs. 250-266.

DISPOSICION TRANSITORIA TERCERA*

“Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes a las que este Estatuto se refiere y la Junta General del Principado legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma asturiana en los supuestos así previstos en este Estatuto.”

Hay que señalar, en primer lugar, que esta disposición —recogida en otros Estatutos de Autonomía— contiene un problema *menor* de redacción. Para una recta comprensión de la norma, debiera haber dicho lo siguiente: “Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes a las que este Estatuto se refiere y la Junta General del Principado *no* legisle ...”. La ausencia del *no* se observa también en la disposición transitoria 7.^a del Estatuto del País Vasco, la 2.^a del Estatuto de Cataluña, la 3.^a de Galicia y la 1.^a de Andalucía, entre otros; todos estos Estatutos contienen una disposición muy similar —a veces textualmente idéntica— a ésta 3.^a de Asturias. Sólo la disposición transitoria 5.^a del Estatuto de Aragón incluye la partícula negativa que evita cualquier equívoco.

De cualquier forma, el sentido y finalidad de este precepto está claro. Se trata de evitar cualquier interpretación del “bloque de constitucionalidad” que condujera erróneamente a pensar que hay una suerte de *vacatio legis* entre la publicación y entrada en vigor del Estatuto y el ejercicio de las competencias (concretamente las de *desarrollo legislativo y ejecución*) previstas en el propio Estatuto. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la inexistencia de tal *vacatio*. La Sentencia, de 7 de abril de 1983 señala que la titularidad de las competencias corresponde a la Comunidad Autónoma “por obra de la Ley Orgánica, por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía” y que aquéllas “se ejercitan sin

* Autor del comentario: Franciso Sosa Wagner

necesidad de esperar a la promulgación de leyes de bases”, de forma tal que “la atribución *ipso iure* de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio *inmediato* de todas aquéllas que para su ejercicio no requieran especiales medios personales”. Evidentemente, si en el momento de publicarse el Estatuto (diciembre de 1981), ya hubiera existido una jurisprudencia constitucional clara y rotunda al respecto, esta disposición transitoria 3.^a hubiera sido innecesaria. En las fechas en que se redactó el Estatuto, la disposición era una cláusula absolutamente necesaria para garantizar que la inactividad eventual del Estado no conduciría a la inactividad de la Comunidad Autónoma.

DISPOSICION TRANSITORIA CUARTA*

“El traspaso de los servicios inherentes a las competencias que, según el presente Estatuto, corresponden al Principado se hará de acuerdo con las bases siguientes:

1. En el término máximo de un mes desde el nombramiento del presidente por el Rey se nombrará una Comisión Mixta encargada de inventariar los bienes y derechos del Estado que deban ser objeto de traspaso al Principado, de concretar los servicios y funcionarios que deban traspasarse y de proceder a la adaptación, si es preciso, de los que pasen a la competencia del Principado.

2. La Comisión Mixta estará integrada paritariamente por vocales designados por el Gobierno de la nación y por el Consejo de Gobierno, y ella misma establecerá sus normas de funcionamiento.

Los acuerdos de la Comisión Mixta adoptarán la forma de propuesta al Gobierno de la Nación, que los aprobará mediante Decreto, figurando aquéllos como anejos al mismo, y serán publicados simultáneamente en el ‘Boletín Oficial del Estado’ y en el ‘Boletín Oficial del Principado’, adquiriendo vigencia a partir de esta publicación.

3. La Comisión Mixta establecerá los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio. En todo caso, la referida Comisión deberá determinar en un plazo de dos años, desde la fecha de su constitución, el término en que habrá de completarse el traspaso de todos los servicios que corresponden al Principado, de acuerdo con este Estatuto.

4. Para preparar los trasposos y para verificarlos por bloques orgánicos de naturaleza homogénea, la Comisión Mixta de transferencias estará asistida por Comisiones sectoriales, de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental será determinar con la representación de la Administración del Estado los trasposos de medios personales, financieros y materiales que deba recibir la Comunidad Autónoma.

Las Comisiones sectoriales trasladarán sus propuestas de acuerdo a la Comisión Mixta, que las habrá de ratificar.

5. Será título suficiente para la inscripción en el Registro de la Propiedad del traspaso de bienes inmuebles del Estado al Principa-

* Autor del comentario: Francisco Sosa Wagner

do la certificación por la Comisión Mixta de los acuerdos gubernamentales debidamente promulgados. Esta certificación deberá contener los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria.

El cambio de titularidad en los contratos de arrendamientos de locales para oficinas públicas de los servicios que se transfieran no dará derecho al arrendador a extinguir o renovar el contrato.

6. El Principado asumirá con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad, los servicios que hayan sido traspasados al Consejo Regional de Asturias. En relación a las competencias cuyo traspaso esté en curso de ejecución se continuará su tramitación de acuerdo con los términos establecidos por el correspondiente Decreto de traspaso. Tanto en uno como en otro caso, las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto.

7. La Comisión Mixta, creada de acuerdo con el Real Decreto de 29 de septiembre de 1978, para las transferencias al Consejo Regional de Asturias, se considerará disuelta cuando se constituya la Comisión Mixta requerida en el apartado 1, de esta Disposición Transitoria".

La regulación de la Comisión Mixta que efectúa esta disposición, a lo largo de sus siete apartados, es en buena parte muy similar a la de otros Estatutos. Sin embargo, merece la pena destacar que la previsión de una Comisión Sectorial (apartado 4) se inscribe dentro del marco de *racionalidad* y cooperación que, si hoy aparece como algo obvio, a finales de 1981, cuando se aprobó el Estatuto, era —de justicia es reconocerlo— auténticamente innovadora y paradigmática del principio de solidaridad.

Buena prueba de este deseo y necesidad —sentida entonces, y todavía ahora— de efectuar un proceso ordenado de traspasos se encuentra en el título 4.º de la Ley del Proceso Autonómico. El texto de la disposición transitoria hay que contemplarlo necesariamente junto con los artículos 16 a 21, ambos inclusivos, de esta Ley en el bien entendido de que en estos momentos, cuando el proceso de traspasos a Asturias ha culminado se hace innecesario un análisis detallado del contenido de estas normas. Pero sí conviene resaltar otro acierto más de la disposición: su correcta terminología.

En efecto, hay un evidente acierto cuando la Disposición comienza con estas palabras: "El traspaso de los servicios inherentes de las competencias...". En la Sentencia de 7 de abril de 1983, antes citada se contiene una cierta crítica a la disposición transitoria 2.ª del País Vasco que, al regular la Comisión Mixta correspondiente, señala que "se transfieren a las Comunidades Autónomas las *competencias* que le corresponden en su virtud del presente Estatuto". El Tribunal Constitucional dice que: "Es más exacta la disposición transitoria 6.ª del Estatu-

to de Cataluña, que habla de 'traspaso de los servicios inherentes a las competencias', que, *según el Estatuto*, corresponden".

"Si no hay genuina transferencia de competencias —añade la Sentencia— cuando la titularidad de éstas ha sido atribuida por los Estatutos, es obvio que tampoco es posible hablar de una transferencia del ejercicio de las competencias, y que hay que hablar simplemente de transferencias de los medios personales y materiales necesarios para tal ejercicio".

La Comisión Mixta a la que se refiere el apartado 7.º se constituyó por Real Decreto 1707/1982, de 24 de julio, publicado en el *Boletín Oficial de Estado*, el día 29 de julio de 1982. Desde entonces la Comisión ha aprobado cerca de medio centenar de traspasos.

DISPOSICION TRANSITORIA QUINTA*

Mientras no se dicten las disposiciones que permitan la financiación de los servicios transferidos correspondientes a competencias propias del Principado, el Estado contribuirá a su sostenimiento partiendo de una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el momento de la transferencia, actualizándola de acuerdo con las circunstancias.

Para garantizar esta financiación, la Comisión Mixta paritaria Estado-Principado determinará en cada momento su alcance."

1. EL PROCESO AUTONOMICO

Esta disposición se ha mantenido invariable desde la redacción dada en el borrador del anteproyecto de Estatuto de Autonomía, sin más cambios que el de su numeración, ya que en el texto primero estaba recogida en la disposición transitoria cuarta, pasando a ser la quinta en el texto definitivo.

2. COMENTARIO

La finalidad de este precepto es garantizar la financiación de los servicios transferidos mientras dure el período transitorio.

Este precepto es asimismo trasunto de la disposición transitoria primera, apartado 1, de la LOFCA.

Para garantizar esa financiación se prevee la creación de una Comisión Mixta paritaria Estado-Principado, que está asimismo prevista en el apartado 2 de la disposición transitoria anteriormente citada de la LOFCA.

Respecto al método a seguir para conseguir el objetivo de financiación aludido, nada concreto establece el Estatuto de Autonomía, limitándose a aludir a la actualización de las cantidades aportadas por el Estado.

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero

Por el contrario, la LOFCA en la disposición transitoria primera, apartado 2, párrafo segundo, establece este método articulándolo de la siguiente forma:

2. La Comisión Mixta... adoptará un método encaminando a fijar el porcentaje de participación previsto en el apartado 1, del artículo 13. El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.

Respecto a la determinación del método aludido nos remitimos al comentario al artículo cuarenta y cuatro, número cuatro, del Estatuto, donde se analiza detenidamente los diversos criterios de reparto.

Una vez fijado este método hay que pasar a determinar el porcentaje de participación, para cuya fijación habrá de seguirse lo indicado en la transcrita disposición transitoria primera, cuatro, de la LOFCA, que dice:

4. A partir del método fijado en el apartado segundo, se establecerá un porcentaje en el que se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, minorado por el total de la recaudación obtenida por la misma por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II, del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados.

Porcentaje que en cualquier caso podrá ser revisado, según el artículo 13, número 3, de la propia LOFCA, en los siguientes supuestos:

a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado.

b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.

c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.

d) Cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

DISPOSICION TRANSITORIA SEXTA*

"Serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden o naturaleza que en los momentos de las diversas transferencias tengan los funcionarios y personal adscritos al Consejo Regional de Asturias, a la Diputación Provincial de Oviedo, a los servicios estatales o a los de otras instituciones públicas objeto de dichas transferencias."

Todos los Estatutos recogen, con carácter de transitoriedad, una disposición similar a ésta. Se trata de algo lógico que responde históricamente a un sentimiento de inquietud del funcionario que se había traspasado a unas condiciones no del todo legalmente claras; lo menos que, en tal situación, debía decirse era que los derechos adquiridos serían respetados.

A mediados de 1985, este tipo de disposiciones transitorias no tienen gran valor en si mismas. Los artículos 24, 25 y 26 de la Ley del Proceso Autonómico han fijado la situación en la que quedan los funcionarios transferidos y la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, ha concretado (artículo 12) que estos funcionarios permanecen, respectivamente a sus cuerpos o escalas de origen, en una "situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas, que les permite mantener respecto de ellos todos sus derechos como si se hubieran en servicio activo".

El citado artículo de la Ley 30/1984 señala además que estos funcionarios "se integran plenamente" en la función pública de la Comunidad, algo que, por lo demás, ya estaba expresado en el artículo 25.1 de la LPA, que con absoluta precisión fija la dependencia "orgánica y funcional" de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, para valorar la incidencia de estas disposiciones, valga el siguiente dato: hasta el día 31 de diciembre de 1984 han sido traspasados a Asturias 2.599 funcionarios.

* Autor del comentario: Francisco Sosa Wagner

DISPOSICION TRANSITORIA SEPTIMA*

“Hasta tanto se promulgue la legislación del Estado a que hace referencia el artículo 19.1, de este Estatuto, el Principado de Asturias propondrá, de entre personas de reconocida capacidad para el cargo, tres de los miembros de cada uno de los Consejos de Administración de las Empresas públicas Hunosa y Ensidesa.

Dicha propuesta será formulada por la Junta General del Principado dentro de los treinta días siguientes a su constitución. Cada uno de los miembros de ésta podrá votar, como máximo, a dos candidatos propuestos.”

En desarrollo de esta disposición, la Junta General del Principado de Asturias aprobó la Ley 7/1983, de 6 de octubre (*BOPA*, núm. 232, de 10 de octubre de 1983). La Exposición de Motivos de la Ley señala expresamente que aún no ha sido aprobada la legislación estatal prevista en el artículo 19.1 del Estatuto. La Ley determina que la elección se hace en votación secreta (artículo 2.^º), crea una comisión “para la coordinación de los representantes del Principado de Asturias en las empresas públicas de titularidad estatal” (artículo 3.^º), instituye un Gabinete Técnico de apoyo a la Comisión (artículo 6.^º) y establece la comparecencia anual ante la Junta de los miembros de la Comisión (artículo 7.^º).

* Autor del comentario: Francisco Sosa Wägnér

DISPOSICION TRANSITORIA OCTAVA*

“El Gobierno, en el plazo de tres meses, a partir de la entrada en vigor de este Estatuto, propondrá a las Cortes Generales el cambio de denominación de la provincia de Oviedo, que pasaría a denominarse provincia de Asturias.”

Constituye esta disposición transitoria un ejemplo de la iniciativa legislativa reconocida a las Comunidades Autónomas por el artículo 87.2 de la Constitución y a la que ya se ha hecho expresa referencia en el comentario al artículo 14. Asimismo, me remito en lo que a este tema concreto se refiere, a lo expuesto al respecto en el comentario al artículo 2.º.

Por Ley de 5 de abril de 1983 (*BOE* de 7 de abril), se aprobó el efectivo cambio de denominación de la provincia de Oviedo al establecerse en su artículo único que: “La actual provincia de Oviedo se denominará provincia de Asturias, manteniéndose el nombre de Oviedo para su capital

Las referencias que al antiguo nombre se hubieren realizado por los órganos del Estado u otros organismos públicos se entenderán hechas en lo sucesivo a la nueva denominación.”

* Autor del comentario: Raúl Bocanegra Sierra

DISPOSICION TRANSITORIA NOVENA*

“Se cede a la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en la disposición transitoria tercera de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, el impuesto sobre el lujo que se recaude en destino.”

1. INTRODUCCION

La cesión del rendimiento del Impuesto sobre el Lujo devengado en destino estaba ya recogida en el borrador del anteproyecto de Estatuto de Autonomía elaborado por la “Comisión de los ocho”.

Su actual redacción e incorporación a la disposición transitoria novena se produjo en el debate del Estatuto de Autonomía en las Cortes Generales.

Esta disposición es una transcripción de la disposición transitoria tercera de la LOFCA, en virtud de la cual se cede el Impuesto de Lujo en destino en lugar del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante IVA), hasta que éste entre en vigor. La medida es de todo punto lógica ya que no podría cederse un impuesto que aún no forma parte de nuestro sistema fiscal.

Dado que también en este supuesto se trata de un impuesto cedido cuando hemos dicho con carácter general al analizar la cesión de tributos de la disposición adicional primera es aquí aplicable.

2. CONSIDERACIONES PARTICULARES

Ahora bien, como comentario específico podemos hacer las siguientes consideraciones:

Como ya se ha señalado, el Impuesto de Lujo recaudado en destino sustituye al IVA, en fase minorista hasta que éste entre en vigor, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía y en la

* Autores del comentario: Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero

LOFCA. Sin embargo, la Ley de Cesión va más allá para fijar la necesidad de una ley especial para que se produzca la efectiva cesión del IVA en fase minorista. A este respecto en su disposición adicional segunda, número 2, se establece que: "Se regulará mediante ley especial la cesión a las Comunidades Autónomas del rendimiento que en su territorio corresponda al Impuesto sobre el Valor Añadido en su fase de gravamen sobre las ventas al por menor u otros impuestos sobre las ventas en la misma fase, cuando se establezcan dichas figuras impositivas".

El caso del IVA presenta una serie de características que le diferencian del resto de supuestos de cesión de tributos. En efecto, en este caso no se cede un impuesto en bloque o uno o varios de los hechos imponibles gravados por un impuesto, sino una fase de un impuesto plurifásico. Dada la forma que adoptará el IVA en nuestro país (un IVA tipo consumo gestionado por el método del crédito fiscal), la cesión de una fase de un impuesto que debería gestionarse de forma integrada elevará los costes recaudatorios y densificará enormemente el intercambio de información entre Administraciones. Piénsese, por ejemplo, en cómo se alteraría la mecánica de las devoluciones.

Pero, además de los problemas de gestión, debe hacerse mención a un hecho importante que apenas ha sido objeto de consideración. Nos estamos refiriendo al tema de los recargos. En el caso de los tributos cedidos todas las competencias normativas las retiene el Estado, salvo en lo referente al tipo de gravamen. Desde el momento que las Comunidades Autónomas pueden establecer recargos, el tipo final dependerá de la acción legislativa conjunta estatal-autonómica. La solución general parece que será un tipo final fijado por el Estado (si no existen recargos) o conjuntamente por el Estado y las Comunidades. Dada la naturaleza de los recargos, el mayor peso en la fijación del tipo parece que corresponderá al Estado. No obstante, la situación se invierte totalmente, llegando al extremo opuesto, en el caso del IVA, dado que el empleo del método del crédito fiscal impone retroactivamente un tipo impositivo uniforme, siendo éste el tipo legal aplicado en la última etapa, es decir, la minorista¹.

No afirmamos aquí que éste sea un aspecto negativo, pero al menos debe ser un motivo de reflexión.

Señalar, por último, que en la medida que el IVA se aplique de forma simplificada en la fase minorista, mediante una tasa de equivalencia (lo cual, de hecho, supone no aplicar el IVA en dicha fase), la anterior argumentación no sería aplicable.

¹ SHOUP, Carl: *Public Finance*, Aldine, Chicago, 1969, versión castellana de Emilio ALBI, publicada por el Instituto de Estudios Fiscales bajo el título *Hacienda Pública*, Madrid, 1980, pág. 352.

INDICE

	<i>Págs.</i>
Colaboradores de la obra	7
Javier García Fernández:	
— Artículo 1	
1. Estructura del precepto	9
2. El acto constitutivo de la Comunidad	10
3. El acatamiento a la Constitución.....	13
4. El Estatuto como norma institucional básica	14
5. La denominación del Principado de Asturias.....	14
Raúl Bocanegra Sierra:	
— Artículo 2	
1. Introducción.....	17
2. El papel del territorio en el Principado de Asturias	19
3. El alcance del territorio del Principado de Asturias	21
Bernardo Fernández Pérez:	
— Artículo 3	
1. La bandera del Principado de Asturias.....	27
2. El escudo del Principado de Asturias.....	28
3. El himno del Principado de Asturias	31
Javier García Fernández:	
— Artículo 4	
1. Significado del precepto.....	33
2. El bable como modalidad lingüística	34
3. La eficacia del precepto	35
Bernardo Fernández Pérez:	
— Artículo 5	
1. La génesis del precepto	37
2. La determinación estatutaria de la sede.....	38

Raúl Bocanegra Sierra:

— Artículo 6

1. Introducción.....	41
2. El carácter bifronte del Municipio	41
3. Las competencias municipales. Competencias propias y delegadas	46
4. Las comarcas y demás entidades locales	51
5. La política territorial del Principado	54

Javier García Fernández:

— Artículo 7

1. Estructura del precepto	59
2. La condición política de los asturianos.....	60
3. La vecindad administrativa como soporte jurídico de la condición política.....	62
4. La eficacia de la condición política de asturiano.....	64
5. Los asturianos residentes en el extranjero y sus descendientes.....	65

Bernardo Fernández Pérez:

— Artículo 8

1. Génesis, alcande y contenido del precepto	67
2. El desarrollo normativo del reconocimiento de la asturianía	68
3. El órgano de participación de las Comunidades asturianas	70
4. El reconocimiento de la asturianía y las relaciones exteriores.....	71

Raúl Bocanegra Sierra:

— Artículo 9

1. Introducción.....	75
2. El contenido del precepto	76
3. Constitucionalidad de las normas programáticas.....	77
4. El precepto no vincula al legislador regional	78

TÍTULO PRIMERO: De las competencias del Principado de Asturias 81

Francisco Sosa Wagner (con la colaboración de Ricardo Caballero):

— Artículo 10

1. Introducción.....	82
2. La potestad organizatoria	82
3. Urbanismo, ordenación del territorio y vivienda	85

	<i>Págs.</i>
4. Obras públicas y transportes	88
5. Competencias en materia de agricultura y ganadería.....	95
6. Aguas y aprovechamientos hidráulicos	98
7. Pesca y caza.....	101
8. Ferias y mercados.....	104
9. Fomento del desarrollo económico.....	105
10. Artesanía.....	111
11. Museos, archivos y bibliotecas.....	113
12. Deporte y tiempo libre.....	118
13. Investigación	118
14. Turismo.....	121
15. Asistencia y bienestar social.....	122
16. Vigilancia y protección de edificios.....	124

Francisco Sosa Wagner (con la colaboración de Ricardo Caballero):

— Artículo 11

1. Montes y aprovechamientos forestales.....	128
2. Instituciones de crédito	130
3. Ordenación de la actividad económica.....	132
4. Minas y energía	134
5. Investigación	136
6. Sanidad	138
7. Especialidades del régimen jurídico-administrativo.....	142
8. Coordinación hospitalaria	145

Francisco Sosa Wagner (con la colaboración de Ricardo Caballero):

— Artículo 12

1. Medio ambiente y vertidos.....	147
2. Tratados internacionales.....	150
3. Museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal	153
4. Denominaciones de origen.....	154
5. Comercio interior y defensa del consumidor	156
6. Industria	159

Francisco Sosa Wagner (con la colaboración de Ricardo Caballero):

— Artículo 13	161

Javier García Fernández:

— Artículo 14

1. Finalidad del precepto.....	165
2. La atribución de competencias por las Leyes del Estado. Según el artículo 150.2 de la Constitución.....	167
3. La Ley estatal como atribuidora de competencias.....	169

	<u>Págs.</u>
Raúl Bocanegra Sierra:	
— Artículo 15	
1. Introducción.....	172
2. Territorialidad del derecho del Principado de Asturias	172
3. Los privilegios de la Administración del Principado de Asturias.....	172
4. La suplencia del Derecho estatal sobre el autonómico	173
Leopoldo Tolívar Alas:	
— Artículo 16	
1. Comentario.....	175
Leopoldo Tolívar Alas:	
— Artículo 17	
1. Comentario.....	183
Leopoldo Tolívar Alas:	
— Artículo 18	
1. Comentario.....	193
Leopoldo Tolívar Alas:	
— Artículo 19	
1. Comentario.....	199
Raúl Bocanegra Sierra:	
— Artículo 20	
1. Introducción.....	203
2. La provincia, entidad local, y las Comunidades Autónomas uniprovinciales.....	205
3. La provincia, entidad local, en el Estatuto de Autonomía de Asturias.....	206
Leopoldo Tolívar Alas:	
— Artículo 21	
1. Comentario.....	211
TÍTULO II: De los órganos institucionales del Principado de Asturias.....	219
Javier García Fernández:	
— Artículo 22	
1. La expresión órganos institucionales	219

	<i>Págs.</i>
2. Configuración jurídica y estructura política de la Comunidad Autónoma	220
CAPITULO PRIMERO: De la Junta General del Principado de Asturias ...	223
Gregorio Arranz Pumar:	
— Artículo 23	
1. Introducción.....	223
2. Competencias de la Junta General del Principado	227
3. La potestad reglamentaria de la Junta General.....	230
4. Inviolabilidad de la Junta General.....	232
Gregorio Arranz Pumar:	
— Artículo 24	
1. Introducción.....	236
2. Cuadro general de las funciones de la Junta General	236
3. Referencia especial a determinadas funciones de la Junta General	239
4. La Junta General y las relaciones internacionales.....	243
Gregorio Arranz Pumar:	
— Artículo 25	
1. Duración de la legislación asturiana	245
2. Convocatoria de la Junta General y constitución de la misma	248
3. La normativa electoral. Nociones generales.....	250
4. Inelegibilidad e incompatibilidad	252
5. El sistema electoral.....	254
Gregorio Arranz Pumar:	
— Artículo 26	
1. Introducción.....	259
2. La interdicción del mandato imperativo	260
3. Las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad.....	261
4. Derechos de información.....	265
5. Derechos económicos.....	267
6. Otras cuestiones relativas al Estatuto de los parlamentarios.....	269
Gregorio Arranz Pumar:	
— Artículo 27	
1. Introducción. Períodos ordinarios de sesiones.....	271
2. Las sesiones extraordinarias.....	272

	<i>Págs.</i>
3. Régimen jurídico de las reuniones parlamentarias	273
4. El principio de publicidad de las sesiones.....	277
5. El problema de la indelegabilidad parlamentaria	279
 Gregorio Arranz Pumar:	
— Artículo 28	
1. Autonomía presupuestaria de la Junta General.....	281
2. Los Reglamentos parlamentarios.....	282
3. El Reglamento de la Junta General.....	285
4. El Estatuto del Personal de la Junta General	287
5. La organización interna de la Junta General	288
 Gregorio Arranz Pumar:	
— Artículo 29	
1. Introducción.....	293
2. El Pleno de la Junta General.....	294
3. Las Comisiones en el Parlamento asturiano: estructura, tipología y funcionamiento	295
4. Las Comisiones de Investigación.....	300
5. La Diputación Permanente	303
 Gregorio Arranz Pumar:	
— Artículo 30	
1. Los grupos parlamentarios. Naturaleza.....	305
2. Los grupos parlamentarios en la Junta General	307
3. Los grupos parlamentarios y la dinámica parlamentaria .	310
 Gregorio Arranz Pumar:	
— Artículo 31	
1. Introducción. La iniciativa legislativa	313
2. Iniciativa legislativa del Ejecutivo	314
3. La iniciativa legislativa parlamentaria	315
4. Otras formas de iniciativa legislativa	317
5. La promulgación y ubicación de los productos normati- vos de la Junta General	321
 CAPITULO II: Del presidente del Principado de Asturias.....	 325
 Bernardo Fernández Pérez:	
— Artículo 32	
1. El presidente, órgano estatutario superior	325
2. La génesis del precepto	326
3. Elección versus investidura	331

	<i>Págs.</i>
4. El modelo asturiano: un procedimiento de elección	334
5. La tramitación de la elección.....	339
6. El nombramiento del presidente	343
7. Estatuto personal del presidente	343
8. Las causas de cese del presidente	345
9. Incapacidad, ausencia o enfermedad del presidente.....	348
10. Las funciones del presidente	350
11. El presidente, suprema representación del Principado ...	351
12. El presidente como representante ordinario del Estado.	353
13. El presidente y el Consejo de Gobierno	355
14. El nombramiento y separación de consejeros, atribución del presidente.....	360
15. La formalización de los actos del presidente	360
16. La delegación de funciones presidenciales.....	361
17. Los servicios de apoyo al presidente	362
18. El principio de responsabilidad del presidente.....	362
 CAPITULO III: Del Consejo de Gobierno	 365
 Bernardo Fernández Pérez:	
— Artículo 33	
1. El Consejo de Gobierno, órgano estatutario superior	365
2. La génesis del precepto	366
3. Las funciones del Consejo de Gobierno.....	368
4. La potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno	374
5. La función administrativa y el Consejo de Gobierno	378
6. La administración del Principado	380
7. Funcionamiento del Consejo de Gobierno y órganos auxiliares del mismo.....	382
8. La formación y cese del Consejo de Gobierno.....	384
9. Los miembros del Consejo de Gobierno: los consejeros .	386
10. Nombramiento, cese y sustitución de los consejeros	387
11. Estatuto personal de los consejeros	388
12. Las atribuciones de los consejeros.....	390
13. La posición institucional del consejero	392
14. Régimen de publicación de normas y publicidad de actos del Consejo de Gobierno	393
 Bernardo Fernández Pérez:	
— Artículo 34	
1. La génesis del precepto	395
2. El principio de responsabilidad política en el Estatuto.....	396
3. La relación fiduciaria y su relación con el principio de responsabilidad política.....	396
4. La responsabilidad directa de los consejeros: su alcance .	398

	<i>Págs.</i>
5. Los medios de orientación, impulso y control ordinario del Consejo de Gobierno	402
6. El derecho de información del Consejo de Gobierno en relación con los tratados y convenios	405
 Bernardo Fernández Pérez:	
— Artículo 35	
1. La recepción en el Estatuto de los medios de exigencia de la responsabilidad política	410
2. La cuestión de confianza	412
3. La moción de censura	415
4. La <i>prorrogatio</i> del Consejo de Gobierno cesante	417
5. La forma de gobierno regional	418
 TITULO III: De la Administración de Justicia	 421
 Raúl Bocanegra Sierra:	
— Artículo 36	
1. Introducción	421
2. La unidad del Poder Judicial	422
3. La justificación constitucional de la regulación estatutaria del Tribunal Superior de Justicia de Asturias	426
4. La regulación material del Tribunal Superior de Justicia de Asturias	428
 Raúl Bocanegra Sierra:	
— Artículo 37	
1. La competencia del Tribunal Superior de Justicia y de los órganos jurisdiccionales en Asturias	431
2. Las competencias del Tribunal Superior de Justicia en el orden contencioso-administrativo y social	435
 Raúl Bocanegra Sierra:	
— Artículo 38	
1. El nombramiento del presidente del Tribunal Superior de Justicia	441
 Leopoldo Tolívar Alas:	
— Artículo 39	
1. Comentario	443

Leopoldo Tolívar Alas:

- Artículo 40
 - 1. Comentario..... 449

Leopoldo Tolívar Alas:

- Artículo 41
 - 1. Introducción..... 453
 - 2. La fijación de demarcaciones judiciales en la experien-
cia regional de la II República 455
 - 3. El rango normativo y la modificación de demarcaciones
judiciales..... 458
 - 4. La innovación de las comunidades autónomas 460

TITULO IV: Hacienda y Economía..... 463

Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:

- Artículo 42
 - 1. El proceso autonómico..... 463
 - 2. Comentario..... 464

Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:

- Artículo 43
 - 1. El proceso autonómico..... 479
 - 2. Comentario..... 480

Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:

- Artículo 44
 - 1. El proceso autonómico..... 483
 - 2. Comentario..... 484

Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:

- Artículo 45
 - 1. El proceso autonómico..... 495
 - 2. Comentario..... 496

Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:

- Artículo 46
 - 1. El proceso autonómico..... 501
 - 2. Comentario..... 502

Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:

- Artículo 47
 - 1. El proceso autonómico..... 511
 - 2. Comentario..... 512

Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:

- Artículo 48
 - 1. El proceso autonómico..... 517
 - 2. Comentario..... 517

Leopoldo Tolívar Alas:

- Artículo 49
 - 1. Comentario..... 523

Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:

- Artículo 50
 - 1. El proceso autonómico..... 531
 - 2. Comentario..... 531

Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:

- Artículo 51
 - 1. El proceso autonómico..... 535
 - 2. Comentario..... 535

TÍTULO V: Del control sobre la actividad de los órganos del Principado . 537**Raúl Boncanegra Sierra:**

- Artículo 52
 - 1. Introducción..... 537
 - 2. La posición y funciones del Tribunal Constitucional 538
 - 3. Los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes 542
 - 4. El control de constitucionalidad de las leyes autonómicas..... 545

Raúl Bocanegra Sierra:

- Artículo 53
 - 1. Introducción..... 557
 - 2. La descripción de los conflictos constitucionales 557
 - 3. La legitimación del Principado de Asturias para comparecer en los conflictos constitucionales 561

Leopoldo Tolívar Alas:

- Artículo 54
 - 1. Comentario..... 567

Leopoldo Tolívar Alas:

- Artículo 55
 - 1. Introducción..... 577
 - 2. Notas de Derecho Comparado 579
 - 3. El Tribunal de Cuentas español, según su Ley Orgánica .. 581
 - 4. Observaciones específicas sobre el precepto estatutario .. 583

TÍTULO VI..... 585

Leopoldo Tolívar Alas:

- Artículo 56
 - 1. Comentario..... 585

Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:

- Disposición adicional
 - 1. El proceso autonómico..... 591
 - 2. Comentario..... 592
 - 3. Condiciones de la cesión de tributos..... 593

Bernardo Fernández Pérez:

- Disposición Transitoria Primera
 - 1. El objeto del precepto..... 596
 - 2. La génesis del precepto 596
 - 3. El sistema electoral de las primeras elecciones a la Junta General del Principado 599
 - 4. El marco territorial de la elección 604
 - 5. La distribución del número de diputados en el marco territorial 605
 - 6. La barrera electoral..... 606
 - 7. Derecho electoral supletorio..... 609
 - 8. La constitución de la Junta General electa 611
 - 9. La elección del presidente del Principado 613
 - 10. El procedimiento de elección del presidente..... 614

Bernardo Fernández Pérez:

- Disposición Transitoria Segunda
 - 1. La génesis del precepto y su finalidad 620
 - 2. La constitución de la Junta provisional 624

	<i>Págs.</i>
3. La elección del presidente.....	625
4. Las competencias de la Junta General provisional.....	627
Francisco Sosa Wagner:	
— Disposición Transitoria Tercera.....	629
Francisco Sosa Wagner:	
— Disposición Transitoria Cuarta	631
Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:	
— Disposición Transitoria Quinta	
1. El proceso autonómico.....	635
2. Comentario.....	635
Francisco Sosa Wagner:	
— Disposición Transitoria Sexta	637
Francisco Sosa Wagner:	
— Disposición Transitoria Séptima	639
Francisco Bocanegra Sierra:	
— Disposición Transitoria Octava	641
Antonio Aparicio Pérez y Carlos Monasterio Escudero:	
— Disposición Transitoria Novena	643



MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL