

Expediente Núm. 18/2006
Dictamen Núm. 93/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de junio de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen. Formuló voto particular, que se adjunta como Anexo, el Consejero don Fernando Ramón Fernández Noval, que votó en contra:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud del Consejo de Gobierno de 24 de enero de 2006, examina el expediente relativo a la consulta facultativa acerca de la reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. La solicitud de Dictamen

El Presidente del Principado de Asturias, por escrito de fecha 25 de enero de 2006, solicita a este Consejo Consultivo dictamen facultativo acerca de la reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

La petición se efectúa previo Acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptado en la reunión celebrada el día 24 de enero de 2006, y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 14 y 17 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo (en adelante Ley del Consejo), modificada por la Ley 2/2005, de 20 de mayo, y en relación con los artículos 20 y 40 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio (en adelante Reglamento de Organización y Funcionamiento).

El Acuerdo del Consejo de Gobierno se adoptó en los siguientes términos:

“Solicitar del Excmo. Sr. Presidente del Principado de Asturias que recabe dictamen, de carácter facultativo, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias sobre los ámbitos de reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias contenidos junto con propuesta razonada en cada uno de ellos en el Anexo que se acompaña formando parte de este Acuerdo, así como el procedimiento legal a que dicha reforma ha de sujetarse; y todo ello con arreglo al cuestionario que en el citado Anexo se contiene, sin perjuicio de que el dictamen pueda extenderse a aquellos otros aspectos que, relacionados con las referidas cuestiones, entienda que han de ser tenidos en cuenta”.

Acompaña a la solicitud de dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, la documentación correspondiente a la consulta planteada, integrada por: Certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptado en la reunión de 24 de enero de 2006, con el Anexo al mismo que contiene la relación de cuestiones objeto de la consulta; Informe de la Dirección General de Relaciones Institucionales y del Servicio Jurídico, e Informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

El expediente incluye asimismo un Extracto de Secretaría y un Índice de Documentos, e incorpora, como documentación complementaria, los Informes

recabados por el Principado de Asturias y emitidos en 2005 por diversos Grupos de Expertos sobre varios aspectos relacionados con la reforma del Estatuto de Autonomía.

2. Contenido de la consulta

La relación de cuestiones es la siguiente:

“1. Cuestiones previas de índole formal y procedimental

Procedimiento de reforma del Estatuto

Análisis del vigente procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía, regulado en el Título VI de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, y posibles modificaciones del mismo atendiendo al marco legal vigente y al de Derecho comparado.

Sistemática del Estatuto

Valoración de la posibilidad de incorporar un Preámbulo al Estatuto y de sus funciones normativas.

Dado que el Estatuto de Autonomía ha sido objeto ya de otras reformas, que han supuesto, bien la introducción de Títulos y artículos nuevos, sin alterar la numeración original, bien la supresión de disposiciones, desde una perspectiva de técnica jurídica, ¿debería una futura reforma estatutaria reordenar formalmente el texto resultante, consolidándolo?

Relación entre materias susceptibles de reforma e instrumentos normativos para formalizarla

Dado que existen contenidos estatutarios constitucionalmente necesarios y otros de inclusión facultativa, ¿qué efectos jurídicos tiene en la configuración normativa del autogobierno de la Comunidad Autónoma el recurso a las remisiones normativas de determinados contenidos al legislador autonómico?

2. Cuestiones previas de carácter general

Marco de deliberación y decisión de determinados contenidos estatutarios

Sin perjuicio de que el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía requiera la aprobación de las Cortes Generales como Ley Orgánica, ¿debería reservarse la determinación de ciertos aspectos de la configuración autonómica del Estado a procedimientos y órganos que garanticen la presencia de todas las Comunidades Autónomas? ¿Cuáles?

Condicionamiento de la voluntad estatal por mandatos estatutarios

¿En qué medida resulta constitucionalmente posible condicionar por mandatos estatutarios la voluntad estatal en relación con la delegación o transferencia de materias de su competencia, o exigir la participación del Principado de Asturias en órganos estatales o en la formulación de planes y programas del Estado que incidan singularmente en Asturias o en el ámbito competencial autonómico?

Trascendencia jurídico-constitucional de la autodefinición de la Comunidad Autónoma

Dada la posibilidad constitucional de distinguir en el Estatuto de Autonomía entre `nacionalidad` y `región`, incluso, como prueba la práctica estatutaria, la de recurrir a otra denominación, ¿qué efectos jurídico-constitucionales tiene esta calificación?

3. Cuestiones relativas a contenidos de la reforma estatutaria

Declaraciones de derechos

¿Resulta adecuado constitucionalmente incluir en el Estatuto de Autonomía una `declaración de derechos`, o mencionar alguna, que difiera, o complemente, del tenor literal del artículo 9 del Estatuto?

Contenidos del Título Preliminar

- En relación con la delimitación territorial del Principado de Asturias: análisis del sentido y alcance del actual artículo 2 del Estatuto. En este marco,

¿qué efectos tiene sobre esta disposición la previsión de que Estatutos de Autonomía de Comunidades Autónomas limítrofes regulen procedimientos dirigidos a modificar su territorio?

- Análisis del alcance jurídico de la regulación estatutaria del bable o asturiano y de sus desarrollos normativos, así como del grado de protección normativa que se dispensa a las modalidades lingüísticas propias de la zona occidental asturiana.

- En relación con la regulación estatutaria de la sede de las Instituciones del Principado, ¿habría que precisar el alcance de la reserva legal recogida en el inciso final del artículo 5 del Estatuto de Autonomía, dada la actual organización de la Comunidad Autónoma?

Contenidos del Título Primero, `De las competencias del Principado de Asturias`

- ¿Procede revisar los títulos competenciales vigentes con la finalidad de reordenarlos cualitativamente, modificando la modalidad o alcance de alguno de ellos?

- ¿Es posible establecer en el Estatuto de Autonomía algún procedimiento que, sin recurrir a procesos ante la jurisdicción constitucional, garantice el ámbito competencial del Principado de Asturias frente a su eventual limitación por la normativa básica de competencia estatal?

- Análisis, a la vista de los informes que se adjuntan y del derecho comparado, de posibles títulos competenciales nuevos.

- En relación, específicamente, con las competencias del Principado en materia de régimen local, ¿es posible constitucionalmente ampliar o modular el alcance del actual título?

- El Estatuto de Autonomía no dispone la existencia de policía autonómica; en consecuencia, ¿existen vías a través de la reforma estatutaria para ampliar las funciones que actualmente se asignan a las unidades adscritas en virtud de Convenios con la Administración del Estado?

Contenidos del Título Segundo, `De los órganos institucionales del Principado de Asturias´

- Los principios del sistema electoral de la Junta General del Principado de Asturias están recogidos en los números 1 y 2 del artículo 25 del Estatuto, que remite su desarrollo a una ley del Principado cuya aprobación y reforma requiere el voto de la mayoría de la Junta. ¿Existe alguna exigencia constitucional que obligue a precisar más o a modificar dichos principios?

- El artículo 25.3 del Estatuto de Autonomía regula la facultad del Presidente del Principado de acordar la disolución anticipada de la Junta General. ¿Resulta jurídicamente posible remover alguno de los límites que actualmente caracterizan esta regulación? ¿Es posible armonizar la remoción de esos límites con la disposición del artículo 25.4 del Estatuto relativa al calendario electoral?

- El Capítulo II del Estatuto de Autonomía, `Del Presidente del Principado de Asturias´, remite en su artículo 32, apartado 4, a una ley del Principado, cuya aprobación requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de la Junta, la regulación del estatuto personal del Presidente, el procedimiento para su elección y cese y sus atribuciones. ¿Existe alguna exigencia constitucional que obligue a precisar más o a modificar estos contenidos? ¿Es jurídicamente posible, teniendo en cuenta el sistema de relaciones interorgánicas y, consecuentemente, la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma, eliminar la exigencia estatutaria de que el Presidente del Principado deba reunir la condición de diputado a la Junta General? ¿Resulta jurídicamente necesaria una habilitación estatutaria para reconocer al Presidente la competencia para organizar el Gobierno, en la medida en que esta función puede entrañar modificación, creación o supresión de Consejerías, materias objeto de reserva de ley?

- El Capítulo III del Estatuto de Autonomía, artículos 33 a 35 bis, regula el Consejo de Gobierno y el sistema de relaciones interinstitucionales en la

Comunidad Autónoma. Los artículos 33.2 y 34.2, respectivamente, remiten a una ley del Principado, aprobada por mayoría absoluta de los miembros de la Junta General, la regulación de las atribuciones del Consejo de Gobierno, el estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes, y la responsabilidad política del Consejo de Gobierno ante la Junta General así como las relaciones entre dicha Junta y el Consejo. Teniendo en cuenta que el Estatuto, en especial sus artículos 33, apartado 1; 34, apartado 1; 35 y 35 bis, predetermina y enmarca la configuración legislativa de aquellos contenidos, ¿existe alguna exigencia constitucional que obligue a precisar más, o a modificar, este marco normativo? ¿Debe regularse en el Estatuto el alcance de la entrada en funciones del Consejo de Gobierno? ¿Resulta constitucionalmente posible regular en el Estatuto la legislación de urgencia mediante el instituto de los Decretos-Ley?

- ¿Resulta jurídicamente conveniente incluir en el Estatuto un Capítulo dedicado a la Administración Pública? ¿Cuál podría ser su contenido esencial?

Contenidos del Título III, `De la Administración de Justicia`

¿Resulta necesario prever su modificación a la luz de la reforma en curso de la Ley Orgánica del Poder Judicial?

Contenidos del Título IV, `Hacienda y Economía`

Atendiendo básicamente a sus ámbitos materiales respectivos, ¿cuál es, en el sistema de fuentes, la posición del Estatuto de Autonomía y de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas al regular la financiación autonómica? ¿Puede el Estatuto de Autonomía reforzar la exigencia de solidaridad en la concepción y concreción normativa del sistema de financiación autonómica?

Otros contenidos: Órganos y procedimientos de participación en la formación y manifestación de la voluntad estatal

Dados los desarrollos recientes de los procedimientos de participación de las Comunidades Autónomas en la formación y manifestación de la voluntad del

Estado ante la Unión Europea, ¿resulta necesario reflejarlos en el Estatuto de Autonomía?

- ¿Resulta necesario revisar las cláusulas estatutarias que prevén la participación del Principado de Asturias en la formación de normas convencionales en el ordenamiento internacional?

- ¿Exigiría alguna adaptación estatutaria la entrada en vigor, en su caso, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, actualmente en proceso de ratificación?

- ¿Es posible constitucionalmente hacer más flexibles los procedimientos de celebración de convenios intercomunitarios?

Otros contenidos: Acerca de los procedimientos de generalización de ámbitos competenciales autonómicos

¿Es posible regular en el Estatuto algún procedimiento que implique la asunción automática de competencias incluidas en los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades?"

3. Naturaleza del Dictamen

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, órgano auxiliar del Principado de Asturias, creado directamente por el Estatuto de Autonomía como superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma (artículo 35 *quáter* de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias), emite el presente Dictamen facultativo según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley del Consejo, en relación con el artículo 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, recabado por el Presidente del Principado de Asturias a solicitud del Consejo de Gobierno, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En los términos del artículo 14 de la Ley del Consejo, la consulta facultativa puede recabarse "sobre cualesquiera otros asuntos no incluidos en el

artículo 13, cuando por su especial trascendencia o repercusión el órgano consultante lo estime conveniente". En la petición de Dictamen quedan debidamente fundamentados estos extremos.

El Dictamen se emite en los términos con los que el artículo 3, apartado 2, de la Ley del Consejo delimita el ejercicio de la función consultiva por parte de este órgano auxiliar: fundamentado en derecho y sin valorar aspectos de oportunidad o conveniencia, criterios que sólo puede tomar en consideración si se lo solicita expresamente la autoridad consultante. No obstante, resulta imposible hacer abstracción del contexto en el que se formula la consulta y que nos permitirá comprender y justificar el sentido preciso de algunas de las cuestiones que se someten a nuestra consideración.

4. El contexto de la consulta

La consulta se formula en un doble marco, el propio de la Comunidad Autónoma y el nacional.

En la propuesta de Acuerdo sobre solicitud de Dictamen al Consejo Consultivo acerca de la reforma del Estatuto de Autonomía se describe someramente el marco interno de la consulta en los siguientes términos:

"En cumplimiento de los compromisos adquiridos por este Gobierno ante la Junta General del Principado de Asturias, se ha propiciado una reflexión serena, participativa y rigurosa en el proceso de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía. En el marco de ese proceso y en desarrollo de tales compromisos, se han concluido los trabajos de los grupos de expertos creados con el fin de analizar con rigor todos y cada uno de los aspectos que pueden incidir en la reforma. A la vista de los referidos estudios, y sobre la base de la experiencia de gobierno y administración en nuestra Comunidad Autónoma desde la aprobación de su Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, se ha elaborado un catálogo de aspectos o ámbitos susceptibles de contemplarse en el proceso de reforma iniciado. Estos estudios han sido

recogidos y analizados en el documento que se acompaña como Anexo, comprensivo de la propuesta razonada en cada uno de los ámbitos (...). La indudable complejidad técnica y jurídica de la materia aconseja contar con un superior asesoramiento externo y, a tal fin, recabar un dictamen sobre el particular del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en tanto que superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma, dotado de plena autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia, y que ha comenzado el ejercicio efectivo de su alta función de asesoramiento con fecha 2 de noviembre de 2005 en cumplimiento de lo establecido en su Ley reguladora”.

En efecto, a finales de 2006 se cumplen veinticinco años de la promulgación de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, que aprobó el Estatuto de Autonomía de Asturias. Desde entonces, nuestra norma institucional básica se reformó en tres ocasiones a través del procedimiento específicamente regulado en su Título VI: en 1991, en 1994 y en 1999. Asimismo, por procedimientos más flexibles, también previstos en el Estatuto, se modificó en este período, en 1997 y 2002, previo acuerdo del Gobierno de la Nación con el de la Comunidad Autónoma, la Hacienda y economía del Principado de Asturias, en concreto el régimen de cesión de tributos del Estado regulado en el Estatuto, adaptándolo a las reformas que experimentó el sistema de financiación autonómica de régimen común.

Estas reformas estatutarias tuvieron distinto alcance: en 1991, la reforma permitió acompasar los procesos electorales de la mayoría de Comunidades Autónomas, las constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución, de modo que las elecciones a la Junta General se celebraron desde entonces, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años; en 1994, amplió nuestro ámbito competencial, incorporando a nuestra norma fundamental básica las competencias previamente transferidas por Ley

Orgánica a las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 150.2 de la Constitución; en 1999, equiparó sustancialmente las competencias del Principado de Asturias con las del resto de Comunidades Autónomas y, al mismo tiempo, modificó la estructura institucional de la Comunidad y, limitadamente, el sistema de relaciones interinstitucionales.

Al iniciarse la presente legislatura (2003-2007), el desarrollo autonómico no parecía requerir en Asturias, de modo inminente, una reforma estatutaria, como pone de relieve la relectura del Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias que refleja la Sesión número 2, de Elección del Presidente del Principado de Asturias, celebrada en las reuniones de los días 3 y 4 de julio de 2003.

Sin embargo, esta situación varió de modo progresivo con la apertura en España, a partir del año 2004, de un proceso de revisión del funcionamiento del Estado Autonómico y con la simultánea adopción de diversas iniciativas de reforma estatutaria en distintas Comunidades Autónomas. Esta conjunción de factores configura el marco nacional de la presente consulta.

La mutación del contexto nacional se refleja ya en dicho año en el ámbito asturiano, como se deduce de la lectura de los Diarios de Sesiones de la Junta General que recogen el Debate de 2004 sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno ante la Junta General. Allí se enuncia, por vez primera en la legislatura, que el Consejo de Gobierno inicia “un proceso de reflexión y debate sobre lo que supuso el desarrollo de nuestro propio autogobierno; comprometiendo(se) a hacer una evaluación rigurosa del desarrollo estatutario hasta estos momentos y también a abordar una próxima reforma de nuestro Estatuto con análisis y propuestas que trasladaremos a esta Junta General en el próximo año. Los grupos de trabajo están ya constituidos, tienen un calendario concreto y formularán sus propuestas no más tarde del primer trimestre del año próximo, para que, una vez examinadas esas propuestas por el Gobierno, se sometan a la consideración del Consejo

Consultivo, que esperamos que para esas fechas esté ya plenamente constituido y finalmente traslademos a esta Junta General todas las propuestas que hará el Gobierno, teniendo en cuenta esas consideraciones, para que la Junta General apruebe las reformas que considere necesarias”.

La modulación del debate sobre el desarrollo autonómico asturiano se refleja también en distintas iniciativas de dirección, orientación y control políticos formuladas en el seno de la Junta General del Principado de Asturias. Bastará con que recordemos ahora algunas.

Así, la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en mayo de 2004 (y retirada en febrero de 2006), en la que se proponía iniciar la reforma del Estatuto preparándola a través de la previsión recogida en el artículo 66 del Reglamento de la Cámara, en donde se encomienda al acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces la posibilidad de elaborar un texto legal sin previo proyecto o proposición de ley, cuya redacción se atribuye a una Comisión Permanente Legislativa, la cual formará una Ponencia integrada, como mínimo, por un Diputado de cada Grupo Parlamentario.

Igualmente, la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en diciembre de 2005, sobre integridad y asturianía del territorio del Principado de Asturias, en relación con la reforma estatutaria gallega.

De modo inequívoco lo revelan también dos acuerdos de la Junta General, la Resolución 63/6, de 27 de octubre de 2005, adoptada por el Pleno, sobre modernización del Estado de las autonomías y proceso de reforma del Estatuto de Cataluña, y la Moción 9/6, de 3 de noviembre de 2005, también del Pleno, sobre financiación autonómica, con especial referencia a la revisión del modelo.

Algunas de estas iniciativas podrían llevarnos a la conclusión de que el planteamiento del desarrollo estatutario tiene en Asturias un componente en

gran parte reactivo y que no responde a impulsos y necesidades del desarrollo del autogobierno propio. A nuestro juicio, es ésta una conclusión parcial, que proyecta confusión sobre el análisis jurídico del modelo de Estado Autonómico, y que parte de una percepción restrictiva del autogobierno, concibiéndolo como un proceso exento. La tesis de un desarrollo estatutario que responde exclusivamente a impulsos endógenos, sólo puede sostenerse lógicamente si se hace abstracción de las relaciones recíprocas y transitivas que algunos aspectos de las reformas estatutarias emprendidas instauran entre Comunidades Autónomas y en el conjunto del Estado, o si se consideran aquéllas irrelevantes. Sin embargo, las reformas producen efectos objetivos no sólo sobre la Comunidad Autónoma que las acomete, sino también sobre las demás y, fundamentalmente, sobre el Estado, del que son partes integrantes.

Los procesos de reforma estatutaria ya iniciados en otras Comunidades Autónomas comienzan a caracterizarse por compartir algunas notas comunes: constituyen, de hecho, reformas totales del correspondiente Estatuto de Autonomía; en esta operación, los Estatutos ganan en extensión y adquieren una estructura que replica o emula la de una Constitución (integran, por ejemplo, con lo que comporta simbólicamente, una parte dogmática, antes inexistente, en algún caso con un sistema de protección específico, e incorporan un Título nuevo, relativo a la actividad exterior o proyección internacional de la Comunidad Autónoma); redefinen o autoidentifican la Comunidad con nuevas categorías, ya sea como "nación", ya como "realidad nacional", que difieren de, o entran en conflicto potencial con, las establecidas en el artículo 2 de la Constitución ("Nación española", "nacionalidades" y "regiones"), fijando a continuación una asimilación o coordinación con alguna de éstas; residencian el origen y fundamento del autogobierno no sólo en la Constitución, sino también en "derechos históricos"; subrayan, en el procedimiento de elaboración y aprobación de la Ley Orgánica de reforma estatutaria, el carácter pactado del proceso; privilegian órganos y mecanismos

de relación bilateral con el Estado (en su acepción de "Estado central"), frente a los de naturaleza multilateral; redefinen el sistema de asunción y reparto de competencias e introducen fórmulas nuevas de defensa de las competencias propias; predeterminan criterios del sistema general o común de financiación autonómica, pretenden condicionar los mecanismos estatales de nivelación y solidaridad e incorporan vías de financiación complementaria de carácter transitorio; garantizan a la Comunidad Autónoma nuevos derechos de participación en las instituciones del Estado y en los procesos de designación de órganos de relevancia constitucional y en otros organismos económicos y sociales del Estado, así como en la ordenación general de la actividad económica; modifican los procedimientos para la reforma del propio Estatuto, introduciendo, donde no estuviera previsto, la exigencia de aprobación en referéndum de la reforma.

Estos rasgos del proceso de reformas estatutarias en curso constituyen el contexto objetivo de la consulta que se formula a este Consejo Consultivo. De ahí que, en las consideraciones jurídicas que formulamos a continuación, los tengamos presentes en ocasiones de modo inevitable. Fundamentalmente, por el carácter transitorio de algunas de las reformas, ya que, en el plano jurídico, la justificación de una reivindicación con el argumento de que se respeta el derecho de los demás a exigir otro tanto no siempre es consistente, pues a menudo resultará objetivamente imposible conciliar múltiples reformas, incluso aunque sean coincidentes entre sí, a veces precisamente por serlo, o aparecerán como incompatibles con otros principios que se postulan de modo simultáneo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes **consideraciones fundadas en derecho**, que responden a las cuestiones planteadas respetando el orden en que han sido formuladas:

PRIMERA.- Procedimiento de reforma del Estatuto

Se nos consulta, como cuestión previa de índole formal y procedimental, sobre el procedimiento de reforma del Estatuto; en concreto, se nos solicita un *"análisis del vigente procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía, regulado en el Título VI de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, y posibles modificaciones del mismo atendiendo al marco legal vigente y al de Derecho comparado"*

La Constitución dispone, como regla general, en el artículo 147.3, que "La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica". Como regla especial, para los Estatutos de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 de la Constitución, establece el artículo 152.2 que "Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes".

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias dedica su Título VI a regular el procedimiento formal para su propia reforma. En él cabe distinguir un procedimiento ordinario agravado, el establecido en el artículo 56, y un procedimiento especial menos agravado, el regulado en el artículo 56 bis.

El artículo 56 dispone:

"La reforma de este Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

1. 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.

2. 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”.

El procedimiento regulado en el artículo 56 bis es más flexible, pero únicamente se aplica a las reformas que tengan por objeto la sola ampliación de competencias, siempre que éstas no estén constitucionalmente reservadas al Estado:

“Cuando la reforma de este Estatuto tenga únicamente por objeto la ampliación de competencias en materias que no estén constitucionalmente reservadas al Estado, la iniciativa será la prevista en el artículo anterior, y el proyecto de reforma deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de la Junta General, antes de su ulterior aprobación por las Cortes Generales como Ley Orgánica”.

El Estatuto, junto al procedimiento de reforma regulado en el Título VI, contempla asimismo un procedimiento de modificación o adaptación singular que no se sujeta al de reforma formal que hemos enunciado: el regulado en la disposición adicional.

En efecto, los apartados dos y tres de la disposición adicional establecen:

“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 10, apartado 4, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 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”.

Los dos procedimientos regulados en el Título VI se diferencian en la mayoría requerida para aprobar la reforma, bastando la mayoría absoluta, en lugar de la mayoría de tres quintos de la Cámara, cuando se trate de reformas que amplían el núcleo competencial de la Comunidad Autónoma con "competencias en materias que no estén constitucionalmente reservadas al Estado". Ninguno requiere la aprobación de la reforma en referéndum, al haberse constituido el Principado de Asturias por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Los sujetos titulares de la iniciativa son, en ambos casos, los mismos: una cuarta parte de los miembros de la Junta General, dos tercios de los municipios asturianos o el Consejo de Gobierno, así como el Gobierno y las Cortes Generales del Estado.

La tramitación de la iniciativa se efectúa de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, si bien con las especialidades que se regulan en el Capítulo V, Sección 3ª, del Título VI (artículos 160 a 162), del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997, en relación con el plazo de presentación de enmiendas y con la reserva a un Pleno convocado al efecto para debatir y votar el proyecto o proposición de la reforma.

El procedimiento de reforma que regula nuestro Estatuto ofrece singularidades con los de las demás Comunidades Autónomas, si bien está más próximo a los de su misma estirpe, los de las Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución, que a los de las constituidas por la vía del artículo 151.

Las singularidades son de relevancia diversa. Así, constituyen especialidades del régimen autonómico asturiano la iniciativa municipal -compartida con otra Comunidad uniprovincial, La Rioja- y la que se reconoce al Gobierno de la Nación -compartida con Navarra y, en el pasado, con Illes Balears-. No vemos razón jurídica que aconseje derogar la primera, que se

caracteriza por que nuestro Estatuto equipara a los 78 concejos asturianos, sin introducir ningún criterio relativo a la población en el cómputo de la mayoría de dos tercios requerida, lo que sí hace el Estatuto de Autonomía de La Rioja, que exige que los dos tercios de municipios requeridos representen al menos la mayoría del censo electoral. Jurídicamente, nada podemos objetar a que también se conserve la segunda.

Nuestro Estatuto se diferencia asimismo de otros en la mayoría reforzada requerida para que prospere el proyecto de reforma ordinaria en la Junta General. No es ésta, a nuestro juicio, una cuestión decisiva que merezca reconsideración, al tratarse de una opción que garantiza en cualquier caso que la decisión goce de amplio respaldo, aunque sea cuantitativamente dispar -según se exijan dos tercios, tres quintos o la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara-.

Se distingue también en que no dispone de procedimiento de reforma especial para culminar procesos de integración o fusión con Comunidades Autónomas limítrofes, ni para la alteración de sus límites territoriales. No creemos que sean carencias dignas de reparación: en el momento de la constitución del Principado de Asturias, los representantes asturianos descartaron tácitamente hacerlo con provincias limítrofes, y no nos consta que en la actualidad se postule en Asturias proyecto alguno sobre territorios irredentos. Por otra parte, una de las cuestiones que se nos plantean en esta consulta, que respondemos más adelante, permite deducir que no es voluntad del Consejo de Gobierno propiciar la alteración del territorio de la Comunidad por incorporación de algunos de sus concejos a Comunidades Autónomas limítrofes.

Tras el análisis del Derecho comparado, hay cuatro diferencias sobre las que este Consejo Consultivo debe atraer la atención. Las cuatro resaltan por omisión en el Estatuto asturiano. Sin embargo, la decisión sobre su inclusión debe ser objeto de una ponderación que no nos corresponde realizar. Nos

limitaremos, por ello, a enunciarlas y a advertir sobre algunas peculiaridades de las mismas.

Las cuatro diferencias relevantes son:

- La falta de regulación de una prohibición de someter nuevamente a debate y votación una propuesta de reforma rechazada, hasta transcurrido un período temporal determinado -ordinariamente un año; en algún Estatuto, durante la misma legislatura-.
- La previsión de que en cualquiera de los dos procedimientos de reforma, el agravado y el menos agravado, la Junta General del Principado de Asturias pueda retirar la propuesta de reforma en tramitación ante las Cortes Generales antes de que haya recaído votación final sobre la misma en cualquiera de las Cámaras.
- La exigencia de que la reforma, al menos la agravada, una vez aprobada por las Cortes, se someta a referéndum entre los electores inscritos en el censo correspondiente.
- La negociación de la propuesta, en las fases del procedimiento legislativo durante su tramitación inicial en las Cortes Generales.

No todas estas modulaciones del procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía constituirían una innovación de hecho en el actualmente vigente. En efecto, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, y la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993, disponen ya que la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier fase del procedimiento anterior a la aprobación definitiva de la propuesta por la Cámara. Sin embargo, esta facultad de disposición sobre la propia iniciativa, que entraña la posibilidad de supervisar su curso y de impedir las modificaciones que se consideren

inaceptables, debería ser objeto de regulación en el propio Estatuto de Autonomía, como una materia propia del procedimiento de reforma, pues su inclusión no entraña una inmisión en la competencia de las Cortes Generales, en virtud del principio de autonomía reglamentaria, para regular con detalle el ejercicio de sus propias potestades.

El derecho de negociación de la propuesta de reforma en una fase inicial de su tramitación legislativa en las Cortes Generales es una facultad reconocida en las Resoluciones citadas a las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos se elaboraron conforme a lo previsto en el artículo 151.2 de la Constitución. La facultad supone -a través de una fuente del derecho cuyo rango para hacerlo resulta discutible- una extensión al procedimiento de reforma de estos Estatutos del trámite establecido en el artículo 151.2.2º de la Constitución para su elaboración.

Las Comunidades Autónomas constituidas, como la nuestra, por la vía del artículo 143 de la Constitución carecen de esta posibilidad, aunque la norma número 3, apartado 4 de la citada Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, establece, al regular el procedimiento ordinario de las reformas de Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento previsto en los artículos 143, 144, 146 y Disposición Transitoria Primera de la Constitución, una versión atenuada:

“Recibida por la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial la propuesta de reforma estatutaria, la deliberación en la Comisión se ajustará a las disposiciones generales para la tramitación legislativa en Comisión contenidas en los artículos 110 a 117 del Reglamento.

Dentro del plazo de presentación de enmiendas, la Comisión podrá solicitar la presencia de una delegación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma proponente. Asimismo ésta podrá solicitar la presencia de dicha delegación ante la Comisión.”

Nada impide que se valore la inclusión en nuestro Estatuto de una facultad similar, a la hora de reformarlo, a la reconocida en el artículo 151.2 de la Constitución a ciertas Comunidades Autónomas cuando elaboraron los suyos, facultad que la Constitución no les garantiza cuando de su reforma se trata, pese a que las Normas parlamentarias citadas se las ha reconocido.

El carácter discrecional de este “paralelismo de procedimientos” instaurado por las Presidencias de las Cámaras, lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en el Auto 44/2005 (Sala Primera, Sección 1ª), de 31 enero:

“(…) el art. 151.2 CE regula el procedimiento para la elaboración de los Estatutos de Autonomía de los territorios que accedieron a constituirse en Comunidad Autónoma cumpliendo los requisitos establecidos en el art. 151.1 CE o, como es el caso, de los que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y contaban al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de autonomía (disposición transitoria segunda CE), sin que en dicho precepto se contenga previsión alguna en relación con la reforma de los Estatutos de Autonomía cuyo procedimiento de elaboración regula. Así pues, no es cierto como el demandante de amparo sostiene, sin necesidad ahora de detenerse en otro tipo de consideraciones, que el art. 151 CE regule el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía. Más cierto es, por el contrario, que dicha regulación se contiene, por un lado, con carácter general para todos los Estatutos de Autonomía, en el art. 147.3 CE, según el cual “la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley orgánica”, y, por otro, como previsión complementaria de la anterior y a la vez específica para los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE, en el art. 152.2 CE, a cuyo tenor “una vez aprobados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los

procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos. La Constitución distingue, pues, de manera inequívoca el procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía previsto en el art. 151.2 CE del procedimiento de reforma de los mismos y por ello, sin duda alguna, no impone que los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE hayan de reformarse siguiendo dicho procedimiento”.

SEGUNDA.- Sistemática del Estatuto de Autonomía

Bajo esta rúbrica se formulan dos cuestiones. Una, *“Valoración de la posibilidad de incorporar un Preámbulo al Estatuto y de sus funciones normativas”*. La otra, *“Dado que el Estatuto de Autonomía ha sido objeto ya de otras reformas, que han supuesto, bien la introducción de Títulos y artículos nuevos, sin alterar la numeración original, bien la supresión de disposiciones, desde una perspectiva de técnica jurídica, ¿debería una futura reforma estatutaria reordenar formalmente el texto resultante, consolidándolo?”*

1. Posibilidad de incorporar un preámbulo al Estatuto de Autonomía y sus consecuencias normativas

El Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias, aprobado por la Asamblea redactora el 12 de abril de 1980, no contenía un preámbulo en el que se expusiera la voluntad del pueblo asturiano de acceder a la autonomía y el proceso seguido para transformar esa voluntad en una norma que institucionalizase el Principado de Asturias como Comunidad Autónoma en los términos de los artículos 2 y 143 de la Constitución. En cambio, sí incorporaba como primera rúbrica de su articulado un “Título Preliminar”, que contenía, entre otros, los preceptos que definen la identidad de la Comunidad Autónoma: su denominación, territorio, ciudadanía política, símbolos y sede de sus instituciones y que, en parte, son de contenido necesario, según el artículo

147.2 de la Constitución. En su tramitación parlamentaria como Ley Orgánica no se añadió ningún preámbulo y, por el contrario, perdió de manera incomprensible aquella rúbrica. El Estatuto de Autonomía para Asturias se publicó huero de toda solemnidad.

Las sucesivas reformas del Estatuto de Autonomía, llevadas a cabo por las Leyes Orgánicas 3/1991, de 13 de marzo; 1/1994, de 24 de marzo, y 1/1999, de 5 de enero, iban precedidas de las correspondientes exposiciones de motivos -aunque en la de 1994 se le denomina "preámbulo"- que obedecían, sobre todo, al imperativo técnico establecido en el artículo 88 de la Constitución para todos los proyectos de ley, y no a una expresa manifestación de la voluntad de acceder Asturias a un mayor autogobierno. La última reforma de nuestro Estatuto de Autonomía, aprobada por la citada Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, incorporó en la sistemática del Estatuto la rúbrica "Título Preliminar", agrupando los artículos 1 a 9, ambos inclusive, que precedían a su Título I. De este modo, casi veinte años después, se recuperó con este apartado la sistemática del proyecto de Estatuto de Autonomía asturiano. Sin embargo, siguió sin contar con un preámbulo.

Se pregunta al Consejo Consultivo sobre la posibilidad de incorporar uno al Estatuto y sobre su valor normativo. Para ello es preciso determinar qué significado político y jurídico tiene el preámbulo de una ley y, sobre todo, de una ley orgánica que establece un Estatuto de Autonomía, que es norma institucional de la Comunidad Autónoma.

El preámbulo es una parte expositiva y no dispositiva de la norma, que enuncia las razones que impulsan a promover la creación, la reforma o la supresión de una norma y que antecede a su articulado. El artículo 88 de la Constitución establece la obligación de que los proyectos de ley que apruebe el Consejo de Ministros, para ser sometidos al Congreso, deberán acompañarse de una exposición de motivos. Igual requisito existe para las proposiciones de ley (artículos 124 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero

de 1982, y 108.1 del Texto refundido del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994). Semejante criterio rige en el Principado de Asturias para los proyectos de ley remitidos por el Consejo de Gobierno a la Junta General del Principado y para las proposiciones de ley surgidas en sede parlamentaria (artículos 138.1 y 152, respectivamente, del Reglamento de la Junta General, de 18 de junio de 1997). Lo mismo sucede con la iniciativa legislativa popular de ámbito nacional (artículo 3.2, letra a, de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular) y con la iniciativa legislativa de Ayuntamientos y popular en nuestra Comunidad Autónoma (artículos 3.2, letra a, y 8.2, letra a, respectivamente, de la Ley del Principado 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa legislativa popular).

Por tanto, la incorporación de una exposición de motivos es un requisito fundamentalmente técnico. Sin embargo, no tiene el mismo significado cuando se trata de una norma de especial trascendencia política y jurídica como es una Constitución o un Estatuto de Autonomía. Una cosa es la exigencia técnica de que se justifique la iniciativa legislativa emprendida y otra la conveniencia de afirmar de modo solemne la voluntad política que anima no sólo la promoción de la norma, sino también su vigencia una vez aprobada ésta.

El preámbulo de una Constitución tiene por objeto poner de manifiesto el proceso fundacional de la organización institucional que se establece, el sujeto político que impulsa ese proceso y su voluntad política de fijar en una norma jurídica suprema, que a todos vincule, tanto esa organización institucional como los principios y reglas que han de regir su relación con otros entes públicos y con los sujetos privados. Desde un punto de vista democrático, el preámbulo de una Constitución sirve para expresar con solemnidad que, con la aprobación de ésta, el sujeto político que la promueve hace un ejercicio de su autogobierno y traslada esta autorreferencialidad política a la autorreferencialidad jurídica del ordenamiento que la Constitución fundamenta. El Estatuto de Autonomía no es

una Constitución, pero es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (artículo 147.1 de la Constitución), y, merced al principio dispositivo establecido en el artículo 2 de la Constitución, que garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, cabe hacer dentro del ámbito autonómico un planteamiento semejante respecto del ejercicio de ese derecho de autonomía política y de su concreción en el Estatuto de Autonomía. El preámbulo del Estatuto tendría por objeto poner de manifiesto la voluntad política del sujeto político de la nacionalidad o región de dotarse de esa norma institucional básica, cabecera del ordenamiento autonómico y a la vez norma que completa el bloque constitucional mediante su aprobación como ley orgánica.

Curiosamente, son muy pocos los Estatutos que cuentan con un preámbulo de esta naturaleza (algunos lo llaman, de forma menos solemne, "exposición de motivos"): los de Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Illes Balears y Región de Murcia. Los demás no tienen ni preámbulo ni exposición de motivos, ni siquiera en su sentido técnico. Sin embargo, este signo parece cambiar en el nuevo proceso de reformas estatutarias.

En efecto, aquellos Estatutos que ya contaban con preámbulo van a tener otro corregido y aumentado, quizá con desmesura. Por ejemplo, el exiguo preámbulo que tenía el inicial Estatuto de la Comunidad Valenciana se ha convertido, tras la aprobación de la reforma del Estatuto por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en un amplio recordatorio del proceso autonómico recorrido y, sobre todo, en un relato minucioso de los cambios que introduce el nuevo texto, más cercano a una detallada exposición de motivos de tipo técnico, que a una proclamación solemne del ejercicio de autogobierno por el pueblo de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, el preámbulo de la propuesta de reforma del Estatuto catalán, pendiente en estos momentos de su ratificación en referéndum, y que es también de una extensión generosa, tiene

por objeto afirmar la identidad cultural y política del pueblo de Cataluña, su voluntad de autogobierno, el proceso histórico de su acceso a la autonomía y los principios básicos que informan el nuevo Estatuto. Por lo que respecta al Estatuto de Autonomía de Andalucía, cuya reforma está tramitándose en el Congreso de los Diputados, el texto estatutario, ratificado en referéndum de 28 de febrero de 1980, carecía de preámbulo y la propuesta de reforma, de febrero de 2006, tampoco incluía esta pieza introductoria. En el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo, el 11 de marzo de 2006, se consideró procedente subrayar esta ausencia y, tras la presentación de enmiendas, en el Dictamen de la Ponencia de la Comisión del Parlamento andaluz (publicado en su Boletín Oficial número 420/2006, de 19 de julio) ya figura un preámbulo, fruto de una enmienda transaccional, con una redacción también muy amplia y con un contenido marcadamente político, en la línea del preámbulo del nuevo Estatuto catalán pendiente de ratificación. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, publicada en el número 48/2006, de 14 de febrero, del Boletín Oficial del Parlamento Canario, no contiene aún preámbulo.

De lo dicho se deduce que no sólo es posible introducir un preámbulo en el Estatuto de Autonomía asturiano, sino que es necesario técnicamente en cuanto exposición de motivos y, sobre todo, conveniente desde el punto de vista político-institucional, como memoria histórica del proceso de autonomía seguido en la región, como afirmación de la identidad de Asturias dentro de España y como proclamación solemne de la voluntad colectiva de los asturianos de perseverar en su autogobierno. La conveniencia es mayor si, como parece, se afrontara una reforma que sería cualitativamente distinta de las anteriores. De un lado, la iniciativa de la revisión estatutaria entroncaría con el espíritu que animó el comienzo del proceso autonómico, es decir, nacería políticamente en el seno de la región, por el propio impulso de sus instituciones, y no como consecuencia de previos pactos de ámbito nacional. De otro, la reforma, se situaría en el marco de las demás reformas estatutarias ya emprendidas, y

tendría por objeto la aprobación de una norma de cierre duradero, tanto del derecho autonómico asturiano en lo que respecta al entramado institucional y competencial de la Comunidad Autónoma como del propio bloque constitucional en la parte que corresponde al Estatuto de Autonomía. Aunque se denominara "reforma", se trataría más bien -si se quiere seguir la senda marcada por las propuestas de reforma ya tramitadas o simplemente avanzadas por otras Comunidades Autónomas- de una revisión total del Estatuto, en el que permanecen algunos preceptos anteriores. Desde esta perspectiva, el preámbulo del Estatuto sería un medio para manifestar que Asturias persevera en la voluntad de autogobierno y un modo de legitimar, asumir y refrendar como propio todo el proceso autonómico que, normativamente, quedaría concentrado en el nuevo Estatuto que emana de la reforma.

Por esta razón, sería aconsejable que el preámbulo del Estatuto fuese exactamente del Estatuto, no de la ley orgánica que lo aprueba, que debería tener una exposición de motivos, señalando las innovaciones que introduce la reforma, y un artículo único, por el que se aprueba el nuevo texto del Estatuto de Autonomía: su preámbulo, el articulado y las demás disposiciones.

En suma, cualquiera que sea el alcance que se desee dar a la reforma estatutaria, no sólo es posible, sino también conveniente incorporar un preámbulo al Estatuto, por ser la norma institucional básica del Principado de Asturias. Cabría entender que la conveniencia se convierte en necesidad si a la reforma se le quiere conferir el alcance político que parece estar presente en las propuestas de reforma estatutaria ya tramitadas.

Es aconsejable que el preámbulo sea una proclamación solemne, y por tanto no extensa, de Asturias como comunidad histórica y de la voluntad de los asturianos de ejercer el autogobierno al que se accedió a través de un proceso propiciado por la Constitución, que se inicia con el establecimiento del Consejo Regional de Asturias y que culmina con la aprobación de esa reforma. Una mención a los hitos y avances en ese proceso en los que se incluiría una breve

referencia a las novedades que entraña dicha reforma podría ser suficiente. Si se nos permite decirlo, consideramos que, para afirmar su identidad, Asturias no tiene necesidad de menosprecio de corte ni de alabanza de aldea.

En cuanto al valor normativo del preámbulo, ya hemos dicho que se trata de una parte expositiva y no dispositiva; por tanto, carece de valor jurídico y de fuerza de obligar. El Tribunal Constitucional en sus Sentencias 36/1981, 132/1989 y 173/1998, entre otras, así lo puso de manifiesto, aunque señalando en la primera de ellas que “los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes”. Un preámbulo no se puede impugnar por inconstitucional, porque sería atribuirle valor normativo a una declaración que no lo tiene, y nunca puede utilizarse para fundamentar la constitucionalidad de un precepto en sí mismo inconstitucional. En todo caso, en la medida en que el preámbulo tenga aquel contenido político-institucional, dirigido a recordar y a afirmar el proceso de reforma estatutaria impulsado por la nacionalidad o región y no a explicar los nuevos preceptos de la norma -tal como sucede en la típica exposición de motivos de una ley-, difícilmente podrá aplicarse como referencia para la interpretación del Estatuto. Afirmar lo contrario equivaldría a alterar el fundamento de validez jurídica del Estatuto, haciéndola descansar no en la Constitución, sino en una voluntad política subyacente, la del pueblo asturiano, cuya interpretación quedaría al albur de cualquiera que se considerase iluminado por ella.

En síntesis, un preámbulo carece de valor normativo y no es fuente de validez de la parte dispositiva del Estatuto de Autonomía. No obstante, si su contenido responde a la solemnidad que cabe atribuir a la proclamación de una norma fundacional, el preámbulo tiene un alto valor político y simbólico que justifica su presencia como prefacio y su publicación oficial junto con ella, para general conocimiento y reconocimiento en la que es norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Dado este contenido eminentemente histórico y político, tampoco puede buscarse en este tipo de preámbulos una fuente de

interpretación jurídica del texto estatutario, a diferencia de lo que sucede con una típica exposición de motivos de una ley, aconsejable para la ley orgánica que apruebe el Estatuto de Autonomía, pero no para el texto en sí del propio Estatuto.

2. La reordenación del texto estatutario resultante de la reforma

Otra de las cuestiones previas que se somete a consulta sobre la sistemática del Estatuto está planteada del siguiente modo: *"Dado que el Estatuto de Autonomía ha sido objeto ya de otras reformas, que han supuesto, bien la introducción de Títulos y artículos nuevos, sin alterar la numeración original, bien la supresión de disposiciones, desde una perspectiva de técnica jurídica, ¿debería una futura reforma estatutaria reordenar formalmente el texto resultante, consolidándolo?"*

El propio planteamiento de la cuestión excusa de hacer una relación pormenorizada de los casos en los que el Estatuto duplica y triplica la numeración de algunos artículos a fin de mantener el inicial orden numérico. La última reforma del Estatuto, que tenía visos de ser duradera por los cambios que introducía en la organización institucional y en el elenco competencial, pudo aprovecharse para reordenar todo el texto del Estatuto y dotarlo, además, de un preámbulo, pero, por las razones que fuera, no se llevó a cabo. Como ya queda dicho, las reformas estatutarias que ahora se impulsan tienen una dimensión que trasciende el ámbito del contenido concreto de la reforma, porque forman parte de una reestructuración del Estado Autonómico con pretensión de cierre del sistema constitucional de organización territorial del poder. En consecuencia, a la hora de afrontar la reforma del Estatuto del Principado de Asturias debería tenerse en cuenta esta dimensión en la propuesta que se plantee y que, sin duda, desde el punto de vista formal

comporta la necesidad de contar con un Estatuto de nueva planta, que no se limite a consolidar lo existente, añadiéndole nuevos preceptos.

La idea de afrontar el cambio como una reforma más, que sirva, a la vez, para reenumerar el texto del Estatuto, entendemos que no se corresponde con la concepción que anima al nuevo proceso de reformas estatutarias. Parece más adecuado emprender la revisión orientándola como una reforma total del Estatuto, aunque en él vayan a permanecer muchos o pocos de los preceptos vigentes. Calificándola como revisión total, no sólo se puede conseguir aquel plus de legitimación de todo el proceso estatutario asturiano iniciado en 1980 y dotar al Estatuto de Autonomía de una sistemática nueva, sin los lastres de la actual; también se podrá evitar el contrasentido en el que ha caído alguna Ley Orgánica de reforma de Estatuto de Autonomía recientemente aprobada, que incide en una profunda reforma de muchos de los artículos del Estatuto, pero al final incluye una Disposición derogatoria general, que deroga el Estatuto de Autonomía cuyo texto acaba de reformar.

Este problema se puede evitar desde un principio si se tramita la propuesta de reforma como una revisión total del Estatuto, articulando un texto de nueva planta, tal como se hace en las propuestas de reforma estatutaria catalana y andaluza, de manera que lo que se apruebe sea un nuevo Estatuto, el de 2006, que contiene una disposición derogatoria del anterior. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, publicada el 14 de febrero de 2006, expresamente establece en su artículo 1 que se trata de una reforma total: "Se modifica el Estatuto de Autonomía de Canarias en su totalidad, que queda redactado en los términos que figuran en el Anexo". En realidad, se da tratamiento de reforma total a una amplia reforma parcial del Estatuto vigente, que modifica en profundidad el Estatuto, conservando algunos enunciados del Estatuto inicial, reordenando y reenumerando el texto resultante, pero sin incluir una disposición derogatoria del Estatuto de Autonomía canario, aprobado en 1982.

En definitiva, debería contemplarse la posibilidad de acometer una sistemática del Estatuto de Autonomía asturiano que no se dirigiese tanto a solucionar las distorsiones producidas por sucesivas reformas, como a elaborar una estructura normativa adecuada a un Estatuto de nuevo cuño. Ayudaría a ello no estar condicionado por la sistemática del actual Estatuto y, sobre todo, partir de la idea de que se trata de una propuesta de reforma total del Estatuto. Si se adopta este criterio, técnicamente parece más adecuado introducir una disposición derogatoria del Estatuto de Autonomía hoy vigente, pero si lo que se desea es conservar, como fecha de nuestro Estatuto de Autonomía, la de su aprobación inicial por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, se podría proponer una Ley Orgánica de artículo único que dijese que El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias “queda redactado como sigue:” y, a continuación (no en un Anexo), el Preámbulo y el nuevo texto dispositivo completo.

Al margen de los nuevos Títulos y Capítulos que se quieran introducir, llamamos la atención sobre la conveniencia de alterar el orden actual del Título I (De las competencias del Principado de Asturias) y del Título II (De los órganos institucionales del Principado de Asturias). La sistemática actual responde sobre todo a la idea de una descentralización competencial, cuya gestión corresponde a unos determinados órganos institucionales. Sin embargo, tras veinticinco años de autonomía, las instituciones del Principado se han robustecido, se han curtido en seis procesos electorales y su presencia en la vida política es ya muy importante. Han perdido definitivamente el carácter de entidad gestora que se les quiso dar en los primeros años de andadura autonómica y han adquirido el peso político propio de quienes, además de gestionar, dirigen una autonomía de signo político y no meramente administrativo.

En consonancia con lo dicho sobre el contenido del preámbulo, la sistemática del Estatuto debería reproducir su filosofía, de manera que

apareciese en un primer plano la organización del principio democrático ínsito en la autonomía política asturiana. Así, una vez proclamado en el Título Preliminar que Asturias ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma, y antes de que en otro Título se enumeren las competencias en las que materialmente se descompone la autonomía de la Comunidad, debería intercalarse un Título que enunciase cuáles son los órganos institucionales que representan al pueblo asturiano y que en su nombre realizan aquella autorreferencialidad democrática consistente en el autogobierno. Son estos órganos los que impulsan y orientan la autonomía regional y para ello no precisan necesariamente ejercer competencias materiales; basta en ocasiones con que manifiesten su propia voluntad política, su presencia institucional como legítima representación de la Comunidad Autónoma.

El nuevo Estatuto valenciano ya tenía en el texto de 1982 esta estructura sistemática que ahora proponemos y la mantiene en su redacción de 2006. Por tanto, el plantear la reforma como una revisión parcial del texto, no supuso un condicionante a este respecto. Lo mismo sucede en la estructura de la propuesta de reforma del Estatuto de Canarias. En cambio, la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña altera el orden originario de sus Títulos, anteponiendo el relativo a las instituciones de Cataluña, la Generalitat, al dedicado a las competencias. Por el contrario, la propuesta andaluza, en trámite en el Congreso de los Diputados, conserva la primitiva sistemática del Estatuto (el título competencial precede al título sobre organización institucional), a pesar de que se concibe la iniciativa, al igual que la catalana, como una reforma total del Estatuto de Autonomía.

En suma, es posible una reordenación y consolidación del texto del Estatuto de Autonomía, pero quizá sea conveniente una actuación de mayor calado, que consistiría en adoptar una nueva sistemática desde una idea previa: concebir la reforma del Estatuto como una revisión total del mismo. Esta iniciativa, además de más correcta desde el punto de vista técnico-jurídico, se

ajustaría mejor a la concepción que anima en la actualidad las reformas estatutarias en marcha y evitaría los lastres y las contradicciones observadas en algún Estatuto recientemente aprobado. Si se quiere recurrir a una fórmula más continuista, debería proponerse una reforma del Estatuto de Autonomía como una Ley Orgánica de artículo único que dijese que el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias "queda redactado como sigue:" y, a continuación (no en un Anexo), el Preámbulo y el nuevo texto dispositivo completo.

De acuerdo con esa filosofía, que debería estar presente en el preámbulo del Estatuto, y al margen de otros cambios que puedan introducirse en la sistemática de éste, sugerimos que el Título relativo a los órganos institucionales anteceda al Título sobre las competencias.

TERCERA.- Relación entre materias susceptibles de reforma e instrumentos normativos para formalizarla

Como cuestión previa, consulta el Consejo de Gobierno:

"Dado que existen contenidos estatutarios constitucionalmente necesarios y otros de inclusión facultativa, ¿qué efectos jurídicos tiene en la configuración normativa del autogobierno de la Comunidad Autónoma el recurso a las remisiones normativas de determinados contenidos al legislador autonómico?"

La Constitución, en el artículo 147.2, efectúa una reserva de materias al Estatuto de Autonomía y, de modo simultáneo, establece el contenido necesario del mismo:

"Los Estatutos de autonomía deberán contener:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.

- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”.

Esta reserva de Estatuto se ha interpretado por el Tribunal Constitucional de modo flexible, aceptando que materias que aparecen enunciadas en el artículo 147.2 -la fijación de la sede de las instituciones propias (STC 89/1984)- se remitan a normas de rango inferior.

Nuestro Estatuto cumple con rigor este precepto, pero ha hecho un uso muy preciso de las remisiones al legislador ordinario. En efecto, y dejando al margen el reconocimiento de la autonomía reglamentaria de la Junta General del Principado de Asturias, el Estatuto de Autonomía, dentro de la serie de reservas de ley que dispone, determina algunas de modo cualificado.

Así, el desarrollo de ciertas materias se remite estatutariamente al legislador autonómico, que ha de regularlas por Ley aprobada mediante mayoría reforzada, sin que puedan, por otra parte, ser objeto de delegación legislativa (artículo 24 bis.3 EA: “No podrá delegarse la aprobación de la Ley de Presupuestos ni la de normas con rango de Ley para las que este Estatuto, las leyes o el Reglamento de la Junta General requieran mayorías cualificadas”). Son las siguientes:

- El sistema electoral de la Junta General del Principado (artículo 25.2 EA: “Por Ley del Principado, cuya aprobación y reforma requiere el voto de la mayoría absoluta de la Junta General, se fijará el número de miembros, entre 35 y 45, sus causas de inelegibilidad e incompatibilidad y las demás circunstancias del procedimiento electoral”).
- El procedimiento de elección y cese y las atribuciones del Presidente del Principado, así como su estatuto personal (artículo 32.4 EA: “Una

Ley del Principado, aprobada por el voto favorable de la mayoría absoluta, determinará el estatuto personal, el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del Presidente”).

- Las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes (artículo 33.2 EA: “Por Ley del Principado, aprobada por mayoría absoluta, se regularán las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el Estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes”).
- El régimen de responsabilidad política solidaria del Consejo de Gobierno ante la Junta General y, en general, las relaciones entre dicha Junta y el Consejo (artículo 34 EA).

Todas estas materias se caracterizan por ser de autoorganización, aspecto en el que la Constitución enmarca de manera muy laxa la reserva de Estatuto. El margen de actuación estatutaria, con los solos límites derivados del principio de democracia y representación, es tan amplio que en este aspecto se ha llegado a hablar de que, en punto a organización, la Constitución hace una remisión en blanco a los Estatutos; mayor incluso, por paradójico que parezca, para los de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143, que para las de las constituidas por la vía del artículo 151, como se deduce del artículo 152.1 de la Constitución.

Si tan amplio era el margen de que disponía el poder estatuyente al configurar la autoorganización, cabe preguntarse por la razón que le movió a optar por esta serie de remisiones estatutarias a la legislación autonómica dotada de rigidez.

La opción obedece, a nuestro juicio, a una determinada forma de resolver la inevitable tensión entre autonomía y heteronomía a la hora de configurar en el Estatuto determinados contenidos del autogobierno, y a la voluntad del poder estatuyente de suprimir o restringir límites heterónomos en el desarrollo o configuración normativa de ciertas materias.

Las materias contenidas en el Estatuto, al ser reguladas originariamente, o, en su caso, modificadas, mediante Ley Orgánica, gozan de rigidez normativa y de la garantía de configuración estatutaria, a resguardo tanto del legislador estatal como del legislador autonómico ordinario, ya que el Estatuto tiene una posición normativa situada en el bloque de la constitucionalidad.

Ahora bien, dado este carácter singular de los Estatutos de Autonomía y de sus reformas, por tratarse de normas que se tramitan de forma compleja-articuladora, en palabras del Tribunal Constitucional (STCE 56/1990) de una "doble voluntad"-, y en dos fases, una autonómica y otra estatal, resulta jurídicamente posible, mediante el recurso a reservas de ley que operan un reparto de materias entre Estatuto y Ley ordinaria, en su caso dotada de rigidez, que el desarrollo de determinados contenidos estatutarios se retenga en el ámbito de la Comunidad Autónoma y se reserve a la sola decisión de sus órganos institucionales, habilitados por el Estatuto, norma subordinada a la Constitución y cabecera del ordenamiento autonómico.

En consecuencia, cuando una materia afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma y entra dentro de su ámbito de competencias exclusivo, la remisión al legislador autonómico de su desarrollo interno tiene el efecto jurídico de suprimir límites heterónomos y ampliar el ámbito de decisión autónoma. En efecto, al no incluir en el Estatuto sino los elementos esenciales que conforman una materia y habilitar al legislador autonómico, mediante la correspondiente reserva legal, para su configuración normativa, se sustrae ésta de la necesidad de que sea aprobada por Ley Orgánica, preservándola, no obstante, en los casos en que se juzgue necesario, mediante la rigidez que implica la exigencia de mayorías reforzadas para su aprobación o modificación.

CUARTA.- Marco de deliberación y decisión de determinados contenidos estatutarios

Como primera cuestión previa de carácter general nos consulta el Consejo de Gobierno acerca del marco de deliberación y decisión de determinados contenidos estatutarios en los siguientes términos: *“Sin perjuicio de que el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía requiera la aprobación de las Cortes Generales como Ley Orgánica, ¿debería reservarse la determinación de ciertos aspectos de la configuración autonómica del Estado a procedimientos y órganos que garanticen la presencia de todas las Comunidades Autónomas? ¿Cuáles?”*

En la configuración inicial del Estado Autonómico, el modo de alcanzar soluciones comunes a problemas que afectaban al conjunto del Estado y de preservar intereses esenciales para el conjunto de la Nación fue recurrir a un método que homogeneizaba, en la medida de lo posible, el desarrollo autonómico. La fórmula se halló en la suscripción de acuerdos sucesivos -por lo general expresos- entre las fuerzas políticas que encauzaban el proceso; acuerdos de doble ámbito, regional y nacional. Cada pacto se proyectaba a continuación de forma homogénea sobre todo el territorio nacional.

Un método de este tipo permitió cerrar el mapa autonómico en una Constitución regida por el principio dispositivo; permitió posteriormente, en 1992, el incremento de los niveles competenciales de las Comunidades de autonomía plena diferida, aunque recurriendo a una vía de discutible técnica legislativa, la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, que transfirió nuevas competencias a dichas Comunidades, incluido el Principado de Asturias, al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, y pretendió condicionar no sólo el contenido de las ulteriores reformas estatutarias, sino también su formalización jurídica. También un acuerdo previo de ámbito nacional propició las reformas estatutarias de 1999.

Sin embargo, en la actualidad, el proceso de revisión del funcionamiento del Estado, en cuyo curso se han emprendido múltiples reformas de Estatutos, se desarrolla sin condicionar éstas a un acuerdo previo de ámbito nacional, sino únicamente al imprescindible -por exigirlo el propio Estatuto al regular el correspondiente procedimiento- en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. De este modo, las reformas de los Estatutos, en lugar de responder necesariamente, como en el pasado, a un acuerdo previo entre fuerzas políticas con implantación nacional que se refleja luego en cada ámbito autonómico, se inician ahora en cada Comunidad Autónoma, reflejan sus singularidades y culminan con éxito, siempre que gocen de un amplio consenso en ella, respeten el marco constitucional y garanticen una estructura y funcionamiento coherentes del Estado.

La innovación más relevante de este método sobre la situación pasada reside en la supresión de lo que podría denominarse *condicionalidad del proceso de desarrollo estatutario*. En los procesos anteriores, para garantizar la homogeneidad y coherencia del diseño del Estado Autonómico, se optaba por condicionar el desarrollo de las iniciativas de reforma estatutaria a un pacto previo de ámbito estatal, incluso para acometer las que ejecutaban los mandatos, contenidos en los Estatutos mismos, de proceder a una ampliación del techo competencial transcurridos cinco años desde su aprobación. En la actualidad, esa condicionalidad no existe, de modo que cada Autonomía inicia la reforma de su Estatuto activándola de forma autónoma, sin necesidad de un marco previo pactado que encauce su desarrollo. La coherencia final del proceso se garantiza en las Cortes Generales, en el trámite de aprobación final de la ley orgánica que modifica cada Estatuto de Autonomía. El método entraña una indudable novedad, pero acaso también el riesgo de formalizar soluciones plurales, difícilmente compatibles entre sí, en aspectos que son de interés general del Estado o que pueden afectar al principio de solidaridad.

Estos riesgos pueden reducirse si determinados contenidos del desarrollo autonómico se abordan con los principios que sienta el Tribunal Constitucional en su STC 64/1990:

“Ciertamente, todos los poderes públicos deben observar en el sistema autonómico (...) un comportamiento leal en uso de sus atribuciones. Este Tribunal se ha referido con reiteración a la existencia de un `deber de auxilio recíproco´ (STC 18/1982, fundamento jurídico 4.º), de `recíproco apoyo y mutua lealtad´ (STC 96/1986, fundamento jurídico 3.º), `concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución´ (STC 11/1986, fundamento jurídico 5.º). Y aunque, en los supuestos en que así ha tenido ocasión de hacerlo, lo haya identificado como regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad, que en el art. 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el art. 138 de la misma se refleja como `equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español´ y prohibición entre éstas de `privilegios económicos o sociales´, requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. `La autonomía -ha dicho la STC 4/1981- no se garantiza por la Constitución -como es obvio- para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad´ (fundamento jurídico 10). El principio de solidaridad es su `corolario´ (STC 25/1981)”.

Este espíritu necesita siempre materializarse en una organización y métodos concretos. Los que mejor garantizan que las decisiones sobre ciertos aspectos esenciales se abordan con el ánimo que declara el Tribunal

Constitucional son los multilaterales, ya que la generalización de la bilateralidad lo excluye o margina por principio. Son varios los contenidos que precisan un tratamiento de naturaleza multilateral, entre los que destacaremos el sistema de financiación autonómica, la Administración de Justicia y la participación en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea.

QUINTA.- Condicionamiento de la voluntad estatal por mandatos estatutarios

¿En qué medida resulta constitucionalmente posible condicionar por mandatos estatutarios la voluntad estatal en relación con la delegación o transferencia de materias de su competencia, o exigir la participación del Principado de Asturias en órganos estatales o en la formulación de planes y programas del Estado que incidan singularmente en Asturias o en el ámbito competencial autonómico?

La elaboración y posterior debate de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha traído al primer plano de discusión esta cuestión, debido a que la propuesta recurría con generosidad a las autotransferencias y autodelegaciones, configurando a la misma Ley Orgánica que aprueba el Estatuto como Ley Orgánica del artículo 150.2. No es ésta, sin embargo, la única técnica a la que recurre esa propuesta de reforma para ampliar su ámbito de competencias o reforzar “el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat” a la que alude el artículo 5, “Los derechos históricos”, de la propuesta. En efecto, en ella también se anticipan o condicionan regulaciones nuevas o modificaciones de las establecidas en leyes del Estado, disponibles únicamente para el legislador estatal, y se incluyen compromisos del Estado, genéricos unos, más concretos e incluso cuantificados, otros.

Precedentes atenuados -por su distinta configuración y alcance- de la utilización de las leyes orgánicas del artículo 150.2 de la Constitución para complementar las competencias de una Comunidad Autónoma, figuraron en la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, cuando, en la redacción originaria de los artículos 13 y 14, disposiciones hoy modificadas, se disponía que el Principado ejercería también en una serie de materias competencias cuya asunción requería la aprobación y promulgación de leyes orgánicas de delegación o de transferencia específicas, para lo cual el Principado de Asturias haría uso de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución. A parecida técnica, aunque no sólo potencial, sino efectivamente ejercitada, se recurrió para ampliar las competencias de la Comunidad Valenciana y de Canarias en los Estatutos respectivos.

El Estatuto de Autonomía, cuando opera en su propio ámbito normativo, en su condición de norma traslativa y delimitadora de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, o conformadora de la estructura orgánico-institucional de la Comunidad o de su esquema de relaciones interinstitucionales, restringe y condiciona el ámbito competencial del Estado o su ejercicio. Tal sería el caso, por ejemplo, de una nueva regulación del derecho de disolución anticipada en un sentido diferente de la actual, en la medida en que resultara incompatible -y obligaría a reformarla- con la disposición de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que dispone que las elecciones autonómicas se celebran, en cualquier caso, el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años.

Ahora bien, el uso del Estatuto de Autonomía -una ley orgánica del Estado-, como instrumento formal de transferencia o delegación de facultades de titularidad estatal (artículo 150.2 de la Constitución) es inconstitucional. Así lo declaró el Tribunal Constitucional en la Sentencia TC 56/1990, en la que rechaza la posibilidad de que un Estatuto de Autonomía opere simultáneamente

como ley orgánica de transferencia o delegación, debido a razones de reserva de procedimiento, a la distinta rigidez a que se sujetan los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas del artículo 150.2 de la Constitución, que harían a éstas indisponibles para el Estado, y al carácter de decisión unilateral por parte del Estado de la transferencia o delegación de funciones de una competencia cuya titularidad exclusiva le pertenece.

Esta interpretación constitucional es pacíficamente asumida por el Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. También lo es mayoritariamente por la doctrina científica, aunque no falta autor que entienda que sería posible que el legislador estatal optara por esta fórmula de ampliación del ámbito competencial autonómico siempre que la ley orgánica que apruebe la reforma del Estatuto declare expresamente la naturaleza estatal de las facultades complementarias transferidas o delegadas, fije los controles oportunos sobre su ejercicio por la Comunidad Autónoma y se reserve, en todo caso, la potestad de su eventual modificación o revocación por procedimiento distinto del reforzado de la reforma estatutaria.

El Consejo de Estado es rotundo en su rechazo, y propone, en su Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, de 16 de febrero de 2006, “aprovechar la reforma para zanjar definitivamente la polémica en torno a la utilización de los Estatutos de Autonomía como instrumentos para formalizar la cesión de competencias al amparo de la habilitación contenida en el artículo 150.2”; por lo que llega incluso a postular que, “apelando a la rotunda jurisprudencia constitucional y a la interpretación dominante en la doctrina científica, podría incluirse una expresa interdicción de la incorporación al texto estatutario de estas facultades transferidas” (IV. 5.5.2.).

El propio Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, en su Dictamen núm. 269, de 1 de septiembre de 2005, sobre la propuesta de Proposición de Ley Orgánica por la cual se establece el Estatuto de Autonomía

de Cataluña y se deroga la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, considera improcedente la autodelegación en relación con “las materias que, para ser competencia exclusiva del Estado al amparo del artículo 149.1 CE, sólo podrían ser consideradas como competencias de la Generalidad mediante la correspondiente ley orgánica de transferencia o delegación prevista en el artículo 150.2 CE. Por las mismas razones que indicábamos anteriormente, el Estatuto no es el instrumento normativo constitucionalmente adecuado para operar como una de estas leyes, y consideramos que la técnica legislativa más adecuada hubiera sido la de acompañar a la propuesta de Estatuto la correspondiente proposición de ley orgánica, para que fuera tramitada simultáneamente y estuviera en condiciones de ser promulgada al mismo tiempo que el Estatuto”.

La propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña, optó finalmente, por incorporar las materias susceptibles de transferencia o delegación en una disposición adicional, técnica a la que no puso tacha el Consejo Consultivo “siempre que quede claro que se trata de competencias extraestatutarias y diferidas, que sólo podrán ser asumidas cuando y en la medida en que las Cortes Generales aprueben la correspondiente ley orgánica”. Sin embargo, la disposición adicional fue suprimida del Estatuto finalmente aprobado por las Cortes Generales.

Descartada por inconstitucional la posibilidad de que el Estatuto opere como instrumento formal de delegación o transferencia del artículo 150.2 de la Constitución, cabe plantear si resulta constitucionalmente adecuado incluir en él mandatos al legislador estatal, bien para que proceda a ampliar competencias, bien para que garantice, como se enuncia en la cuestión planteada, la participación del Principado de Asturias en órganos estatales o en la formulación de planes y programas del Estado que incidan singularmente en Asturias o en el ámbito competencial autonómico.

No hay que descartar, con la mayoría de la doctrina científica, el recurso en el Estatuto a otras técnicas para condicionar o anticipar regulaciones estatales. Entre ellas cabe señalar las cláusulas subrogatorias, que el Tribunal Constitucional acepta (Sentencias 56/1990; 62/1990 y 105/2000); las regulaciones por reenvío a lo que establezca una ley del Estado vigente o futura (nuestro Estatuto contiene algún ejemplo: el artículo 19 es uno de ellos, en un ámbito análogo al que se formula en la cuestión planteada), y los mandatos dirigidos al legislador estatal.

Las tres técnicas son, en realidad, modalidades de mandato, y su valor y eficacia dependerá, como señala la doctrina, del tipo del mismo. Cuando su contenido está vinculado directa e inmediatamente a las competencias que ostenta la Comunidad, que no podrían ejercerse sin la adopción de las medidas estatales, o cuando asigna tareas al legislador, pero no lo sustituye (así, las cláusulas subrogatorias o las regulaciones por reenvío), los mandatos son legítimos; pero son constitucionalmente inadmisibles cuando usurpan la función del legislador.

Cabe, por último, que el Estatuto incluya compromisos del Estado. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 227/1988, no dio a la inclusión en el Estatuto de compromisos genéricos del Estado más valor que el de meras normas programáticas, sin virtualidad o eficacia jurídica alguna.

SEXTA.- Trascendencia jurídico-constitucional de la autodefinición de la Comunidad Autónoma

Nos pregunta el Consejo de Gobierno: *Dada la posibilidad constitucional de distinguir en el Estatuto de Autonomía entre "nacionalidad" y "región", incluso, como prueba la práctica estatutaria, la de recurrir a otra denominación, ¿qué efectos jurídico-constitucionales tiene esta calificación?*

El artículo 2 de la Constitución, tras reconocer “la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”, distingue entre “nacionalidades” y “regiones” que la integran, a las que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía. Durante casi dos décadas, el término “nacionalidad” se usó sólo en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 de la Constitución. La exclusividad terminó en 1996, con la reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre) y de Aragón (Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre), ya que ambas Comunidades se calificaron de “nacionalidad”.

En nuestro Estatuto, la disposición que enuncia la constitución de la Comunidad Autónoma (artículo 1) se reformó en 1999. La desnuda y rotunda expresión de 1981, “Asturias se constituye en Comunidad Autónoma”, pareció a algunos durante años que ocultaba el carácter histórico de la región; a otros, que lo “no dicho” implicaba una negación, por ejemplo la de la condición de nacionalidad de Asturias. Concluidos los trabajos de la Comisión creada por las fuerzas políticas con representación parlamentaria en la Junta General del Principado para estudiar la reforma del Estatuto, doce Diputados del Grupo Parlamentario Socialista presentaron, el 14 de octubre de 1997, ante la Junta General una Proposición de reforma del Estatuto, e incluyeron una nueva redacción del artículo 1.1 EA del siguiente tenor:

“Asturias, como Comunidad histórica y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”.

Durante la tramitación en la Junta de la Proposición de reforma, se formularon al artículo varias enmiendas (de los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida y Mixto) que defendían incluir expresamente la definición de la Comunidad como “nacionalidad”; tras examinarlas, la Ponencia, por “razones de técnica legislativa”, propuso que, dejando inalterado el apartado 1 del artículo 1

del Estatuto, el apartado 2 quedara redactado en la forma actual, que el Pleno de la Junta aprobó (con los votos a favor de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular y el voto en contra de los de Izquierda Unida y Mixto) y que finalmente las Cortes Generales asumieron:

“La Comunidad Autónoma, comunidad histórica constituida en el ejercicio del derecho al autogobierno amparado por la Constitución, se denomina Principado de Asturias”.

De esta situación debemos partir para concluir la consulta que se nos hace. Este Consejo Consultivo se inclinaría por mantener este enunciado constitutivo, ya que en la Constitución Española, jurídicamente, no se diferencia ya entre “nacionalidad” y “región” a la hora de delimitar las cotas en que puede concretarse el autogobierno. Lo que no quiere decir que el Estado Autonómico tenga que ser uniforme y homogéneo, como lo precisó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983:

“(…) por lo que se refiere al proceso autonómico carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas (...). Los artículos que aduce en apoyo de su tesis -9.2, 14, 139.1 y 149.1.1- consagran la igualdad de los individuos y los grupos sociales, pero no la de las Comunidades Autónomas. En realidad, éstas son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional, en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5), en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1) o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (artículo 138); pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del `status´ jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni

integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado Autonómico.

Ya este Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento. No es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones de las Comunidades Autónomas”.

En estos momentos, en los que gran parte del debate nacional durante los meses pasados se centró en la posibilidad de incluir en la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña su autodefinición o autoidentificación como “nación”, y en la práctica del recurso al metalenguaje y a la distinción entre uso y mención para encontrar una fórmula que conciliara “nación” con “Nación española” y con “nacionalidad”, la respuesta a la pregunta que se nos formula debe terminar con una consideración sobre la trascendencia de que una Comunidad Autónoma se califique en su Estatuto de “nación”.

No procede que analicemos aquí las distintas acepciones del término nación -histórica, cultural, étnica, política-; lo pertinente es advertir que quien lo usa en un marco normativo que sólo distingue “nacionalidades” y “regiones”, y no renuncia a él aunque precise asimilarlo a una de esas dos categorías, lo hace, sin duda, porque con su uso subraya (y fundamenta) la “posición singular” (artículo 5 de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña) que pretende ocupar en el Estado. Si, al final, el término se mantiene, aunque sea en el Preámbulo del Estatuto, será debido a que, aun sabiendo que tal

declaración carece de efectos jurídicos, dada su finalidad expositiva y no dispositiva, se confía en su función expresiva de una identidad y en su función apelativa, además de esperar que tenga jurídicamente valor hermenéutico.

El uso del término “nación” pretende, entre otros objetivos, singularizar unas Comunidades Autónomas frente al resto. Éstas, temiendo que el término entrañe algún tipo de privilegio, pueden verse tentadas a adoptarlo para sí mismas al emprender la reforma de sus Estatutos: las diferencias, es obvio, no se notan cuando se generalizan. Algún precedente hay ya, si no como “nación”, sí como “realidad nacional”. Nuestro criterio acerca de su posible uso para definir la identidad de Asturias sería descartar el término, por la razón de que no creemos que haya conflicto de identidad entre el ser asturiano y pertenecer a la Nación española. Si se desea establecer en el Estatuto una salvaguardia del principio de igualdad y de no discriminación entre Comunidades Autónomas por razón de su autodefinición política o cultural, esa cláusula debería formularse directamente como tal (identidad de estatus jurídico), y no necesariamente por el procedimiento de proclamar una identidad semejante a la de otra Comunidad, renunciando a la que es tenida como propia.

En cualquier caso, la calificación del sujeto político que ejerce el derecho a la autonomía reconocido en los artículos 2 y 143 de la Constitución no afecta a la denominación de la Comunidad Autónoma, que, de acuerdo con el artículo 1.2 de nuestro Estatuto de Autonomía, se denomina “Principado de Asturias”, decisión que se adoptó ya al inicio del proceso asturiano de acceso a la Autonomía y se mantuvo invariable hasta el presente.

Tampoco afecta a la denominación de la Comunidad Autónoma la que se dé al Estatuto de Autonomía, que sufrió un cambio con la reforma estatutaria de 1999 y que podría reformarse de nuevo para, al igual que otros Estatutos, conformar mejor su título al sentido de su artículo 1.

En efecto, la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, aprobó el Estatuto de Autonomía con la denominación “Estatuto de Autonomía *para*

Asturias, con una terminología poco adecuada al sentido que la Constitución atribuye en sus artículos 2 y 143 al acceso al autogobierno en cuanto ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. La reforma del Estatuto por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, estableció en su artículo único, apartado 1, que “el título Estatuto de Autonomía para Asturias pasa a ser Estatuto de Autonomía *del Principado de Asturias*”. El cambio de la preposición “para” por la preposición “de” corrigió aquel sentido inicial del Estatuto pero tampoco sirvió para plasmar en ese título la idea de ejercicio por Asturias, como “entidad regional histórica” (artículo 143.1 de la Constitución), de aquel derecho a la autonomía constitucionalmente reconocido. El “Principado de Asturias” es el ente territorial, la Comunidad Autónoma, creado en virtud del Estatuto de Autonomía, pero el sujeto político que, según el artículo 2 de la Constitución ejerce el derecho que da lugar a esa creación, es Asturias, como pueblo o entidad regional histórica. Dicho en otras palabras, la Constitución se denomina Constitución “española” y no “del Estado” español, porque, según su preámbulo, es España, el pueblo español, el que en ejercicio de su soberanía se da la Constitución, y es España la que, de acuerdo con el artículo primero, se constituye en “Estado” social y democrático de Derecho. De igual manera, y conforme al artículo primero de nuestro Estatuto de Autonomía, es “Asturias” la que, como comunidad histórica y en ejercicio del derecho al autogobierno amparado por la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma y en cuyo nombre se promueve y aprueba la reforma estatutaria.

Por lo demás, esto es lo que sucede con otros Estatutos en los que el nombre de la región no coincide con el del Estatuto de Autonomía. Por ejemplo, la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomía “de Murcia”, cuyo artículo 1.2 dispone que la Comunidad Autónoma se denomina “Región de Murcia” o la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral “de Navarra”, cuyo artículo 1 establece que “Navarra” constituye la “Comunidad Foral de Navarra”.

Diferente sentido tiene la propuesta que hace el Consejo de Estado en su dictamen sobre la reforma constitucional, aprobado en febrero de 2006. En relación con la forma en que la Constitución podría recoger la lista de Comunidades Autónomas, sugiere un artículo que diga: "Las Comunidades Autónomas que integran el territorio nacional son las siguientes: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, ...". Sin embargo, en tanto no cambie su denominación, la Comunidad Autónoma creada en nuestra región es "Principado de Asturias", no "Asturias", y así debiera ser citada.

SÉPTIMA.- Inclusión de una declaración de derechos

Entrando ya en las consideraciones sobre las cuestiones relativas a contenidos de la reforma estatutaria, la primera que se consulta se refiere a si *"Resulta adecuado constitucionalmente incluir en el Estatuto de Autonomía una declaración de derechos, o mencionar alguna, que difiera, o complemente, del tenor literal del artículo 9 del Estatuto"*

Este precepto contiene, en efecto, una referencia explícita a los derechos y deberes de los asturianos, pero únicamente para remitirse a lo que sobre ellos dispone la Constitución; además, en él se establecen una serie de principios rectores de las instituciones asturianas en materia de derechos. Sin embargo, ése no es el único precepto del vigente Estatuto de Autonomía que regula derechos. Su artículo 7 determina quién tiene la condición política de asturiano y los derechos políticos a ella anejos. Su artículo 8 define la asturianía como el derecho de las comunidades asturianas a colaborar y compartir la vida social y cultural de la región y el artículo 31.1 reconoce la iniciativa legislativa popular, reservando su regulación a una Ley del Principado.

1. Las declaraciones de derechos en las actuales reformas estatutarias.
Finalidad y contenido

Todos los Estatutos de Autonomía comenzaron teniendo en esta materia un contenido similar al del artículo 9 de nuestro Estatuto. En las reformas estatutarias habidas en la última década del pasado siglo, algunos de ellos, como el de Canarias o el de Extremadura, introdujeron una serie de principios rectores o de objetivos básicos de las instituciones autonómicas respectivas, que desarrollan y concretan las directrices generales a seguir por los poderes públicos en determinadas políticas que se consideran relevantes para los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma. Sin embargo, las actuales reformas estatutarias emprendidas o ya aprobadas, como es el caso del nuevo Estatuto de la Comunitat Valenciana, están incorporando como una de sus piezas claves lo que genéricamente podría llamarse “declaración de derechos”.

Así, en este Estatuto se introduce un “Título II. De los derechos de los valencianos y valencianas” (artículos 8 a 19, ambos inclusive).

Por su parte, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña contiene un Título I “Derechos, deberes y principios rectores” (artículos 15 a 54, ambos inclusive), que se descompone en cinco Capítulos (I.- Derechos y deberes del ámbito civil y social. II.- Derechos en el ámbito político y de la Administración. III.- Derechos y deberes lingüísticos. IV.- Garantías de los derechos estatutarios y V.- Principios rectores).

En el caso andaluz, la reforma estatutaria propone un Título I “Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas” (artículos 12 a 41, ambos inclusive), integrado por cuatro Capítulos (I.- Disposiciones Generales. II.- Derechos y deberes. III.- Principios rectores de las políticas públicas y IV.- Garantías).

La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias no incorpora ningún Título específico sobre derechos, pero incrementa ampliamente el número y contenido de los preceptos sobre esta materia (artículos 5 a 15, ambos inclusive y muchos de ellos con numerosos apartados).

La inclusión de un Título específico de “declaración de derechos” responde genéricamente al deseo de afirmar el sentido político de la autonomía

de las Comunidades Autónomas y el contenido social y democrático de la misma, expresando de este modo que la autonomía no sólo consiste en una distribución territorial del poder, sino también en un acercamiento de ese poder al ciudadano de esa Comunidad Autónoma, garantizándole un conjunto de expectativas concretas que, además, es posible que no estén aseguradas en otros Estatutos de Autonomía. Es razonable pensar también que con este doble carácter de garantía específica de derechos y de elemento diferenciador entre Comunidades, la inclusión de una declaración de derechos pueda obedecer igualmente a la pretensión de fortalecer la identidad del pueblo de esa Comunidad y lo mismo cabría decir del establecimiento de unos deberes concretos, como los de contenido lingüístico. En esta línea de máxima afirmación política de la autonomía, la citada inclusión de un Título específico sobre derechos buscaría cumplir una función añadida: darle al Estatuto de Autonomía una apariencia de Constitución, tanto en el sentido federal (Constitución de la Comunidad Autónoma), como en el sentido clásico liberal del artículo 16 de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano ("Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución"). Según cuál sea la finalidad perseguida con tal inclusión, el contenido de esa declaración de derechos será diferente, y también su conformidad con la Constitución.

De un examen somero de las mencionadas propuestas de reforma estatutaria, lo primero que se constata sobre esta materia es una confusa mezcla de categorías jurídicas dispares (derechos propiamente estatutarios, principios rectores de la política social y económica y derechos de configuración legal). Lo segundo, es que la mayoría de lo que se llama "derechos" es un conjunto de principios rectores que vinculan a los poderes públicos autonómicos, pero que para el ciudadano sólo adquieren eficacia como derecho subjetivo cuando medie una ley autonómica que los desarrolle y en los términos

en ella dispuestos. Lo tercero, que se trata en muchos casos de reproducir con otras palabras y con un cierto grado de mayor concreción lo que la Constitución ya establece en su Título I. La conclusión es que, al margen de la dudosa constitucionalidad de algunos preceptos, no hay un equilibrio entre el amplio alcance político que se quiere dar al Estatuto de Autonomía con la inclusión de tan vasta declaración de derechos y el más modesto alcance jurídico de los preceptos que la componen, muy debilitado sin la necesaria mediación del legislador. Siendo grande el desequilibrio, el efecto puede ser negativo y, lejos de reforzarse el carácter fundamental del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, lo que se consigue es provocar un sentimiento de indiferencia hacia lo que podría tacharse de papel mojado.

La inflación de derechos en el texto estatutario comporta, además, otro desequilibrio que en apariencia es paradójico. Lo que se gana en solemne proclamación de autonomía política, se pierde en autonomía normativa, que es precisamente el contenido jurídico de la autonomía política, pues el Estatuto no deja de ser una ley orgánica, una norma del Estado, cuya reforma no puede aprobarla la Comunidad Autónoma de manera unilateral. Por más que se quiera engrosar su texto, un Estatuto de Autonomía no es una Constitución de un Estado miembro de una federación.

Sirvan estas observaciones para poner de manifiesto la constatación de que la inclusión de una declaración de derechos, cuya posibilidad jurídica analizaremos a continuación, será uno de los elementos significativos de este proceso de reformas estatutarias que ya está en marcha, y también para señalar que, de decidir su incorporación, sería importante no incurrir en los desequilibrios mencionados.

2. ¿Derechos o principios rectores de la política social y económica?

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, no hay duda de que los Estatutos de Autonomía pueden establecer una declaración de derechos. La

cuestión está en delimitar su ámbito y contenido, pues en materia de derechos hay un tratamiento jurídico reservado en exclusiva al Estado.

Por lo que respecta a los *derechos fundamentales* constitucionalmente reconocidos -que para el Tribunal Constitucional son los establecidos en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución-, pesa sobre ellos una reserva de ley orgánica (artículo 81.1 de la Constitución) y, por tanto, en principio son indisponibles por el legislador autonómico. Sin embargo, el ámbito de esta reserva se refiere al "desarrollo" de los mismos y por tal el Tribunal Constitucional entiende que es el referido a su desarrollo "directo", o sea, al desarrollo de los aspectos sustanciales del contenido del derecho y a la determinación de sus límites internos y externos que no supongan regulación del ejercicio en lo que se refiere a la concreción del tiempo, modo y lugar de éste (Sentencias 101/1991, fundamento jurídico 2; 292/2000, fundamento jurídico 11; 53/2002, fundamento jurídico 12). Dicho en palabras del alto Tribunal, "debe considerarse reservado a la ley orgánica *ex art. 81.1 C.E.* la regulación de `los elementos esenciales de la definición´ del derecho de asociación o, en otras palabras, la delimitación de `los aspectos esenciales del contenido del derecho´ en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes (STC 101/1991, fundamento jurídico 2), al alcance del mismo en las relaciones inter privados, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, puedan establecerse para determinar las asociaciones" (Sentencia 173/1998, fundamento jurídico 8).

Por lo que se refiere a *los demás derechos constitucionales del Capítulo II del Título I* de la Constitución, su desarrollo ha de hacerse por ley ordinaria estatal. En lo que respecta a la *regulación del ejercicio de estos derechos*, o sea

a la determinación de los requisitos de modo, tiempo y lugar de realización del derecho, el artículo 53.1 de la Constitución dispone: “Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades”.

El Tribunal Constitucional ha interpretado que la reserva de ley orgánica incluye también la regulación de lo indispensable y necesario para el ejercicio del derecho (Sentencia 22/1986, fundamento jurídico 3). Y lo mismo cabría predicar de la reserva de ley ordinaria estatal para los demás derechos del Capítulo II del Título Primero de la Constitución que no tienen el carácter de “fundamentales” (que son los reconocidos en los artículos 15 a 29, ambos inclusive). Fuera de este campo imprescindible, *la regulación del ejercicio* de los derechos fundamentales corresponde a la ley ordinaria y, según el Tribunal Constitucional, aquí por ley no hay que entender necesariamente “ley estatal”, sino rango de ley, tanto estatal como autonómica. “La interpretación del art. 53 de la Constitución en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a 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. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos les atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados” (Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, fundamento jurídico 2).

De lo dicho se deduce que el campo de actuación legislativa de las Comunidades Autónomas en esta materia no sólo queda delimitado por las concretas reservas de ley, orgánica u ordinaria, según el derecho de que se trate, establecidas en el Título I de la Constitución. También en otros preceptos relativos a la distribución de competencias y muy singularmente en el artículo 149.1.1 de la Constitución, que dispone que el Estado tiene competencia exclusiva para “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”. Fuera de este ámbito de la determinación de las condiciones básicas comunes, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar y concretar la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales, siempre que tengan competencia sobre la materia objeto del derecho. De acuerdo con lo afirmado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 75/1990, fundamento jurídico 5, “lo que cabe exigir a los órganos de las Comunidades Autónomas, y lo que debe ser preservado por el Estado, es estrictamente que el despliegue de las competencias de aquéllas no cree rupturas (`divergencias irrazonables y desproporcionadas´, dijo nuestra STC 48/1988, en su fundamento jurídico 25) en las `condiciones básicas´ de igualdad de todos los españoles para el ejercicio y cumplimiento de sus derechos y deberes constitucionales y, en el caso presente, para el acceso a la función pública docente. Uniformidad, en otras palabras, no es identidad, y tanto menos ha de serlo cuando la primera se afirma, en este art. 149.1.1 de la Constitución, como elemento de integración, no de supresión, de la diversidad que nace de la autonomía. Así lo ha venido señalando este Tribunal desde sus primeras resoluciones (STC 37/1981, fundamento jurídico 2º)”.

Si se introdujese en el Estatuto un Título dedicado a una declaración de derechos, bastaría con una afirmación general recordatoria de que los asturianos tienen los derechos y deberes establecidos en la Constitución y una cláusula general referida a esta competencia de regulación del ejercicio

respetando lo reservado al Estado. Con ello se evitaría una innecesaria reiteración de afirmación de derechos (por ejemplo, los derechos de las personas, de los menores, de los mayores, de las mujeres, tal cual están recogidos en la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña, que no añaden nada a lo ya establecido en la Constitución). También se esquivarían posibles conflictos competenciales, al no entrar a regular aspectos de derechos constitucionales que pudieran formar parte de su contenido indisponible por el legislador autonómico. Por ejemplo, si se estableciese sin más el derecho a vivir con dignidad el proceso de muerte, se abriría la duda de si se trata de una concreción inocua del principio de respeto a la dignidad humana, reconocido en el artículo 10.1 de la Constitución, o si se está más bien determinando como derecho la eutanasia, en cuyo caso cabría entender que se realiza un desarrollo del derecho fundamental a la vida y del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes, reconocidos en el artículo 15 de la Constitución, que, de ser constitucionalmente posible, le corresponde hacerlo al legislador orgánico).

Habrá quien considere que el Estatuto de Autonomía es una ley orgánica y que, por tanto, es una norma hábil para el desarrollo de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 81.1 de la Constitución. Sin embargo, el argumento no es acertado, puesto que los que afirman esto son también los que con más insistencia subrayan que el Estatuto de Autonomía no es una simple ley orgánica, sino una ley pactada, cuya reforma no puede aprobarla unilateralmente el Estado. En otras palabras, el desarrollo de los derechos fundamentales no puede regularse en una norma cuya función principal es la distribución de competencias entre entes territoriales, no la determinación del objeto y contenido de tales derechos, y cuya reforma no pueden realizarla por sí mismas Las Cortes. La facultad de veto que supone para las Comunidades Autónomas el procedimiento de reforma de su Estatuto tiene su razón de ser en la posibilidad de controlar su grado de autonomía, no de condicionar el desarrollo de unos derechos de los que no son titulares

exclusivos los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma. Por tanto, el reconocimiento de derechos constitucionales en el Estatuto en ningún caso tiene un sentido constitutivo de los mismos y no puede entrañar un desarrollo de tales derechos alternativo del que compete al Estado. Tiene, eso sí, el valor político de mostrar el especial compromiso de la Comunidad Autónoma con los derechos de las personas y de sus ciudadanos. Para evitar los problemas de inconstitucionalidad, las propuestas de reforma estatutaria suelen añadir a este tipo de preceptos la frase “de acuerdo con lo establecido en las leyes”, lo cual es aceptable si con carácter previo se hace referencia general al marco constitucional de los derechos y deberes, alusión que no se menciona en alguna propuesta de reforma estatutaria.

El grueso de las declaraciones de derechos que se proponen en dichas reformas se refiere a derechos de estricta configuración legal o, simplemente, a principios rectores de la política social y económica. Los *derechos de configuración legal* son aquellos que se han ido creando por el legislador estatal en la legislación básica (por ejemplo, los derechos del paciente, establecidos en la legislación general sanitaria) y que la legislación autonómica ha asumido como propios, y también aquellos otros que son creados en exclusiva por la Comunidad Autónoma. Los que son mera asunción de lo dispuesto en la legislación básica estatal existen con independencia del Estatuto, pero su inclusión refleja igualmente, como se acaba de decir, el especial compromiso de la Comunidad Autónoma con esos derechos. En caso de que cambiase la legislación básica, perdurarían en el Estatuto de Autonomía como derechos específicamente reconocidos por esa Comunidad Autónoma. Los demás derechos incluidos en las propuestas de reforma estatutaria son en gran medida derechos ya creados por el legislador autonómico. Casi todos tienen un carácter de derechos sociales o prestacionales, por lo que, salvo excepciones, (por ejemplo, el reconocimiento de la gratuidad de los libros de enseñanza en la educación obligatoria) su contenido queda diferido a lo que dispongan aquellas

leyes autonómicas. Aquí, la cláusula con la que termina el enunciado de estos derechos es siempre “en los términos que establecen las leyes”, si el objeto y contenido del derecho ya han sido determinados por el legislador, o “en los términos que la ley establezca”, si esa concreción aún no se ha producido en el ordenamiento autonómico. Por tanto, se trata de derechos que, aunque formulados como tales, no dejan de ser principios rectores de la política social y económica que el Estatuto establece para los poderes públicos autonómicos y, singularmente, al legislador. Su contenido es semejante al de los derechos reconocidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución, cuya alegación por los ciudadanos sólo se podrá hacer en los términos dispuestos en las leyes que los desarrollen (artículo 53.3).

Los derechos así formulados en el Estatuto no son normas vacías de contenido en cuanto principios, pero para el ciudadano sí lo son, pues la *interpositio legislatoris* no sólo es necesaria para la eficacia de esos derechos, sino también y con carácter previo para la delimitación del alcance de su contenido. Parafraseando al Tribunal Constitucional, la naturaleza de estos derechos hace improbable que una norma legal cualquiera pueda ser considerada contraria al Estatuto de Autonomía *por omisión*, esto es, por no atender, aisladamente considerada, el mandato a los poderes públicos y en especial al legislador, en el que cada uno de esos principios por lo general se concreta (Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1985, fundamento jurídico 4). Esta función del Estatuto de Autonomía como norma “dirigente”, que establece la política de derechos y prestaciones sociales que han de seguir los poderes públicos de la Comunidad, se reafirma cuando junto a esa relación de derechos se fija una serie de principios rectores de la política social y económica estrechamente vinculados a las particularidades y problemas más relevantes de la Comunidad Autónoma: desempleo, envejecimiento de la población, asistencia sanitaria, abastecimiento de agua, lengua y cultura propias, educación, inmigración, discriminación, protección del medio ambiente y un largo etcétera.

No cabe duda del valor político que tiene incluir en el Estatuto de Autonomía una amplia lista de derechos y principios con los que se siente vinculada la Comunidad Autónoma, pero, como dijimos antes, debe sopesarse también el desafecto que puede crear en el ciudadano el percatarse de que la norma que le reconoce tal abundancia de derechos carece de eficacia directa y no es inmediatamente aplicable ni alegable ante los tribunales.

Además, al tratarse de una declaración de derechos que en su inmensa mayoría son de naturaleza prestacional, éstos no sólo requieren de la previa intervención del legislador, sino también de una dotación económica. Una vez establecida esa prestación, su supresión o aminoración podría ser considerada judicialmente como una decisión contraria al Estatuto, en cuanto norma informadora de la política social y económica del legislador. Ya no sería un problema de incumplir el Estatuto por omisión, sino por acción contra un contenido que, aunque determinado por la ley, se considere que, en sus mínimos o contenido más esencial, rellena y consolida el precepto estatutario.

3. Titularidad de los derechos

Otro asunto que merece atención es el de la titularidad de los derechos establecidos en la declaración que se incorpore al Estatuto de Autonomía. Salvo el derecho de sufragio, directamente vinculado a la ciudadanía autonómica, ¿a quiénes se atribuye la titularidad de los demás derechos? El artículo 139 de la Constitución dispone que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado". Este precepto no es un mandato de monolítica uniformidad (Sentencia del Tribunal Constitucional 186/1993, fundamento jurídico 3) ni tampoco un título competencial del Estado (Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1989, fundamento jurídico 2), sino un límite a la diversidad que entraña la autonomía legislativa (Sentencia 173/1998, fundamento jurídico 10). Por tanto, respetando ese límite, puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional

(Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, fundamento jurídico 2). En consecuencia, es una cuestión política decidir si los derechos que el Estatuto de Autonomía establece los reconoce a todos los asturianos o a todos los que están sometidos a la acción de los poderes públicos del Principado de Asturias, tengan o no la condición política de asturianos. La propuesta de reforma del Estatuto catalán hace una atribución universal y se refiere a "todas las personas tienen derecho a (...)", mientras el nuevo Estatuto valenciano introduce un Título II que lleva por rúbrica "De los derechos de los valencianos y valencianas". El asunto tiene gran importancia cuando el contenido del derecho es prestacional y comporta un presupuesto económico que lo soporte. Por ejemplo, si se establece el derecho a un salario social para las personas en situación de pobreza ¿se reconoce éste como renta garantizada de "ciudadanía", vinculada a la condición política de asturiano, o de cualquiera que viva en la región? Si la norma se enuncia como "las personas en situación de pobreza (...)" la ley autonómica llamada a concretar las condiciones de acceso a la prestación no podrá cambiar el sujeto "personas" por el de "asturianos".

Si se optase en la reforma estatutaria por una declaración de derechos "de los asturianos", habría que plantearse también qué sucede con los asturianos "de la diáspora", muchos de ellos integrados en comunidades asturianas, pero sin tener la condición política de asturianos, sobre todo los que por definición no la tienen hoy en día, es decir, los que sintiéndose por su origen asturianos, viven en otra parte del territorio español.

En suma, jurídicamente es posible incluir en el Estatuto una declaración de derechos. La decisión de incorporarla entraña una voluntad política que aconseja acomodarla en el Estatuto con la relevancia que merece. Por tanto, más que una ampliación del artículo 9 del Estatuto, sería aconsejable la introducción de un Título específico sobre la materia. Técnicamente no es deseable la reproducción de derechos constitucionalmente ya reconocidos y

bastaría una cláusula general de referencia a ellos, como particular vinculación de los poderes públicos autonómicos hacia los mismos.

Por lo que se refiere a los derechos individuales de posible creación autonómica, debería hallarse un equilibrio entre su reconocimiento estatutario y su naturaleza de derechos de configuración legal. Equilibrio que consistiría en una selección de "calidad" de esos derechos, sin pretender incluir todos los que de una u otra manera ha establecido ya el legislador autonómico, bien al regular las condiciones de ejercicio de derechos constitucionales, bien al desarrollar la legislación básica del Estado, bien al crear derechos *ex novo* en ejercicio de las competencias autonómicas. En la "calidad" de esos derechos influirá también el que se predetermine su contenido, para que no sean una remisión en blanco "a los términos que dispongan las leyes".

La declaración de derechos debe también ser equilibrada, sin caer en desmesuras, porque el Estatuto de Autonomía es una norma estatal y rígida, es decir, es una ley orgánica aprobada por las Cortes, aunque su contenido se pacte en gran medida con la Comunidad Autónoma; su reforma no puede realizarla ésta de manera unilateral, y, además, es rígida y su modificación requiere el acuerdo de mayorías cualificadas. Toda la solemnidad y estabilidad que le da a la declaración de derechos el Estatuto, va en detrimento de la autonomía de los poderes públicos autonómicos. El que este condicionamiento tenga un carácter muy relativo, al ser los derechos proclamados casi de plena configuración legal, no ha de considerarse necesariamente como una ventaja, pues puede jugar en contra del crédito que el Estatuto tenga para los ciudadanos.

Lo mismo ha de decirse de los principios rectores de la política social y económica que se desee incluir en la declaración, si bien aquí la lista puede ser mayor, al tratarse de directrices y prioridades que deben informar la actividad de los poderes públicos, sin que de ellas se deriven de manera obligada derechos para los ciudadanos.

Por último, al establecer una declaración de derechos en el Estatuto se ha de tener presente, sobre todo en los de naturaleza prestacional, la regulación de la titularidad de esos derechos, tanto en lo que se refiere a los que no teniendo la condición política de asturianos residen en la región, como a los que, no residiendo, mantienen vínculos culturales con su Asturias de origen.

OCTAVA.- Delimitación territorial del Principado de Asturias

En relación con la delimitación territorial del Principado de Asturias: análisis del sentido y alcance del actual artículo 2 del Estatuto. En este marco, ¿qué efectos tiene sobre esta disposición la previsión de que Estatutos de Autonomía de Comunidades Autónomas limítrofes regulen procedimientos dirigidos a modificar su territorio?

El artículo 2 del Estatuto cumple la reserva de Estatuto que efectúa la Constitución en su artículo 147.2 b). Como es propio de una Comunidad Autónoma uniprovincial, nuestro Estatuto delimita su territorio por referencia a los concejos comprendidos dentro de los límites actuales de la provincia de Asturias.

La consulta que se nos hace es muy concreta, pues busca una respuesta a los efectos que tiene sobre esta disposición la posible inclusión en los Estatutos de Comunidades Autónomas limítrofes de disposiciones que regulen procedimientos dirigidos a alterar sus límites territoriales. Esto nos ahorra consideraciones sobre el territorio como ámbito espacial del ejercicio de las competencias, sobre el régimen de los espacios marítimos adyacentes, del espacio aéreo y del subsuelo, o sobre los posibles efectos extraterritoriales del uso de las competencias propias.

Ciñéndonos en consecuencia a la hipótesis planteada, debemos partir, en primer lugar, del hecho de que no hay parte del territorio español que no esté constituido en Comunidad Autónoma (o Ciudad Autónoma), por lo que toda

alteración de los límites territoriales de una Comunidad nunca implica una relación exclusivamente reflexiva, ya que afecta al territorio de otra Comunidad.

En segundo lugar, hay que tener presente que la unidad inferior de composición del territorio es el municipio, por lo que la alteración de los límites de una Comunidad se producirá siempre por segregación y agregación de municipios limítrofes entre Autonomías, o por la desaparición de enclaves.

En tercer lugar, que la alteración afecta asimismo a la delimitación de dos provincias, en cuanto que éstas se componen por agrupación de municipios.

Pues bien, los procedimientos para operar estas modificaciones pueden estar o no regulados en los Estatutos de Autonomía, aparte de la previsión establecida en el artículo 141.1 de la Constitución, que exige ley orgánica para aprobar la alteración de los límites provinciales.

Nuestro Estatuto no contiene disposición alguna que regule el procedimiento para alterar los límites del territorio del Principado de Asturias, ya sea por agregación o incorporación de concejos, ya por segregación de los mismos (o de otros territorios). Ni cuenta con disposiciones como la Disposición Adicional 1ª del Estatuto de Andalucía (pensando en Gibraltar), o los artículos 8 y 47.2 del Estatuto vasco, el 10 del Estatuto de Aragón, el 58 del de Cantabria o la Disposición Transitoria segunda del Estatuto de Castilla y León. Nuestro Estatuto, sin embargo, contiene una exigencia obvia, que, a efectos defensivos del territorio, es decisiva: sujeta la modificación del territorio de la Comunidad Autónoma al procedimiento del artículo 56 del Estatuto, o sea, al procedimiento agravado de reforma estatutaria. Porque, en suma, alterar los límites del Principado de Asturias entraña modificación del Estatuto, y ésta no puede hacerse sino por el procedimiento expresamente regulado en él.

No cabe, en conclusión, una alteración del territorio de nuestra Comunidad por la voluntad unilateral de otra limítrofe, o por la sola voluntad de la población de los concejos, sin la participación del Principado de Asturias.

Como, por otra parte, había declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 99/1986, en un conflicto entre la Comunidad de Castilla y León y la del País Vasco en relación con el Condado de Treviño.

NOVENA.- La regulación del bable en el Estatuto de Autonomía y su desarrollo normativo

El Consejo de Gobierno nos solicita un *“análisis del alcance jurídico de la regulación estatutaria del bable o asturiano y de sus desarrollos normativos, así como del grado de protección normativa que se dispensa a las modalidades lingüísticas propias de la zona occidental asturiana”*

Para dar cumplida respuesta a esta cuestión es preciso examinar, en primer lugar, la evolución del tratamiento jurídico del bable en el proceso autonómico asturiano, tanto en lo que se refiere a la elaboración del Estatuto, aprobado por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, como a su modificación por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

1. El bable en el proceso estatutario de acceso a la autonomía

El artículo 3 de la Constitución, tras reconocer en su apartado 1 al castellano como lengua española oficial del Estado, establece en su apartado 2 que “Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos”, y, en su apartado 3, que “La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”. Por tanto, la Constitución en ningún precepto declara cuáles son las lenguas españolas distintas del castellano: ni en el artículo 3, ni en el artículo 20.3, cuando se refiere al respeto de “las diversas lenguas de España” por los medios de comunicación social dependientes de cualquier ente público; ni en el artículo 148.17, cuando abre la posibilidad de que los entes autonómicos asuman la

competencia de “fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”; ni siquiera en su Disposición final, cuando ordena publicar su texto “en las demás lenguas de España”. El mandato se materializó con la publicación de la Constitución, además de en castellano, en balear, catalán, gallego, valenciano y euskera, pero sin que ello supusiese dar carácter oficial a estas lenguas, ni privar de la posibilidad de ser oficiales a otras distintas que pudiesen ser reivindicadas como “lenguas españolas” en los futuros Estatutos. La reforma en 1992 del artículo 13.2 de la Constitución se publicó, además de en castellano, en catalán, gallego, valenciano y euskera, únicos idiomas declarados cooficiales en Estatutos de Autonomía.

Por tanto, y como una expresión más del llamado principio dispositivo, la Constitución remite a los Estatutos de Autonomía la determinación de si alguna de “las demás lenguas españolas” es cooficial en la respectiva Comunidad Autónoma y en qué términos lo es. Por el contrario, las “modalidades lingüísticas”, que la norma fundamental tampoco define ni cataloga, son declaradas patrimonio cultural y, en consecuencia, objeto de un respeto y protección que, en este caso, no se circunscribe a lo que disponga el correspondiente Estatuto de Autonomía, sino que es general e incumbe a todos los poderes públicos, tal como se afirma en el artículo 46 de la Constitución: “Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”.

En el inicio del proceso de acceso de Asturias a su autonomía no hay ningún indicio previo de que el bable sea considerado como una de esas lenguas de España llamadas a ser cooficiales. Ni fuera de Asturias -ya se ha dicho que la Constitución no se publica oficialmente en bable-, ni tampoco dentro, pues en el que se considera primer documento que sirve de base para

la elaboración del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía asturiano, el llamado "Borrador de Anteproyecto de Estatuto de Autonomía elaborado por la Comisión de los 8", no aparece referencia alguna al bable. Tan sólo se menciona en su artículo 7.13, como posible concreción del artículo 148.1.17 de la Constitución, referido a la competencia exclusiva en "Fomento de la investigación y de la cultura con especial referencia a sus manifestaciones regionales y a sus peculiaridades lingüísticas". Lo mismo sucede en el documento posterior, el llamado "Anteproyecto de Estatuto de Autonomía elaborado por la Comisión de los 24", salvo que el apartado 13 del artículo 7 pasa a ser el apartado 14.

En el periodo de información pública se presentaron numerosas alegaciones al Anteproyecto, algunas de las cuales se referían a la omisión en él del tratamiento jurídico de la lengua asturiana y, de entre ellas, alguna reivindicaba la cooficialidad del bable.

En las enmiendas al Proyecto de Estatuto, Unión de Centro Democrático (en adelante UCD) propuso suprimir del artículo 7.14 su inciso final "(...) y a sus peculiaridades lingüísticas" y crear un número 14 bis en los siguientes términos, en los que ya aparece la palabra "bable": "Fomento y protección de los diferentes bables que como modalidades lingüísticas se practican en el territorio del Principado de Asturias".

El Partido Socialista Obrero Español (en adelante PSOE) no presentó enmiendas en esta materia.

El Partido Comunista de Asturias (en adelante PCA) propuso un nuevo artículo en el Título Preliminar (3 bis) con esta redacción: "El bable, con sus diversas peculiaridades como lengua específica de Asturias, gozará de protección. La Comunidad Autónoma velará por su conservación y difusión a través de las instituciones que establezca la legislación y demás normas del ordenamiento jurídico regional". Justificaba esta enmienda, porque "las peculiaridades lingüísticas de Asturias merecen una mención específica en la

definición que de la Comunidad Autónoma asturiana hace este Título Preliminar. La conservación y difusión del bable se impone así, por encima de cualquier obligación jurídica asumible en virtud del artículo 7.14, como una necesidad permanente de autoafirmación de la propia Comunidad Autónoma”.

A título individual, un diputado provincial y Consejero regional presentó una enmienda de creación de un nuevo artículo 3 que dijese: “Son lenguas de Asturias el castellano y el asturiano o bable. Se promoverá la utilización del bable, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y la voluntad de su aprendizaje. Para facilitar la definitiva normalización de la lengua asturiana o bable se propiciará la creación de la Academia de la Lengua Asturiana”. También solicitaba “que la publicación de este Estatuto se realice en bable y castellano”.

Es en el Informe de la Ponencia del Proyecto de Estatuto de Autonomía cuando aparece por primera vez la referencia al bable. En él se incluye en el Título Preliminar un nuevo artículo 4, fruto de la aproximación de las enmiendas presentadas por el Partido Comunista de Asturias (en adelante PCA) y el diputado antes referido, con el apoyo del PSOE: “El bable, como lengua específica de Asturias, 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 la voluntariedad de su aprendizaje”. Un texto que, tras la supresión de la expresión “lengua específica de Asturias”, será a la postre el definitivo. Sometido a votación el artículo 4, el resultado fue 23 votos a favor y 18 en contra; sin abstenciones.

También en dicho Informe aparece el bable como objeto de una competencia exclusiva establecida en esta materia. Del artículo 7.14 en el que se regulaba inicialmente pasó al artículo 9.1.14, con una redacción propuesta por el PSOE con el apoyo del PCA: “Fomento y protección del bable en sus distintas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias”, que acabó por ser el texto definitivo de

este apartado en el Estatuto (artículo 10.1, letra n), con el solo cambio de la palabra “distintas” por “diversas”. En el Informe se mantuvo, como enmienda, el texto de la UCD, que se refería en plural a “los bables”: “Fomento y protección de los diferentes bables que, como modalidades lingüísticas, se practican en el territorio del Principado de Asturias”.

En la sesión de la Asamblea redactora del Proyecto de Estatuto de Autonomía, celebrada el día 12 de abril de 1980, el representante de UCD manifestó “el planteamiento poco afortunado que se hace del bable”, mientras que el representante de Alianza Popular pidió “la supresión del artículo 4º del proyecto de Estatuto que define el bable como lengua específica de Asturias y establece que se promoverá su enseñanza y difusión en los medios de comunicación. Entendemos que este artículo contiene graves errores técnicos y políticos, que complica más la cuestión al ir situado en el Título Preliminar del Estatuto, donde se recogen los aspectos esenciales de la Comunidad Autónoma, y que va a crear más inconvenientes que ventajas. La necesaria referencia sentimental a los diferentes bables que como modalidades lingüísticas se practican en Asturias entendemos que debe hacerse en el artículo 10, al tratar de las competencias exclusivas del Principado de Asturias y con objeto de fomentar y promover su desarrollo. Defendemos una solución realista, moderada y prudente a una cuestión polémica a nivel popular en Asturias que, de incluirse como está en el artículo 4º del Estatuto, crearía más tarde o temprano inconvenientes políticos y problemas de convivencia social más que ventajas y efectos positivos para el desarrollo de nuestros bables”.

A su paso por las Cortes, el enunciado del artículo 4 fue objeto de enmiendas. El Grupo Parlamentario Centrista presentó en el Congreso un texto alternativo transaccional del siguiente tenor: “El bable, como modalidades lingüísticas de Asturias, es parte de su patrimonio cultural y como tal será objeto de especial fomento y protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las

variantes locales y la voluntariedad su aprendizaje". Los grupos parlamentarios representados en la Ponencia acordaron admitir dicho texto como enmienda transaccional para su discusión en la Comisión Constitucional junto con el texto del proyecto. Finalmente, se aprobó por la Comisión el texto procedente del Proyecto pero suprimiendo la calificación del bable "como lengua específica de Asturias".

Sirva esta larga introducción para mostrar que no fue pacífica la inclusión del bable en el Estatuto, a pesar de no plantearse en sede parlamentaria su cooficialidad, y que el enunciado del artículo 4 quedó como la expresión de un delicado equilibrio y consenso políticos entre todas las fuerzas parlamentarias sobre la consideración estatutaria del bable. Todo ello alerta de los problemas que subyacen sobre su regulación jurídica a lo largo de estos veinticinco años de autonomía. Unos problemas que son previos a cualquier debate sobre el tratamiento jurídico de la materia y que consisten nada menos que en delimitar el propio objeto a regular, es decir qué es, desde el punto de vista lingüístico, el bable y cuál es la realidad de su expresión como medio de comunicación en la sociedad asturiana.

2. Los posteriores intentos legislativos de regulación del bable

Hasta la reforma del Estatuto de Autonomía en 1999, se produjeron diversas iniciativas legislativas para regular el uso del bable más allá de lo que podría considerarse un ejercicio de la competencia exclusiva establecida en el artículo 10.1, letra n), del Estatuto sobre "Fomento y protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias", como, por ejemplo, la Ley 5/1983, de 4 de agosto, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en el Principado de Asturias.

Las propuestas tuvieron orígenes muy distintos. Un primer intento se produjo en 1988, a través de una iniciativa legislativa popular, que la Mesa de

la Junta General del Principado (BOJG, Serie B, núm. 10.1, de 24 de junio de 1988) no admitió al considerarla inconstitucional por pretender la cooficialidad del bable sin respaldo estatutario. También desde el Consejo de Gobierno se impulsaron iniciativas legislativas sobre la materia. A finales de 1988 se presentó un proyecto de Ley de protección del bable (BOJG, Serie A, núm. 13.1, de 21 de diciembre de 1988), cuyo artículo 1 definía al bable o asturiano como lengua propia del Principado y, como rasgo más sobresaliente, proclamaba el derecho a utilizar el bable ante la Administración autonómica. Sin embargo, el proyecto fue retirado por el propio Gobierno, que reiteró una iniciativa similar poco después, con igual resultado (BOJG, Serie A, núm. 17.1, de 5 de septiembre de 1989). Por parte de los grupos parlamentarios (Grupo Mixto e Izquierda Unida) se sucedieron en la década de los años noventa del pasado siglo diferentes proposiciones que no tuvieron éxito (BOJG, Serie B, núm. 18.2, de 25 de octubre de 1993 y núm. 18.2, de 25 de octubre de 1994). El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presentó en 1996 dos proposiciones de Ley “de uso y escolarización del asturiano”, una de ellas en bable, (BOJG, Serie A, números 34.1 y 36.1, de 30 y de 31 de julio de 1996, respectivamente). En el trámite parlamentario correspondiente, el Consejo de Gobierno mostró su disconformidad con dichas proposiciones aduciendo razones jurídicas y económicas, y no prosperaron. Ello no fue óbice para que el mismo Gobierno, aún sin estar transferida la educación no universitaria ni reformado el Estatuto de Autonomía, promoviese una iniciativa legislativa de parecido contenido al de las proposiciones rechazadas y que, a la postre, daría lugar a la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del Bable/Asturiano.

3. El desarrollo reglamentario de las disposiciones estatutarias sobre protección y fomento del bable antes de la Ley 1/1998 de 23 de marzo, de uso y promoción del Bable/Asturiano

Hasta la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del Bable/Asturiano, el desarrollo de las disposiciones estatutarias sobre la protección y fomento del bable se concretó en la aprobación de diversos Decretos que tuvieron por objeto la creación de algunas Comisiones de estudio sobre la materia y el inicio de la regulación de la toponimia. También se celebraron acuerdos y convenios con la Administración del Estado sobre la enseñanza de la lengua asturiana, y en este ámbito se enmarca la reglamentación sobre capacitación en lengua asturiana y en astur-gallego. Asimismo, año a año, se aprobaron resoluciones en las que se establecían ayudas a la difusión del bable/asturiano en diferentes sectores de la vida social y cultural.

La primera de aquellas normas fue el Decreto 73/1983, de 29 septiembre, por el que se crea la Comisión para la realización de los estudios previos a la aprobación de un programa de fomento y protección del bable. Más allá de su particular contenido, tiene interés su preámbulo, porque subraya la importancia de que el bable figure “en el título preliminar” del Estatuto (aunque, en puridad, en esa época y hasta la reforma aprobada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, los nueve primeros artículos no estaban recogidos bajo ninguna rúbrica): “La inclusión de dicho artículo (cuatro) en el título preliminar denota la consideración estatutaria del bable como un rasgo característico y diferenciador de la Comunidad Autónoma Asturiana y conlleva, como una de las tareas prioritarias a realizar por el Gobierno regional, la necesidad de aprobar un programa de protección del mismo, cuya preparación debe ser objeto de los estudios precisos para determinar qué ha de entenderse por variantes locales, definir las posibles opciones de promoción a incluir en el programa y valorar si el desarrollo de éste debe generalizarse en una primera etapa a todo el territorio de la Comunidad Autónoma o si, dada la imposición de respetar las variantes locales, hace aconsejable la implantación de un programa o programas pilotos”.

Once años más tarde se aprueba el Decreto 73/1994, de 29 de septiembre, por el que se regula la Comisión Asesora para la Normalización Lingüística. En su preámbulo se recuerdan los mandatos derivados de los artículos 4 y 10.1.15 del Estatuto de Autonomía sobre el fomento y la protección de la lengua y la cultura asturianas y se justifica el Decreto porque “resulta necesario impulsar desde los poderes públicos el proceso de normalización lingüística, a cuyo fin parece aconsejable contar con un órgano colegiado de carácter consultivo que asesore a la Administración del Principado en orden a conseguir una mejor protección y más amplia difusión de la lengua asturiana”. A pesar de que se refiera al “proceso de normalización lingüística”, nada tiene que ver con los emprendidos por otras Comunidades Autónomas en las que su lengua propia es cooficial y tanto el objeto como la finalidad del Decreto así lo ponen de manifiesto.

Por lo que respecta a la toponimia, la regulación se centró en el aspecto organizativo con numerosos ajustes en la composición y funciones de la Junta de Toponimia del Principado de Asturias (*Xunta de Toponimia del Principáu d'Asturies*), creada por Decreto 50/1990, de 17 mayo, que fue derogado por el Decreto 74/1992, de 29 de octubre, que, a su vez, fue parcialmente modificado por el Decreto 87/1995, de 25 de mayo, y ambos derogados por el Decreto 62/1998, de 29 de octubre, que resultó igualmente derogado por el Decreto 38/2002, de 4 de abril, que cambia el nombre del organismo por el de “Junta Asesora de Toponimia del Principado de Asturias” y regula de nuevo su composición, funciones y régimen de funcionamiento.

En lo que se refiere a la enseñanza del bable, el Principado suscribió convenios con la Administración del Estado en 1988 y 1989 al objeto de organizar, junto con la Academia de la Llingua Asturiana, creada por Decreto del Consejo Regional de Asturias 33/1980, de 15 de enero, cursos de lengua asturiana y de astur-gallego que sirviesen luego para obtener la capacitación en estas lenguas. Con posterioridad, el aprendizaje del bable se introdujo en el

sistema educativo, en aplicación del convenio suscrito con fecha 4 de julio de 1994 entre ambas Administraciones para la colaboración en la planificación educativa. En sus cláusulas se preveía la creación de un Registro de certificaciones de capacitación en lengua asturiana y así lo recuerda en su preámbulo el Decreto 89/1994, de 22 de diciembre, de creación del Registro General de Capacitación en lengua asturiana y en astur-gallego, que establecía la inscripción en el mismo como requisito necesario para impartir esta materia en los niveles educativos que determinase la correspondiente Consejería competente en la materia. Este Decreto quedó derogado con la aprobación del Decreto 39/2001, de 5 de abril, por el que se regula el Registro General de Capacitación en bable/asturiano y en gallego/asturiano.

4. La Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del Bable/Asturiano, y el grado de protección normativa que se dispensa a las modalidades lingüísticas propias de la zona occidental

Esta Ley marca un punto de inflexión en la regulación del bable. Por primera vez, una norma de rango legal se ocupa directamente de lo que se define "como lengua tradicional de Asturias" y, además, para desarrollar no sólo las competencias establecidas en el artículo 10.1, apartados 15: "Fomento y protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias" y, en menor medida, 14: "Fomento de la investigación y de la cultura, con especial referencia a sus manifestaciones regionales y a la enseñanza de la cultura autóctona". También, y ante todo, para regular "su uso". En su preámbulo se afirma que "Bajo este punto de vista (cultural), el bable y sus modalidades constituyen un legado histórico-cultural que es necesario defender y conservar. Es además evidente que la potenciación de la pluralidad lingüística y cultura de una región favorece la revitalización de las señas de identidad de los pueblos que conforman la nación española. La recuperación por el pueblo asturiano de

la riqueza del bable/asturiano, exige una serie de actuaciones que tengan por objetivo el fomento, la protección, la conservación y el buen uso que respete las diversas modalidades./ El Consejo de Gobierno del Principado, que ha asumido la dirección y coordinación de las actividades relacionadas con el bable/asturiano, ha ido estableciendo medidas de promoción del mismo, especialmente en los campos de la enseñanza y en otros sectores institucionales. Tales medidas tenían como objetivo la recuperación, conservación y promoción del bable y sus variantes./ Se considera conveniente avanzar en ese proceso y al mismo tiempo en lograr una consolidación de lo que se ha hecho hasta el presente. Por todo ello se considera oportuno el desarrollo del contenido del articulado de nuestro Estatuto en lo que hace referencia al bable/asturiano y a sus modalidades. En este sentido es necesario profundizar en aspectos tales como el uso, la enseñanza, la promoción en los medios de comunicación, que permitan cumplir la actual demanda social en función de las exigencias de nuestro Estatuto”.

Lo primero que llama la atención de la Ley 1/1998 es su título y el objeto sobre el que se proyecta. Se refiere al “bable/asturiano”, término que no aparece en el Estatuto de Autonomía, y lo define en su artículo 1 “como lengua tradicional de Asturias”, dando por sentada una realidad lingüística cuya existencia, sin embargo, no es pacífica en cuanto a su contenido y a sus variantes. Como queda documentado al inicio de esta consideración jurídica, la calificación del bable como lengua o como conjunto de modalidades lingüísticas fue objeto de enconados debates en el proceso estatutario y podríamos añadir que también en el ámbito académico y social, con trascendencia en los medios de comunicación. Ninguna explicación hay en el Preámbulo al respecto; tampoco a lo largo de la Ley, que regula políticas de fomento, promoción y uso de un objeto, el bable/asturiano o lengua asturiana, que en el debate público aparece como incierto en su contenido. Lo mismo puede decirse de lo que denomina gallego/asturiano, regulado con “carácter de modalidad lingüística

propia". El asunto reviste especial importancia si se tiene presente que no se trata sólo de promocionar un bien intangible, como es el patrimonio cultural, sino de afirmar su realidad tangible, que socialmente es discutida, para a continuación atribuir a su uso plena validez jurídica. Esta incertidumbre que a lo largo de la historia autonómica ha planeado sobre el bable y su identidad como lengua o como modalidades lingüísticas permanece fuera de la Ley ya que, dentro de ella y de su desarrollo normativo posterior, queda disipada y resuelta por la función y competencias que se asignan a la Academia de la Llingua, como instrumento de normalización lingüística del bable/asturiano y del gallego/asturiano y como fuente de acreditación de su conocimiento.

Se ha achacado a esta Ley falta de fundamento jurídico porque se aprobó con anterioridad a que se reformase el Estatuto de Autonomía, que, tras la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, añade al artículo 4 un apartado 2 del siguiente tenor: "Una Ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable". Sin embargo, esta reforma no introdujo una competencia de la que careciese la Comunidad Autónoma antes de 1999. El propio artículo 4 del Estatuto, ahora convertido en el apartado 1 de dicho precepto, establecía: "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 la voluntariedad en su aprendizaje". El legislador ya estaba habilitado para desarrollar esta materia. Lo que añade el nuevo apartado 2 del artículo 4 es una reserva de ley, para que necesariamente sea una norma de rango legal la que regule la política sobre el bable y sus variantes locales y, además, explicita un mandato al legislador que, hasta ese momento, estaba formulado en términos más de directriz o principio rector de la actividad de los poderes públicos del Principado de Asturias. De imputarse a la Ley falta de fundamento jurídico, ha de ser porque el Estatuto no declara la cooficialidad del bable/asturiano.

La Ley 1/998 regula los siguientes ámbitos: uso de la lengua, su enseñanza, su promoción en medios de comunicación, edición y difusión, toponimia y órganos consultivos sobre la materia. Desde el punto de vista jurídico, los aspectos más polémicos de la Ley son los dos primeros, en la medida en que, no siendo el bable/asturiano lengua oficial pudiera entenderse que se atribuye un carácter oficial a su uso, aunque limitado a las relaciones con los órganos de la Comunidad Autónoma. Así, “se tendrá por válido a todos los efectos el uso del bable/asturiano en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias” (artículo 4.2), y se habilita a los Ayuntamientos asturianos para poder “adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectividad del ejercicio de los derechos lingüísticos que esta Ley otorga a los ciudadanos residentes en Asturias” (artículo 8.1). Además, esta atribución de validez al uso de la lengua repercute con una incidencia especial, que antes no tenía, en la función pública, ya que “el conocimiento del bable/asturiano podrá ser valorado en las oposiciones y concursos convocados por el Principado de Asturias, cuando las características del puesto de trabajo y la naturaleza de las funciones que vayan a desarrollarse lo requieran” (artículo 4.3, párrafo segundo).

Parte de la doctrina ve en esta eficacia jurídica del uso de bable un sello o halo de cooficialidad del bable/asturiano, y lo mismo en otro campo también regulado por la Ley: la enseñanza. Aun siendo por mandato estatutario voluntario su aprendizaje, la Ley 1/1998 dispone en su artículo 10.1 que “En todo caso, el bable/asturiano deberá ser impartido dentro del horario escolar y será considerado como materia integrante del currículo”. Es decir, es una asignatura de libre elección, pero oficial tanto por su horario como por sus efectos jurídicos en la configuración del currículo del alumno.

Los elementos de cooficialidad que pudieran identificarse en la Ley no fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, posiblemente los tuvo en cuenta el Tribunal Constitucional para resolver de un modo

diferente casos aparentemente iguales, uno anterior y otro posterior a la entrada en vigor de dicha Ley. En su Sentencia 27/1996, sobre un recurso de amparo presentado por el grupo político Andecha Astur contra la decisión de la Junta Electoral y contra la Sentencia de lo contencioso-administrativo que la confirma, de excluir su candidatura a las elecciones generales de 1996, por estar escrita en bable, el Tribunal desestimó la pretensión, argumentando: "Ninguna duda se puede albergar de que sólo las lenguas cooficiales se encuentran permitidas como vehículo de los procedimientos administrativos, y el bable no lo es puesto que el Estatuto del Principado no lo establece así. Ninguna quiebra del art. 23.2 de la Constitución puede, pues, imputarse ni a la resolución de la Junta Electoral Provincial ni a la Sentencia que la confirma, ya que debidamente entendieron que procedía la subsanación mediante la traducción al castellano de lo escrito en bable" (fundamento jurídico 3). En las elecciones generales del año 2000 el mismo grupo político presentó de nuevo su candidatura redactada en bable, siendo rechazada por idénticas razones que en 1996 por la Junta Electoral y por el Juzgado de lo Contencioso. Contra tales decisiones interpuso recurso ante el Tribunal Constitucional, pero, en este caso, la Sentencia otorgó el amparo. El cambio de criterio lo incita el propio Ministerio Fiscal, pues se recuerda en el antecedente 4 y en el fundamento jurídico 3 de la Sentencia que, "según entiende el Fiscal, no estamos ante la misma situación jurídica en la que se dictó la STC 27/1996 pues, sin ser cooficial, el bable es una lengua propia del Principado o `lengua tradicional de Asturias´ (art. 1 de la Ley 1/1998), cuyo fomento y protección se halla hoy concretado". El Tribunal se aparta de su Sentencia anterior y de la rotundidad de su argumento de que el bable no es lengua cooficial. Sin embargo, tampoco ratifica expresamente el argumento del Ministerio Fiscal; se limita a aplicar un criterio antiformalista para sostener el cambio: "dado que la voluntad de concurrir a las elecciones es manifiesta, que la modalidad lingüística empleada resulta comprensible y que se han cumplido los demás requisitos exigidos por la ley, al denegar la

proclamación de la candidatura, se ha vulnerado a la recurrente su derecho fundamental ex art. 23.2 C.E." (fundamento jurídico 4).

Por su parte, el Reglamento de la Junta General del Principado, de 8 de junio de 1997, en su artículo 11, regula la posibilidad del uso del bable en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

La consulta del Consejo de Gobierno se refiere también a un análisis sobre el "*grado de protección normativa que se dispensa a las modalidades lingüísticas propias de la zona occidental asturiana*". La Ley 1/1998, aunque se denomina de "uso y promoción del bable/asturiano", en su artículo 2 dispone que "El régimen de protección, respeto, tutela y desarrollo establecido en esta Ley para el bable/asturiano se extenderá, mediante regulación especial, al gallego/asturiano en las zonas en las que tiene carácter de modalidad lingüística propia". El gallego/asturiano es, por tanto, definido como una "modalidad lingüística propia" de una zona cuya delimitación no determina la Ley, frente al bable/asturiano que queda caracterizado en el artículo 1 como lengua tradicional "de Asturias" y se le atribuye un carácter general de ámbito regional. Al igual que sucede con el bable/asturiano, no hay aquí explicación alguna para esta denominación "gallego/asturiano" que, con anterioridad, en el Decreto 89/1994, recibía el nombre de "astur/gallego".

Según el citado artículo 2, el gallego/asturiano gozará de la misma protección que el bable/asturiano, pero esa extensión de la garantía la difiere a una regulación especial que todavía no se ha aprobado. No obstante, la equiparación se produce a través de la Disposición adicional de la Ley: "El gallego-asturiano tendrá un tratamiento similar al asturiano en lo que se refiere a protección, respeto, enseñanza, uso y tutela en su ámbito territorial". El Decreto 39/2001, de 5 de abril, por el que se regula el Registro General de Capacitación en bable/asturiano y en gallego/asturiano, como su propio nombre indica, tiene en cuenta esta modalidad lingüística.

La Ley 1/1998 cita en su exposición de motivos en repetidas ocasiones el mandato estatuario de “fomento y protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias”. Sin embargo, no hay en el articulado mención a otras modalidades lingüísticas del bable diferentes del llamado gallego/asturiano, que el legislador, bien da por inexistentes, bien opta por ignorarlas.

5. La reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero y el desarrollo normativo de la Ley 1/1998

En contra de lo que suele afirmarse, la reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, no supuso un cambio sustancial en el régimen jurídico del bable, al menos en lo que respecta a su posible habilitación de una declaración de cooficialidad restringida del bable. La división del artículo 4 en dos apartados significó, en realidad, la introducción sólo de un nuevo enunciado, el del apartado 2, que, como queda dicho, establece una reserva de ley para la regulación básica de la “la protección, uso y promoción del bable” y un mandato al legislador de que lleve a cabo tal regulación, cosa que ya había hecho de manera anticipada la Junta General, al aprobar la mencionada Ley 1/1998. Sin embargo, no añade nuevas competencias a las ya establecidas sobre la materia en el artículo 10.1 del Estatuto, que, tras la reforma, aparecen recogidas con ligeros cambios de enunciado en sus apartados 20 y 21.

Con posterioridad a la reforma estatutaria hubo un intento de modificar la Ley 1/1998. El 10 de julio de 2002 (BOJGPA A-70.1), el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presentó en este sentido una proposición de Ley con un alcance, en principio, limitado: de un lado, la sustitución de la expresión “bable/asturiano” por la de “asturiano” o “lengua asturiana”, que, a su juicio, “es más acertada desde el punto de vista filológico”. De otro, el cambio de la expresión “lengua tradicional” por la de “lengua propia” de la Comunidad Autónoma, al considerar que es una caracterización menos equívoca que

aquella. Esta última propuesta, sin duda, tenía un mayor calado por la vinculación que en los demás Estatutos de Autonomía se establece entre “lengua propia” y cooficialidad. En cualquier caso, la proposición de Ley fue rechazada.

La Ley 1/1998 fue desarrollada reglamentariamente en diversas materias. La de mayor trascendencia es, sin duda, la de la enseñanza. La asunción por el Principado de Asturias del ejercicio efectivo de las competencias de educación no universitaria, mediante los Reales Decretos 2081/1999, de 30 de diciembre, y 12/2001, de 12 de enero, abrió la posibilidad de ejecutar lo establecido en la Ley 1/1998 sobre la enseñanza de la lengua asturiana, cuyo artículo 9 dispone que el Principado de Asturias “asegurará la enseñanza del bable/asturiano y promoverá su uso dentro del sistema educativo, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía de Asturias”. Más concretamente, en su artículo 10 se afirma: “1. En el ejercicio de sus competencias, el Principado de Asturias garantizará la enseñanza del bable/asturiano en todos los niveles y grados, respetando no obstante la voluntariedad de su aprendizaje. En todo caso, el bable/asturiano deberá ser impartido dentro del horario escolar y será considerado como materia integrante del currículo. 2. Los principios anteriores se harán extensivos a la educación permanente de adultos. 3. La elección del estudio o del uso del bable/asturiano como asignatura del currículo, en ningún caso podrá ser motivo de discriminación de los alumnos. Para quienes lo elijan, su aprendizaje o uso no podrá constituir obstáculo para recibir la misma formación y conocimientos en igualdad de condiciones que el resto del alumnado”.

Se crean dos asignaturas, “Lengua asturiana y Literatura” y “Cultura asturiana”, como alternativa a ésta, que pasan a integrar el contenido educativo propio de la Comunidad y, por tanto, deben figurar en la oferta curricular obligatoria de todos los centros públicos del Principado de Asturias. Los Decretos 71 y 72/2004, ambos de 16 de septiembre, aprobaron los currículos

de "Lengua asturiana y Literatura" para el currículo de educación secundaria obligatoria y de bachillerato en el Principado de Asturias, respectivamente. Diversas Resoluciones e Instrucciones de la Consejería competente en la materia se han dictado para implantar progresivamente estas enseñanzas en la educación primaria y secundaria con el carácter de evaluables y de consignación obligatoria en el expediente académico y en el libro de escolaridad. (Instrucciones de 25 de abril de 2002, de la Viceconsejería de Educación, por las que se regulan las enseñanzas de la Lengua Asturiana y Literatura en la Educación Primaria en los centros públicos del Principado de Asturias).

Ya hemos hecho referencia al Decreto 39/2001, de 5 de abril, por el que se regula, de nuevo, el Registro General de Capacitación en bable/asturiano, y en cuya ejecución juega un papel preponderante la Academia de la Llingua, que no sólo es órgano asesor de la Administración del Principado en materia lingüística (artículo 16, letra b de la Ley 1/1998), sino también institución organizadora de cursos y expedidora de títulos de capacitación en lengua asturiana y en gallego/asturiano (Resolución de la Consejería de Educación y Cultura de 26 de abril de 2001, BOPA de 4 de mayo de 2001, por la que se establecen los requisitos para la inscripción en el Registro General de Capacitación y la obtención de la correspondiente certificación de capacitación en bable/asturiano y en gallego-asturiano, y Resolución de 6 de noviembre de 2002, BOPA de 3 de febrero de 2003, de la misma Consejería, por la que se acredita a la Academia de la Llingua Asturiana como entidad organizadora de actividades de formación permanente del profesorado). También hemos ya mencionado el Decreto 38/2002, de 4 de abril, por el que se regula la Junta Asesora de Toponimia del Principado de Asturias. En este mismo año se aprueba el Decreto 98/2002, de 18 de julio, por el que se establece el procedimiento de recuperación y fijación de la toponimia asturiana. Durante el

año 2005 se aprobaron numerosos Decretos por los que se determinan los topónimos oficiales de diferentes concejos.

La política de fomento y promoción del uso del bable no sólo ha significado un impulso para instituciones ya existentes, como la Academia de la Llingua, o la creación de otros organismos, como la Junta Asesora de Toponimia. También ha supuesto cambios en la reorganización de la Administración, como, por ejemplo, la creación, dentro de la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo, de la Dirección General de Promoción Cultural y Política Lingüística, con la finalidad de desarrollar y de ejercer “las acciones culturales y, particularmente, las necesarias para el fomento del uso, promoción y normalización social del bable/asturiano, como factor diferencial y herramienta de nuestra identidad cultural” (Decreto 85/2003, de 29 de julio). Dentro de ella se creó la Oficina de Política Lingüística que, según el artículo 11 del citado Decreto, “desarrolla las funciones relativas a la ejecución, coordinación con otras Administraciones, control y evaluación de los programas necesarios para el desarrollo de una política lingüística que garantice y normalice socialmente el uso del bable/asturiano, así como las necesarias para su protección, promoción y difusión”.

Además, el carácter transversal de la lengua en el ámbito competencial ha producido efectos en otros cuya mención sería prolijo enumerar aquí. No obstante, dada su importancia, han de referirse las normas sobre uso y fomento del bable en los medios de comunicación y sobre consumidores y usuarios. Así, la Ley 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social, señala como uno de los principios de actuación de los medios públicos de comunicación dependientes de la Comunidad Autónoma Principado de Asturias, la “promoción de la cultura y la educación, con especial protección del bable, mediante la promoción de su uso y difusión en los medios de comunicación social” (artículo 3, letra f). A su vez, la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los consumidores y usuarios, dispone que “el Principado de

Asturias protegerá y fomentará el uso del bable, en relación con los derechos de información al consumidor y usuario reconocidos por esta Ley" (artículo 15.4).

El 22 de febrero de 2002 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, núm. 209.1, una proposición de ley, de las del artículo 87.2 de la Constitución, presentada por la Junta General del Principado, a iniciativa de los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida de Asturias, Socialista, Renovador Asturiano y Popular, sobre presencia de las lenguas del Estado en los sellos y efectos postales. El objeto que se persigue es que cualquier efecto postal realizado por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre tenga que ser emitido y puesto en circulación, además de en castellano, en las lenguas catalana, gallega, vasca, asturiana, aragonesa y occitana, es decir, tanto en las cooficiales en la respectiva Comunidad Autónoma como en las que, no siéndolo, "también son merecedoras de respeto y protección, como viene recogido en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Asturias y Aragón". La proposición todavía no se ha convertido en Ley.

La política sobre la lengua ha cobrado una dimensión más general y omnicomprendensiva con el llamado "Plan para la normalización social del asturiano 2005-2007", que el Consejo de Gobierno hizo público en febrero de 2005. La concepción del bable/asturiano como "rasgo identitario" que cumple una "función cohesionadora y vertebradora de la Comunidad Autónoma" y "como parte sustancial del patrimonio cultural de Asturias" inspira este Plan que, desde el punto de vista económico, supone un compromiso de inversión en esos tres años de 25,5 millones de euros. Las líneas principales de actuación son la enseñanza, la cooperación municipal, la toponimia, los medios de comunicación social y el fomento del uso del asturiano en todos los ámbitos de la vida social y laboral.

En suma, un análisis de la regulación jurídica del bable desde los albores de la Comunidad Autónoma asturiana revela lo siguiente:

La inclusión del bable en el Estatuto no fue pacífica, a pesar de no plantearse en sede parlamentaria su cooficialidad, lo cual alerta de los problemas que subyacen sobre su regulación jurídica a lo largo de estos veinticinco años de autonomía. Unos problemas que son previos a cualquier debate sobre el tratamiento jurídico de la materia y que consisten nada menos que en delimitar el propio objeto a regular, es decir qué es, desde el punto de vista lingüístico, el bable y, sobre todo, cuál es la realidad de su expresión como medio de comunicación en la sociedad asturiana.

Por vía legislativa -Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano- se ha decidido denominar al bable como "bable/asturiano" y definirlo como "lengua tradicional de Asturias". La denominación de "lengua asturiana" se ha asentado en las normas del Principado de Asturias, sobre todo en la regulación de la enseñanza. La denominación del bable como "lengua asturiana" no se ha hecho en perjuicio de la protección debida al llamado "gallego-asturiano" como "modalidad lingüística propia", pero sí en detrimento de otras variantes lingüísticas que el Estatuto da por supuestas, pero que la Ley ignora.

Se observa una tendencia a introducir en el ordenamiento jurídico del Principado elementos que son más característicos de una cooficialidad del bable que de una mera política de promoción de su uso, y, de ser así, no contarían con el necesario aval estatutario, pues, para ello, no basta con que el artículo 4 del Estatuto remita a una ley de protección, uso y promoción del bable. Esta tendencia normativa reviste especial importancia si se tiene presente que no se trata sólo de promocionar un bien intangible, como es la lengua entendida como patrimonio cultural, sino de afirmar su realidad tangible, siendo ésta discutida, para a continuación atribuir a su uso plena validez jurídica. Esta incertidumbre que a lo largo de la historia autonómica ha planeado sobre el bable y su identidad lingüística y social parece no existir en la legislación de nuestra Comunidad. Primero, porque la Ley 1/1998 da por

sentada esa tangible existencia del “bable/asturiano como lengua tradicional de Asturias”, y, además, afirma una sola modalidad lingüística del bable, el gallego/asturiano, en contradicción con la pluralidad de variantes o modalidades lingüísticas cuya realidad da por supuesta el Estatuto de Autonomía, tanto en su artículo 4 como en su artículo 10.1. Segundo, porque se garantiza su existencia como lengua única y su desarrollo mediante la configuración de la Academia de la Llingua como instrumento de normalización lingüística del bable/asturiano y del gallego/asturiano y como fuente de acreditación de su conocimiento.

La conclusión es que el delicado equilibrio que expresa el artículo 4 del Estatuto de Autonomía en torno al tratamiento jurídico del bable y sus variantes locales se fue rompiendo, no sólo en el consenso parlamentario que le dio vida, sino también en su contenido jurídico, pues el mandato normativo del Estatuto es fomentar el bable “en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias”; no la uniformidad de una lengua, que no está dicho en el Estatuto que sea la que se utiliza en Asturias.

DÉCIMA.- Lengua propia y estatuto jurídico de su cooficialidad

El análisis no sería completo si, junto a la exposición de la actual situación jurídica del bable, no realizáramos también un estudio del marco constitucional y estatutario en el que podría desenvolverse el bable en una futura reforma estatutaria. El examen tiene especial interés en la medida en que pueda percibirse que el desarrollo normativo del bable no se adecua plenamente al sentido jurídico que tiene su reconocimiento en el Estatuto de Autonomía.

1. El artículo 3 de la Constitución y el concepto jurisprudencial de lengua cooficial. El bable como “lengua propia” y como lengua “cooficial”

La Constitución española de 1978 establece tres estatus distintos para las lenguas españolas, que se corresponden con lo dispuesto en los tres apartados de su artículo 3: "1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección". Los dos primeros tratan la lengua desde una perspectiva fundamentalmente política, en cuanto instrumento oficial de comunicación, lo que supone no sólo el reconocimiento de una lengua común de los ciudadanos, sino también de un elemento o símbolo de la identidad de esos ciudadanos como pueblo. En cambio, el tercero, pone el acento en la lengua como bien o patrimonio cultural. El tratamiento jurídico que establece la Constitución para una y otra perspectiva de la lengua es bien distinto. Desde una visión política, el objetivo es proclamar "oficial" la lengua o hacer posible que lo sea, es decir, "normalizarla" como vehículo oficial de comunicación. Desde una visión cultural, el objetivo es respetarla y protegerla.

La Constitución no menciona cuáles son esas otras lenguas españolas distintas del castellano y potencialmente cooficiales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional interpreta en continuada doctrina jurisprudencial que "Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos" (Sentencia 82/1986, fundamento jurídico 2).

De aquí cabe extraer varias conclusiones. La primera es que, desde el punto de vista jurídico, no hay diferencias previas entre "las demás lenguas españolas" distintas del castellano y "las modalidades lingüísticas" de España.

Todas gozan de protección (artículo 3.3 de la Constitución). Ahora bien, las que sean calificadas en los Estatutos como “una de las demás lengua españolas”, podrán ser declaradas cooficiales (artículo 3.2 de la Constitución). La Constitución no zanja jurídicamente disputas científicas sobre cuándo se está ante una “modalidad lingüística” y cuándo ante una “lengua”. Pudo hacerlo, fijando una lista cerrada de lo que en términos jurídicos cabía calificar de “lenguas españolas”, e incluso, sin entrar en la polémica, pudo señalar cuáles de “las demás lenguas españolas” distintas del castellano eran o podían ser cooficiales, con exclusión del resto, fuesen lenguas o modalidades lingüísticas, pero no lo hizo.

Por lo demás, en el Instrumento de Ratificación, de 2 de febrero de 2001, de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, no se distingue entre “lenguas” y “modalidades lingüísticas”; todas las que figuran de una u otra manera protegidas en los Estatutos de Autonomía son calificadas como “lenguas” regionales o minoritarias, si bien, a los efectos del distinto sometimiento al régimen jurídico de la Carta, se diferencia entre “lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Valencia y Navarra” y “lenguas que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan”.

Por tanto, desde el punto de vista jurídico, el bable como “lengua” asturiana o como conjunto de “modalidades lingüísticas” podría ser declarado cooficial si así lo dispusiese el Estatuto de Autonomía. Cosa distinta es que, desde una perspectiva previa a la jurídica, haya un acuerdo sobre el contenido lingüístico de lo que se quiere declarar cooficial. De nada vale pretender que una lengua sea cooficial si el problema no es la cooficialidad, (sus requisitos legales, su eficacia administrativa o su coste económico), sino la lengua en sí; es decir, si lo que se califica como lengua propia objeto de normalización jurídica (cooficialidad) no todos consideran que es la propia, incluso entre

aquellos que dicen conocer esa lengua. La normalización lingüística ha de preceder a la normalización jurídica (cooficialidad) y a la normalización social de su uso (enseñanza, medios de comunicación), y el empeño se convierte en verdaderamente complejo si existe una parte no pequeña de la sociedad que considera que la normalización lingüística, de hacerse, es un puro artificio. En tal caso, lo que se propugna como seña de identidad y hecho diferencial acabaría siendo objeto de controversia social, al ponerse en entredicho su existencia misma como hecho. Si para solventar el problema se realiza una normalización lingüística, se conseguirá una lengua académicamente correcta; cosa distinta es que esa lengua sea considerada por la ciudadanía como “la propia”, pues se corre más bien el riesgo de que la juzgue reductora del pluralismo lingüístico al que el Estatuto denomina “variantes locales”. En la anterior Consideración hicimos referencia a la medida redacción del artículo 4 y del artículo 10.1.15 (hoy 10.1.21) del Estatuto sobre el bable. En ellos, después de un delicado consenso, se hace referencia al bable y a la existencia de sus variantes locales, que son las que “como modalidades lingüísticas *se utilizan en el territorio del Principado de Asturias*”. En aquel momento, al menos, no se constata que el bable sea una lengua única utilizada en el territorio del Principado de Asturias.

En suma, desde el punto de vista constitucional, corresponde al Estatuto decidir la cooficialidad de la lengua propia y, para ello, debe afirmar que lo que se declara como cooficial es “una de las demás lenguas de España”. Si por tal entiende una “modalidad lingüística” a secas o una “lengua”, es algo en lo que la Constitución no entra. La disputa científica sobre el valenciano como modalidad lingüística del catalán o como lengua diferente y el pronunciamiento jurídico del Estatuto de la Comunidad Valenciana declarando, en su artículo 6, que “el idioma valenciano es el oficial de la Comunitat Valenciana”, es a este respecto esclarecedora. También lo es que la calificación jurídica que haga el Estatuto no resuelve la disputa social y política sobre el asunto.

La segunda conclusión es que queda desechada la idea de que la expresión "serán también oficiales" del artículo 3.2 de la Constitución establece la obligatoriedad de la cooficialidad de las demás lenguas españolas, correspondiendo a los respectivos Estatutos de Autonomía su mero reconocimiento y desarrollo normativo. Es decir, no cabe interpretar que, alcanzado un acuerdo científico o social sobre la calificación de un conjunto de modalidades lingüísticas o de dialectos como "lengua", como "una de las demás lenguas españolas", la Constitución obliga a su implantación como lengua cooficial, sin mediar decisión política alguna. No es ajeno a esta errónea interpretación el temor a definir el bable como lengua propia o "lengua específica" de Asturias, como decía el Proyecto de Estatuto de Autonomía de 1980; definición que se eliminó en su tramitación por las Cortes Generales. Al margen del problema de las variantes locales o modalidades lingüísticas del bable, que no es un problema jurídico, sino académico y sobre todo social, el calificar al bable como lengua asturiana, lengua propia o lengua específica de Asturias, no implica que preceptivamente deba ser cooficial.

En definitiva, en el Estatuto de Autonomía puede calificarse al bable sus modalidades lingüísticas como "lengua específica" o "propia" de Asturias, sin que ello entrañe su cooficialidad ni sirva sin más de amparo jurídico a leyes que de manera encubierta establezcan elementos de cooficialidad. El bable podría ser declarado "lengua propia" a los solos efectos de su protección y fomento como patrimonio o bien cultural, en los términos del actual artículo 4 del Estatuto de Autonomía y no cabría deducir de ello su carácter cooficial.

La tercera conclusión es que la declaración de cooficialidad lingüística no está condicionada jurídicamente por el número de los que usan esa lengua. Puede ser cooficial "independientemente de su realidad y peso como fenómeno social". Y esto es así, porque la cooficialidad depende de una decisión política de los poderes públicos, que ha de quedar plasmada en el Estatuto de Autonomía: "cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal

de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos”, dice el alto Tribunal. La cuestión sobre la rentabilidad económica de la medida o sobre el esfuerzo administrativo e incluso social que pueda suponer pasa a un segundo plano cuando en la decisión pesan más las ventajas políticas e institucionales que se conceden al hecho de implantar la lengua vernácula como cooficial (el caso del vascuence o euskera es paradigmático al respecto). Se supone que esa decisión política se basa en un acuerdo previo de los poderes públicos autonómicos sobre la existencia de esa lengua y de su contenido, y de que esa lengua es sentida como propia. Y, además, en la consideración de que no sólo ha de ser tratada como un bien cultural de primer orden, sino también y ante todo como un elemento político de identidad lo suficientemente importante como para adoptarlo como medio normal de comunicación, con plena validez y efectos jurídicos. Podría interpretarse que es aquí donde cobra pleno sentido el enunciado imperativo del artículo 3.2 de la Constitución. Una vez decidida por los poderes públicos autonómicos la inclusión en el proyecto de Estatuto de Autonomía de la cooficialidad de la lengua propia, las Cortes no podrían rechazarla sin más, sino, a lo sumo, modular su alcance en los preceptos estatutarios sometidos a trámite.

La decisión de dar máxima relevancia al valor político, simbólico e identitario de la lengua propia, hasta el extremo de declarar su cooficialidad, entraña un salto cualitativo importante, más allá del coste económico y administrativo que comporte. Significa un cambio sustancial en la consideración de lo que se va a entender por “lengua propia”: de lengua “propia de la comunidad” (como parte de su acervo cultural) se pasa a lengua “propia de los ciudadanos”, con vocación de ser convertida en medio normal de expresión y comunicación junto con el castellano. Se trata, sin duda, de una decisión política de gran trascendencia, que debe valorar el grado de percepción social del nexo entre lengua propia de la comunidad y lengua propia de los

ciudadanos, sobre todo cuando lo que la ciudadanía identifica claramente como lengua dentro de una abstracción, como es el patrimonio cultural de la comunidad, puede que no lo identifique tan fácilmente como instrumento concreto de comunicación social entre los individuos. Y, aun habiendo conciencia social de que se trata de una lengua de comunicación entre los ciudadanos, si su nivel y ámbito de implantación es muy bajo o parcial dentro del territorio autonómico, habrá que valorar si existe suficiente apoyo social como para asumir los costes (económicos, administrativos y sociales) de declarar esa lengua, propia pero minoritaria, como cooficial, en beneficio de una mayor identidad de todos como región o nacionalidad o como pueblo.

Como no se puede desconocer esta encrucijada en la que se hallan las lenguas vernáculas de uso no generalizado, la decisión política de declararlas cooficiales no se adopta en todos los casos de la misma manera. Los Estatutos de Autonomía en los que se proclama esa cooficialidad difieren en la fórmula y alcance de la declaración.

Una primera fórmula, es la afirmación pura y simple de la cooficialidad de la lengua propia, junto con el castellano, caso de los Estatutos catalán, vasco, gallego y balear.

Una segunda, es la establecida en el Estatuto valenciano, tanto en el aprobado por Ley Orgánica 1/1982, de 1 de julio, como en el aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. En ambos se proclama la cooficialidad del valenciano, pero matizando los dos también que "La ley establecerá los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y la enseñanza" y, además, delimitará "los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan ser exceptuados de la enseñanza y del uso de la lengua propia" de la Comunidad Valenciana (artículo 7, apartados 5 y 6 y artículo 6, apartados 6 y 7, respectivamente).

Una tercera fórmula es la que afirma el castellano como lengua oficial de la Comunidad Autónoma (Navarra), pero también declara como oficial en un

ámbito territorial más reducido otra lengua (el vascuence), remitiéndose a una ley foral la determinación de las zonas vascoparlantes, la regulación del uso oficial de esa lengua y la ordenación de su enseñanza, (artículo 9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra). Por tanto, es posible declarar la cooficialidad de la lengua propia en el Estatuto de Autonomía, reservando a una ley la concreción de aspectos tan importantes como el ámbito territorial en el que regirá la cooficialidad y los criterios de aplicación en la Administración y en la enseñanza. Lo que no cabe es declarar en una ley autonómica la cooficialidad de la lengua propia, porque es una decisión que la Constitución reserva al Estatuto de Autonomía, lo cual, además de imponerlo así el artículo 3.2 de la Constitución, es lógico, teniendo en cuenta que la cooficialidad no sólo despliega sus efectos en el ámbito de la Administración autonómica, sino también en el de la local y estatal radicadas en el territorio autonómico y también en el exterior de la Comunidad Autónoma.

2. El alcance de la declaración de cooficialidad de una lengua española distinta del castellano

La cooficialidad de la lengua propia comporta una serie de consecuencias constitucionalmente protegidas y que una ley del Estado no puede eliminar ni limitar en su alcance, salvo que afecte a competencias exclusivas del Estado, pero que el Estatuto de Autonomía y, por remisión, también una ley autonómica pueden modular. Por consiguiente, una ley autonómica no puede decidir sobre los efectos extracomunitarios que desde instancias estatales e internacionales, se atribuyan al hecho de que la lengua propia sea cooficial. Por ejemplo, el Instrumento de ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, antes mencionado, establece un distinto sometimiento jurídico a los preceptos de la Carta, en función de si la lengua está o no reconocida como oficial en el Estatuto de Autonomía; (el Instrumento cita expresamente cuáles

son estos Estatutos en 2001, fecha de la ratificación, pero habría que entender ampliada esa relación si algún otro declarase en el futuro una lengua como cooficial de la correspondiente Comunidad Autónoma). Lo mismo sucede con aquellas leyes estatales que se refieren a las lenguas cooficiales como dato relevante para establecer una regulación diferenciada en relación con la aplicación general de la ley en los territorios en los que no existe cooficialidad; por ejemplo, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su artículo 6.3 una diferencia en el porcentaje de horario escolar destinado a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, según se trate de una Comunidad Autónoma con o sin lengua cooficial. Lo mismo cuando se reglamenta la publicación oficial de normas en las demás lenguas cooficiales, por ejemplo el Real Decreto 489/1997, de 14 de abril, sobre publicación de las leyes en las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas, o cuando se regula la utilización de lenguas cooficiales en procedimientos judiciales, como sucede en Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, artículo 142, o en el ejercicio del derecho de petición, la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de petición, artículo 5, o, en fin, cuando se establece la posibilidad de usar el idioma cooficial en instituciones estatales fuera de la Comunidad Autónoma, como sucede en el Senado, tras la reforma de su Reglamento, de 4 de julio de 2005, sobre la ampliación del uso de las lenguas cooficiales en la Cámara. La cooficialidad otorga una garantía de equiparación de estatus con las demás lenguas cooficiales ante el Estado e incluso en el ámbito internacional.

Pero, volviendo al punto de partida, es preciso señalar en qué consiste la garantía constitucional de la cooficialidad de la lengua propia, es decir, aquel haz de competencias y efectos sobre la lengua propia que el Estado en sentido estricto, o impropriamente llamado "central", debe respetar. Esto es particularmente importante cuando se recurre a aquella primera fórmula de declaración estatutaria de la cooficialidad, que nada aclara sobre el alcance de

esa afirmación. La Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986, antes citada, apunta una primera manifestación de la cooficialidad: es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, "cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos" (fundamento jurídico 2).

Por tanto, la cooficialidad comporta, ante todo, la posibilidad para la Comunidad Autónoma de que la utilización de su lengua tenga plena validez y eficacia jurídica; que no sólo pueda ser oficiosa dentro de los poderes públicos autonómicos o ser ejercicio de la libertad de expresión y comunicación y de sus ciudadanos, sino también lengua oficial en cualquier manifestación jurídica pública o privada, así como título habilitante para regular su normalización como medio habitual de comunicación. La cooficialidad lingüística es fuente de derechos y de obligaciones.

Habida cuenta de que la declaración de cooficialidad está reservada al Estatuto de Autonomía, habrá que poner en duda la constitucionalidad de leyes autonómicas que atribuyan efectos jurídicos al uso de una lengua que no está proclamada como oficial, aunque la definan en su articulado como la propia o la tradicional de la región autonómica.

Otra característica de la cooficialidad es su ámbito espacial de aplicación. Ha de ser considerada medio normal de comunicación en la Comunidad Autónoma, tanto de los poderes públicos propios como de los ajenos que existan en su territorio (Administración periférica del Estado, Concejos y demás entidades locales y entes institucionales) y, además, en la relación de todos ellos con los particulares. Esta garantía tiene, así, una dimensión territorial y no meramente institucional. No puede interpretarse que la cooficialidad está constreñida al ámbito de los poderes públicos autonómicos. Este carácter territorial lo confirma la mencionada Sentencia del alto Tribunal cuando asevera que "al añadir el núm. 2 del mismo art. 3 (de la Constitución) que las demás

lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos” (fundamento jurídico 2). Podrá el Estatuto de Autonomía que declare la cooficialidad delimitar el ámbito territorial de su aplicación e incluso, previa esa declaración, remitir a una ley autonómica para que determine este u otros extremos, como ocurre en los Estatutos valenciano y navarro. Lo que no cabe es que el Estatuto de Autonomía, vaciando la reserva estatutaria enunciada en el artículo 3.2 de la Constitución, remita a una ley autonómica el establecimiento de la lengua propia como lengua cooficial, y ello con independencia de la mayoría parlamentaria que se exija para su aprobación o de los matices, límites o cautelas que sobre la implantación de la cooficialidad contenga.

Consustancial con la cooficialidad es la idea de normalización lingüística. Aunque ha sido objeto de discusión si la declaración de una lengua como cooficial es un título competencial específico, hoy nadie duda de la capilaridad de dicha cooficialidad de la lengua propia puesta en contacto no sólo con las competencias de la propia Comunidad Autónoma, sino también con las del Estado, como reconoce, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 74/1989, fundamento jurídico 4. Su fuerza expansiva y su capacidad de penetración en los diversos ámbitos competenciales son mucho mayores que las que se derivan del mandato de proteger y fomentar el uso de la lengua, si ésta sólo es concebida estatutariamente como bien o patrimonio cultural.

El alto Tribunal, al referirse a la declaración de cooficialidad del catalán y a sus consecuencias, afirma: “En lo que interesa al presente caso, el art. 3 del

E.A.C., que junto con el art. 3 C.E. configura la ordenación del pluralismo lingüístico en esta Comunidad, ha establecido en su primer apartado que "la lengua propia de Cataluña es el catalán"; añadiendo en el segundo que "el idioma catalán es el oficial de Cataluña, así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado español"; y en su tercer apartado se prescribe que "la Generalidad garantizará el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptando las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y creará las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña". De este modo, la Generalidad de Cataluña "resulta habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad", así como para ejercer "acciones políticas" y "toda la actividad administrativa que crea conveniente en aras de la efectividad de los derechos de los ciudadanos relativos a las lenguas cooficiales" (STC 74/1989, fundamento jurídico 3, con cita de la STC 83/1986). Dentro de estas acciones políticas se incluyen, como ya se ha declarado por este Tribunal, las disposiciones de las Comunidades Autónomas encaminadas a promover la normalización lingüística en su territorio (SSTC 69/1988 y 80/1988). Disposiciones cuyo objetivo general no es otro que el de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio" (Sentencia 337/1994, fundamento jurídico 7).

Sin duda, la competencia que más y mejor expresa esta diferencia cualitativa como instrumento de normalización lingüística es la enseñanza, tanto "de" como, sobre todo, "en" la lengua propia, así como en el diseño de los currículos escolares. La variedad de opciones e intensidad en la normalización lingüística en este campo es grande, a la vista de los modelos de enseñanza catalán, vasco, gallego, balear, valenciano y navarro. Sin embargo, es inherente

a una declaración de cooficialidad el que la Comunidad Autónoma organice el sistema educativo de tal manera que garantice a todos el conocimiento de la lengua propia, para que puedan así ejercer su derecho a expresarse en esa lengua. De igual manera, parece también consustancial con la declaración de cooficialidad el que el aprendizaje de la lengua propia sea obligatorio en la escuela. De ahí, entre otras cosas, la diferencia establecida en la Ley Orgánica de Educación en el porcentaje de horario escolar destinado a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, según se trate de una Comunidad Autónoma con o sin lengua cooficial.

También sobresale por su importancia la incidencia en las competencias sobre función pública y sobre medios de comunicación social, en torno a las que tuvo oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional en reiteradas Sentencias (SSTC 76/1983, 214/1989, 45/1991, 21/1988, 146/1993 y 127/1994, respectivamente). A la vista está, y exime de cualquier otro comentario, el contenido de las leyes de normalización lingüística de las Comunidades Autónomas con lengua cooficial y su desarrollo normativo, la progresiva ampliación de su objeto tras cada reforma y la elevación a rango estatutario de sus líneas maestras, como es el caso del Estatuto de Cataluña, recientemente aprobado y pendiente de su ratificación en referéndum.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, la cooficialidad comporta derechos lingüísticos (a usar la lengua propia con plenos efectos jurídicos, a no ser discriminado por su uso, al aprendizaje y educación en ese idioma), pero también puede significar el nacimiento de deberes y obligaciones, directos o indirectos, en el campo de la enseñanza, en el del acceso a la función y empresas públicas, en el de concesiones y contrataciones administrativas, etc. Tanto estos derechos como las obligaciones son modulables en su alcance por el propio Estatuto de Autonomía y por la ley a la que puede remitirse para su concreción, en función del número de hablantes y de las disponibilidades administrativas de los poderes públicos radicados en la Comunidad Autónoma.

Por último, se debe llamar la atención del relevante coste económico que entraña la decisión política de implantar la cooficialidad de una lengua propia, sobre todo en el ámbito de la Administración y de la enseñanza. Coste que no debe sufragar sólo la Comunidad Autónoma, pues se trata de una lengua española que también el Estado tiene obligación de amparar y proteger y más aún acorde con lo que significa la cooficialidad. Pero no se puede desconocer que conduciría a una compleja negociación con el Estado sobre su financiación, a la vez que a destinar recursos propios para hacer efectiva la política de normalización lingüística y los nuevos derechos reconocidos en esta materia a los ciudadanos.

Así, pues, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

La cooficialidad nace cuando el Estatuto de Autonomía, y no ninguna otra norma estatal o autonómica, califica así a la lengua propia, específica o tradicional de la nacionalidad o región. La reserva estatutaria que la Constitución establece en su artículo 3.2 impide que, sin contener expresamente un Estatuto esta declaración de cooficialidad, pueda remitir a una ley esa declaración. Menos aún autoriza a que una ley llamada sólo a fomentar y proteger la lengua propia como bien cultural, introduzca en su regulación elementos característicos de la cooficialidad.

La cooficialidad significa que la lengua propia no sólo es considerada bien cultural de la Comunidad, sino también y ante todo lengua propia de los ciudadanos, como medio habitual de expresión. Entraña el cambio de una política de conservación a otra de recuperación y normalización de la lengua; no sólo una normalización de su uso social, sino en todos los ámbitos y, de manera singular, en la Administración y función públicas, en la enseñanza, en los medios de comunicación social y en las relaciones de los poderes públicos autonómicos con los demás poderes públicos radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma, e incluso fuera de ella. La cooficialidad implica también

una garantía de equiparación de estatus con las demás lenguas cooficiales ante el Estado, e incluso en el ámbito internacional.

El Estatuto de Autonomía, si llegase a declarar la cooficialidad de la lengua propia, puede delimitar y matizar sus efectos, y hasta remitir a una ley esa concreción. Lo que sería un contrasentido es una declaración de cooficialidad circunscrita sólo a la consideración de la lengua propia como bien cultural. Para eso ya cuenta el Estatuto con competencias suficientes sin necesidad de declarar la cooficialidad.

La regulación del bable en el Estatuto tiene una gran trascendencia. Declarar el bable como "lengua propia", como "una de las demás lenguas españolas" de las que habla el artículo 3.2 de la Constitución, es jurídicamente posible, sin que sea por esa razón "lengua cooficial". También es posible que el bable sea proclamado lengua cooficial, si así lo dispone el Estatuto de Autonomía. Se trata de dos decisiones políticas de especial relevancia para la Comunidad Autónoma. Una, por el hecho en sí de la lengua, del debate académico y social sobre su realidad tangible, efectiva, como medio de comunicación entre los asturianos, y, la otra, por sus consecuencias sociales y sus efectos jurídicos y porque, una vez adoptada, es difícilmente reversible. Desde el punto de vista estatutario entrañaría no sólo un cambio en la calificación jurídica del bable, que pasaría a ser cooficial cuando antes no lo era, sino también un cambio en la percepción de la realidad del bable, como lengua hablada por los asturianos, cuando hasta ahora y desde el pacto estatutario de 1980 que cristalizó en el artículo 4 del Estatuto con un elevado grado de consenso, que es razonable preservar, se considera que lo que hablan los asturianos como lengua específica de Asturias son modalidades lingüísticas, y por eso se establece entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma el fomento y protección del bable en cuanto conjunto de "diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, *se utilizan* en el territorio del Principado de Asturias".

UNDÉCIMA.- Sede las Instituciones del Principado de Asturias

En relación con la regulación estatutaria de la sede de las Instituciones del Principado, ¿habría que precisar el alcance de la reserva legal recogida en el inciso final del artículo 5 del Estatuto de Autonomía, dada la actual organización de la Comunidad Autónoma?

El artículo 5 del Estatuto de Autonomía responde al mandato constitucional (artículo 147.2.c) que impone como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía "la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias". La Constitución establece una reserva de Estatuto para la determinación de la sede, que no capitalidad, una reserva que, en cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha interpretado que no era absoluta, sino relativa (STC 89/1984, de 28 de septiembre), y que el Estatuto del Principado de Asturias cumple.

La redacción actual del artículo data del texto originario del Estatuto y no ha sido reformada desde entonces. Durante la elaboración del Estatuto, la elección de Oviedo, capital de la entonces provincia homónima, como sede de las instituciones autónomas propias no fue objeto de controversia. En efecto, en el denominado "Borrador de Anteproyecto", su artículo 4 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". La redacción se refería exclusivamente a los órganos inmediatamente estatutarios, es decir, a los creados y regulados directamente en el propio Estatuto, y prevaleció hasta la discusión del proyecto en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. En ese momento se llegó al texto vigente, al aceptarse una enmienda transaccional, propuesta por el Grupo Socialista, que refundía el contenido de una enmienda del Grupo de 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 otra 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 y dependencias en otro lugar del territorio"-.

El análisis de los debates y las enmiendas presentadas permiten concluir una certeza y una duda. La certeza es la unanimidad en la decisión de que la ciudad de Oviedo sea, como regla, la sede única de las instituciones del Principado, aunque puede establecerse, "alguno de sus organismos, servicios y dependencias" en otro lugar del Principado, sometiendo la decisión a reserva de ley. La duda radica en qué entendieron los estatuyentes por "instituciones" y se refleja en la vacilación entre el uso de "órganos" o "instituciones".

La duda se dirimió en el plano léxico mediante la reiteración de los términos que utiliza artículo 147.2.c) de la Constitución, que alude a la determinación de la "sede de las *instituciones* autónomas propias", aunque probablemente no existiera acuerdo en torno a cuáles eran sus referentes.

A nosotros no nos cabe duda de que el término "instituciones" sólo podía referirse entonces a los "órganos institucionales del Principado de Asturias" enunciados en el artículo 22 del Estatuto: la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente. Si tenemos dudas de a qué se refería el artículo 5 con la locución "organismos, servicios o dependencias" de las instituciones, cuyo establecimiento en otro lugar del Principado está sujeto a reserva de ley. Y quizás por ello la habilitación, que sepamos, permanece inédita veinticinco años después.

La realidad ha cambiado, sin que mudara el texto, lo que lo hace hoy, en algún aspecto, impracticable. J. E. M. Portalis juzgaba que la Ley perduraba porque sentaba principios fecundos en consecuencias. No creemos que el artículo 5 de nuestro Estatuto pueda compararse al Código Civil francés. Desde

su redacción, el tiempo ha hecho su oficio: la Comunidad Autónoma ha evolucionado y su Administración, desarrollado una presencia por doquier. El Estatuto, reformado en tres ocasiones, ha creado directa e inmediatamente dos órganos auxiliares del Principado de Asturias, la Sindicatura de Cuentas, que depende directamente de la Junta General y actúa por delegación suya, y este Consejo Consultivo, superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma, cuyas composiciones y competencias regulan sendas leyes del Principado; una Ley ha creado en fecha reciente el Procurador General. Ninguna de ellas fija sede. Acaso por la dificultad, comprensible jurídicamente, de asimilar los órganos auxiliares y el Procurador a "organismos, servicios o dependencias" de las "instituciones", sin ser tampoco órganos institucionales de la Comunidad Autónoma, en el sentido del artículo 22 del Estatuto.

Concluimos, pues, que el artículo 5 del Estatuto debe revisarse para adaptar su contenido a la evolución de la estructura orgánico-institucional del Principado de Asturias y para precisar el alcance de la reserva legal que efectúa.

DUODÉCIMA.- De las competencias del Principado de Asturias. Reordenación cualitativa de los títulos competenciales

En relación con los Contenidos del Título Primero del Estatuto, *‘De las competencias del Principado de Asturias’*, consulta el Consejo de Gobierno, en primer lugar, si *¿Procede revisar los títulos competenciales vigentes con la finalidad de reordenarlos cualitativamente, modificando la modalidad o alcance de alguno de ellos?*

En el Estado Autonómico, el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es el que deriva esencialmente de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, aunque, como ha declarado el Tribunal Constitucional, "la reserva que la Constitución hace al Estatuto en

esta materia no es total o absoluta; las Leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias -Leyes orgánicas de transferencia o delegación- y, en otras, una función delimitadora de su contenido" (STC 76/1983, fundamento jurídico 4º). En cualquier caso, "la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento, fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusivas la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia" (STC 20/1988, fundamento jurídico 3º).

A esta doctrina hemos de remitirnos como marco de la respuesta a la consulta que nos hace el Consejo de Gobierno. En consecuencia, la revisión de los títulos competenciales incluidos en el Estatuto de Autonomía deberá hacerse atendiendo primordialmente, más que al examen comparado de los demás Estatutos de Autonomía y de las reformas en curso de los mismos, al bloque de la constitucionalidad interpretado por el Tribunal Constitucional. De modo que cualquier título nuevo, o nueva delimitación del alcance de algunos de los ya existentes, deberá superar el filtro de su compatibilidad con este parámetro de control.

No obstante, no podríamos cerrar la respuesta sin referirnos a dos técnicas que utiliza la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña para ampliar y proteger su nivel de competencias, y que inspira, sin duda, otras reformas, como la del Estatuto de Andalucía.

La primera es la de pormenorizar el contenido de los títulos competenciales, precisando las materias y desagregándolas en una serie de submaterias.

La segunda es la de establecer una tipología de competencias, definiendo su contenido y alcance (los artículos 110, 111, 112, 113 y 114 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña definen, respectivamente, el concepto y contenido de las competencias exclusivas, compartidas, ejecutivas, declara que corresponde a la Generalitat “la aplicación y ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de sus competencias” y explicita el contenido de la “actividad de fomento” que corresponde a la Generalitat).

Esta técnica parece acaso inspirada en la redacción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuyos artículos I-11 a I-17 regulan las categorías de competencias y definen cada una de ellas. Hay sin embargo una diferencia radical en el punto de partida de ambos textos normativos. En el Tratado se declara que la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución de competencias: son los Estados miembros los que en virtud de la norma convencional atribuyen a la Unión el ejercicio de competencias derivadas de sus respectivas Constituciones, y definen su alcance. En la nueva técnica estatutaria es el Estatuto de Autonomía, en virtud del principio dispositivo, el que se autoatribuye las competencias en el marco de la Constitución, pero sin que pueda por ello privar o limitar la fuerza normativa de las normas constitucionales que reconocen al Estado títulos competenciales sobre la misma materia, de modo que en caso de conflicto prevalece la Constitución, interpretada, en su caso, por el Tribunal Constitucional.

En definitiva, ambas técnicas, en la medida en que pretendieran limitar el alcance de la Constitución, serían de dudosa constitucionalidad, pues es el

Estatuto de Autonomía el que debe interpretarse de conformidad con la Constitución, y no a la inversa.

DECIMOTERCERA.- Del establecimiento de procedimientos que limitan la expansividad de la normativa básica estatal

¿Es posible establecer en el Estatuto de Autonomía algún procedimiento que, sin recurrir a procesos ante la jurisdicción constitucional, garantice el ámbito competencial del Principado de Asturias frente a su eventual limitación por la normativa básica de competencia estatal?

En los últimos años, se ha extendido entre las Comunidades Autónomas la impresión de que el Estado efectuaba y actuaba una interpretación extensiva del concepto de “bases” que erosionaba el núcleo de competencias de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional ha ido, sin embargo, delimitando progresivamente en su jurisprudencia el concepto de “bases”.

En efecto, el “común denominador normativo”, esos “criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado”, y que constituyen las “bases” de la ordenación de una materia, han de establecerse con unos límites precisos: en normas con rango de Ley (sólo excepcionalmente en normas de rango inferior); calificando con claridad y expresamente qué normas tienen carácter básico y cuáles no, si bien, en caso de conflicto, corresponde al Tribunal Constitucional determinarlo haciendo prevalecer un concepto material y no formal de “base”; dejando a las Comunidades Autónomas un margen de actuación, en el ámbito material regulado, que les permita definir políticas propias, y, por último, permitiendo a las Comunidades Autónomas que legislen o actúen en desarrollo de las bases del Estado sin esperar a que éste las haya dictado, es decir, infiriéndolas del conjunto del ordenamiento y, en especial, de la Constitución.

Estos límites se han recogido condensadamente, aunque con sutiles matices, en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 111:

“En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas”.

También se recoge en la reforma iniciada en Andalucía, en el artículo 42.2 de la propuesta, si bien con un tenor literal distinto:

“Competencias compartidas, que comprenden, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias”.

En consecuencia, podría valorarse la inclusión de una de estas dos fórmulas en el Estatuto de Autonomía.

DECIMOCUARTA.- Nuevos títulos competenciales

Análisis, a la vista de los informes que se adjuntan y del derecho comparado, de posibles títulos competenciales nuevos

El Consejo Consultivo considera que una respuesta precisa a esta pregunta le llevaría a efectuar valoraciones de aspectos de oportunidad o conveniencia para los que no está expresamente habilitado.

DECIMOQUINTA.- Competencias en materia de régimen local

En relación, específicamente, con las competencias del Principado en materia de régimen local ¿es posible constitucionalmente ampliar o modular el alcance del actual Título?

De los propios términos de la pregunta que se nos hace se infiere que la respuesta debe de tener en cuenta el doble sentido de la misma, que obliga a enfocar la cuestión planteada desde un punto de vista también dual.

Por un lado, se nos inquiera pura y simplemente si a la vista del vigente marco constitucional resulta factible ampliar las competencias del Principado de Asturias en esta materia, pero, además, es obvio que el texto de la pregunta trata también de indagar sobre la viabilidad de “modular” el régimen local en el ámbito el Principado de Asturias o, lo que es lo mismo, sobre la posibilidad de singularizar ese régimen.

La respuesta a la primera de las facetas de la pregunta tiene carácter generalizable al resto de las Comunidades autónomas, mientras que la segunda sólo puede responderse adecuadamente si se parte de la existencia de una cierta singularidad de la vida municipal en el ámbito del Principado de Asturias que objetivamente avala y aconseja dicha modulación.

Aun cuando puede llegar a contraerse el ámbito de la normativa básica estatal en materia de Régimen Local por efecto de las reformas estatutarias en marcha, no apreciamos que en la actualidad exista amparo constitucional para “ampliar o modular” el apartado 10º del artículo 11 del Estatuto respecto de las materias a que se refiere el artículo 149.1.18ª de la Constitución, relativo al Régimen Jurídico de la Administración local, que es extensible, según tiene declarado el Tribunal Constitucional, tanto a las facetas institucionales y organizativas, como a las competenciales.

Por idénticas razones, consideramos que, con carácter general, no procede ampliar o modular el contenido del expresado título estatutario respecto de cuestiones que, de alguna manera, pudieran afectar negativamente al ámbito de la autonomía y de la capacidad autoorganizatoria municipal, que garantiza el artículo 140 de la Constitución, y que el recurso de defensa de la autonomía local, regulado en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, protege.

A sensu contrario, consideramos posible valorar la “modulación” del alcance del actual título competencial en materia de Régimen Local en relación con temas cuya regulación no es materia reservada constitucionalmente al Estado, siempre y cuando con ello no se disminuya la libertad y la autonomía municipales.

No obstante, como muchos de los temas susceptibles de ampliación o de modulación no amparados por el carácter básico del artículo 149.1.18 de la Constitución, ni afectados por la garantía constitucional del artículo 140, pueden tener nuevo tratamiento legal en la anunciada reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, o en la Ley de Régimen Local del Principado de Asturias, parece obligado soslayar su análisis en el presente dictamen, ciñéndonos únicamente a cuestiones que, por presentar notoria singularidad en Asturias, no serán nunca objeto de tratamiento legal en una norma básica estatal o que, justamente por su relevancia e interés social para la comunidad asturiana, precisan de una normativa “modulada” de rango estatutario.

La esencial rigidez normativa que implica la ubicación del Estatuto en el bloque de constitucionalidad determina que no sea éste un lugar adecuado para incorporar contenidos legales que puedan ser objeto de tratamiento dispar o contradictorio en una futura normativa estatal, lo que podría provocar indeseables conflictos, previsiblemente de envergadura constitucional.

Los problemas que más singularizan la situación del Régimen Local en el Principado de Asturias traen causa, a nuestro juicio, del carácter provincial de la

Comunidad Autónoma y del elevado número de los ayuntamientos que la integran, muchos de ellos afectados por variadas precariedades.

El especial régimen competencial de las Comunidades Autónomas uniprovinciales está contenido en los artículos 36 y 40 de la Ley 2/ 1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, las cuales, son claramente susceptibles de interiorización organizatoria específica en nuestra Comunidad Autónoma.

Por todo ello, consideramos que las cuestiones que podrían justificar la “modulación o ampliación normativa” del apartado 10º del artículo 11 del estatuto de Autonomía del Principado de Asturias derivan del singular régimen del poblamiento asturiano y de sus efectos sobre la organización y funcionamiento de las entidades supramunicipales integradas por las Corporaciones Locales del Principado de Asturias, así como de la relación establecida entre los ayuntamientos y el Principado de Asturias, en tanto que comunidad uniprovincial “heredera” de una extinta Diputación Provincial, además de otras cuestiones que, derivando también del carácter uniprovincial de la Comunidad Autónoma, pueden garantizar una especial calidad democrática y legal de la vida municipal asturiana mediante un singular reforzamiento de los vínculos de cooperación y de relación entre las instituciones del Principado y los concejos asturianos.

Veinticinco años después de iniciado el proceso autonómico, se ha consolidado en Asturias un sistema de poblamiento y de vida municipal muy distinto del que existía antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, y esa nueva conformación se ha hecho de forma acelerada, y generando efectos que entonces eran imprevisibles.

Esa reordenación poblacional y funcional es, sin duda, fruto de nuevos sistemas de comunicación y de una sustancial transformación de las actividades económicas industriales y comerciales tradicionales de la región.

Las consecuencias de esos cambios sobre cuanto afecta o se relaciona con los concejos de Asturias, con sus estructuras técnico-administrativas, con los servicios que éstos prestan, o que están obligados a prestar, e incluso, con el propio funcionamiento de las circunscripciones municipales, son muy variados y en absoluto homogéneos.

Pese a la diversidad de situaciones municipales, el resultante de esas alteraciones poblacionales y funcionales ofrece una nota común: prácticamente todos los ayuntamientos de Asturias han debido promover, aceptar y, en su caso, adoptar distintas formulas de cooperación inter o supramunicipal para la gestión de relevantes servicios, prestaciones y actividades municipales.

Las formulas de cooperación supramunicipal han integrado tanto a grandes, como a medianos y pequeños concejos.

Sin desmerecer la enorme importancia que tienen y los problemas que han solventado las grandes entidades de cooperación supramunicipal, como Cadasa o Cogersa, el factor más problemático en este terreno y la causa que más claramente determina la abundante presencia de entidades de cooperación intermunicipal en Asturias viene dada por la existencia de un elevado número de concejos de mediano y pequeño tamaño poblacional que, en su mayoría, tienen limitada capacidad económica y de gestión, así como una escasa potencialidad recaudatoria, lo que les obliga a depender de subvenciones de la Comunidad Autónoma, en ocasiones, hasta para afrontar el ejercicio de las funciones municipales básicas.

De la panoplia legal de fórmulas de cooperación intermunicipal contenida en la Ley de Bases de Régimen Local, únicamente ha dejado de utilizarse en el Principado de Asturias la figura del área metropolitana, que, no obstante ha sido objeto de no pocos y complejos debates. Ese carácter controvertido, unido a la posibilidad que existe de utilización de la figura sin la menor cortapisa hace innecesario su tratamiento aquí.

Por otro lado, ninguna plasmación orgánica efectiva han tenido hasta el momento en Asturias las comarcas como entidades del régimen local, a pesar de la teórica importancia que el Estatuto de Autonomía de 1981 les otorga.

Pese a la promulgación de la Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se reguló el procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias, ninguna entidad local de esta naturaleza se ha creado, aunque se han utilizado criterios de delimitación geográfica comarcal en el despliegue organizativo de algunos servicios de la administración regional que, con independencia de sus prestaciones, tienen escasa incidencia en el específico ámbito organizativo y funcional municipal.

La total inaplicación de la Ley 3/1986, unida a la nula demanda social e institucional que se aprecia en Asturias de cara a la creación de comarcas, ponen de relieve el carácter artificioso de la mimética traslación al ámbito asturiano de experiencias y demandas de organización territorial supramunicipal características de otras regiones o nacionalidades del Estado español que, por responder a criterios geográficos, institucionales, históricos, culturales y políticos muy diferentes de los asturianos, resultan claramente inaplicables en el Principado de Asturias.

La inanidad que la figura legal de la Comarca como entidad local ha tenido, unido a que no se advierte ninguna razón que modifique esa negativa trayectoria, permite replantearse la conveniencia de reformar el artículo 6.1 del Estatuto, suprimiendo la mención que en él se hace a las Comarcas como entidades del Régimen Local del Principado de Asturias.

Y ello, tanto más cuanto que esa figura, además de su imprecisión geográfica, de su rigidez y total carencia de arraigo regional, resulta afectada de forma negativa por la radical reordenación del sistema de comunicaciones asturiano, que convierte en progresivamente irrelevantes las distancias kilométricas y temporales que, en otro tiempo, pudieron justificar, o al menos explicar, la presencia de un ente local intermedio entre el municipio y la

Comunidad Autónoma por razones de eficacia y de cercanía al ciudadano de los gestores del servicio público, incluso apreciando al máximo el valor que la comarca puede tener como concepto geográfico utilizable para la delimitación territorial de algunos servicios públicos de la Comunidad Autónoma, y de que, en casos, pueda también orientar con tal carácter la creación o agrupación de mancomunidades, consorcios, fundaciones o empresas públicas encaminadas a la prestación supramunicipal de servicios y de actividades de los ayuntamientos asturianos.

Por otro lado, consideramos que la creación estatutaria de nuevas figuras de cooperación intermunicipal, al modo de las “comunidades de municipios” sin personalidad jurídica, a que se refiere la Ley 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local en Cataluña, nada añadiría a lo ya existente, al menos nada nuevo que tenga relevancia positiva.

La importancia que para los ciudadanos asturianos tiene conseguir un régimen armónico y eficaz de cooperación supramunicipal y la dificultad que la normativa vigente ofrece para solventar muchos de los problemas que plantea el funcionamiento y la integración de los ayuntamientos del Principado de Asturias en las distintas figuras supramunicipales del régimen local vigente, habilitan que sea ésta una de las materias sobre las cuales cabe plantear una posible ampliación o modulación del Título competencial contenido en el apartado 10 del artículo 11 del vigente Estatuto.

La experiencia que existe en Asturias de mancomunidades convierte en evidente la necesidad de reforzar al máximo el régimen legal de las entidades de cooperación supramunicipal, fortaleciendo exponencialmente tanto a las ya creadas como a las que puedan crearse, mediante normas que favorezcan su solvencia desde el punto de vista financiero, así como su solidez organizativa y eficacia funcional, evitando que queden sujetas a la coyuntural problemática de

las corporaciones asociadas con daño para los ciudadanos, que deben disfrutar o percibir sus servicios sin riesgo de anormalidades.

Los ayuntamientos pueden alcanzar estos objetivos mediante la cooperación intermunicipal, incentivándola al máximo mediante el otorgamiento del máximo rango legal posible, cual es el estatutario, antes de pensar en medidas que, sobre resultar innecesarias, podrían resultar profundamente negativas para la democracia y el interés ciudadano.

Ese fortalecimiento organizativo y financiero puede y debe hacerse sin mengua alguna del respeto debido a la autonomía municipal, pues ningún impedimento existe para que tanto la Junta General del Principado como el Consejo de Gobierno establezcan la condición, o el carácter preferente de la prestación cooperativa de determinados servicios municipales por parte, según los casos, de mancomunidades, consorcios, empresas o fundaciones públicas.

En un ámbito institucional como el asturiano, caracterizado por la presencia de un elevado número de concejos pequeños y medianos, estas fórmulas constituyen una valiosa posibilidad al alcance de las Instituciones del Principado de garantizar en los términos del 9.2 del Estatuto unas condiciones de vida y de trabajo adecuadas a quienes residen en esos territorios, así como una situación en la que sea efectiva y real la libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran.

La experiencia indica que, de no articularse debidamente esa preferencia, y con rango legal suficiente, seguramente se dificultaría el cumplimiento efectivo de los mandatos impuestos por dicho artículo 9.2 por parte de algunos concejos, pues muchos ayuntamientos pequeños y medianos tienen hoy serias dificultades para subvenir por sí a sus obligaciones y necesidades.

En definitiva, el Estatuto es una norma jurídica que no puede ser indiferente a sus propios mandatos vinculantes, cuyo efectivo cumplimiento exige medidas legislativas específicas, también del más alto rango.

Es obligado señalar que la Comunidad Autónoma de Asturias, por su carácter uniprovincial, y contrariamente a lo que ocurre en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, ostenta las competencias propias de las Diputaciones (artículo 40 de la Ley básica 7/1985), cuyo ejercicio debe afrontar por sí misma para hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 9.2 del Estatuto.

Entre esas competencias se encuentran: “la coordinación de los servicios municipales entre sí” para la garantía de su prestación integral y adecuada; “la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal” y, a los efectos que aquí interesan, “la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial” (innovación ésta de la ley 57/2003), así como el aseguramiento del “acceso de la población (...) al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal”.

Con esos fines, las Diputaciones (y por tanto la Comunidad autónoma *uniprovincial* asturiana) podrán “otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos”, y nada impide vincularlas prioritariamente al fomento y desarrollo de una efectiva cooperación intermunicipal, mediante la inclusión en el Estatuto de Autonomía del consiguiente principio orientador de la acción del Principado de Asturias.

El carácter no obligado de esas subvenciones, constreñidas únicamente por la necesidad de garantizar la transparencia, objetividad y no condicionamiento político en su asignación, en nada afecta a la libertad irrenunciable que, como bien decía el Consejo de Estado en su dictamen de 25 de Junio de 1986, los ayuntamientos tienen, tanto para aceptar integrarse en cualesquiera entidad supramunicipal, como de separarse de ella, siendo válidos a tal efecto todos los pactos que no desfiguren los perfiles esencialmente

voluntarios de las instituciones cooperativas, lo que resulta escrupulosamente concorde con el principio de autonomía que rige la vida local española, que otorga una gran capacidad de autoorganización a las corporaciones locales, en paralelo a la posibilidad de que sus vecinos puedan exigirles responsabilidad por las consecuencias de las decisiones municipales.

En definitiva, sólo es posible la utilización del principio de autonomía local en un marco dominado por el principio de responsabilidad, lo que determina que, si bien los ayuntamientos son libres de orientarse o no en la dirección querida por quien otorga la subvención para la prestación del servicio, deben asumir, en paralelo, las consecuencias positivas o negativas de sus actos, afecten éstas a los vecinos o a la propia institución.

Además, mediante un singular desarrollo del artículo 58 Ley de Bases citada, que establece la posibilidad que tienen las Comunidades autónomas de “crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial”, cabe también ampliar y modular el tenor del Estatuto en relación con los procedimientos de participación de las corporaciones locales en los procedimientos de elaboración de las normas autonómicas que les afecten.

Igualmente, cabe dispensar un tratamiento singular en el texto estatutario a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en la prestación de los servicios públicos que sea susceptible de ulteriores desarrollos legales en un marco de seguridad y coherencia.

En paralelo a todo ello, y como lógica derivada de ese régimen de franca cooperación, resultaría también factible y conveniente ampliar y modular el texto estatutario mediante la previsión de procedimientos de cooperación institucional que favorezcan eficazmente la homologación y constante mejora de la actividad normativa y administrativa de las corporaciones locales y de los

efectos de la acción municipal, en garantía de los derechos y de la igualdad de los ciudadanos de Asturias.

DECIMOSEXTA.- Funciones de las unidades de policía adscritas

El Estatuto de Autonomía no dispone la existencia de policía autonómica; en consecuencia, ¿existen vías a través de la reforma estatutaria para ampliar las funciones que actualmente se asignan a las unidades adscritas en virtud de Convenios con la Administración del Estado?

El artículo 149.1.29ª de la Constitución establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “La seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

“La seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación”, enuncia el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Y añade, en el apartado 2: “Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley”.

Este marco legal establece que si nuestro Estatuto no dispone la creación de Cuerpos de Policía, es posible -como de hecho ya hizo el Consejo de Gobierno- solicitar del Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

Los acuerdos administrativos de colaboración de carácter específico deberán respetar, en todo caso, los siguientes principios:

- La adscripción deberá afectar a unidades operativas completas y no a miembros individuales del citado Cuerpo.

- Las unidades adscritas dependerán, funcionalmente, de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, y orgánicamente del Ministerio del Interior.

- Dichas unidades actuarán siempre bajo el mando de sus Jefes naturales.

- En cualquier momento podrán ser reemplazadas por otras, a iniciativa de las Autoridades estatales, oídas las Autoridades de la Comunidad Autónoma.

Las funciones que puede ejercer el Principado de Asturias a través de la Unidad adscrita son las previstas en los artículos 148.1.22 de la Constitución y 38.1 de la Ley Orgánica. En concreto:

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

- La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

- La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

- El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

Si, manteniendo la decisión de no crear un Cuerpo de policía autónoma, se quisiera ampliar este elenco con la reforma del Estatuto, no cabe otra fórmula que recurrir a las vías que analizamos en la consideración jurídica Quinta con los límites allí enunciados.

DECIMOSÉPTIMA.- La posición del Título Segundo del Estatuto y la reordenación de sus contenidos

Al principio de este dictamen, en el apartado referido a la posible reordenación sistemática del Estatuto de Autonomía, sugerimos que el Título relativo a los órganos institucionales anteceda al Título sobre las competencias

estatutarias, pues, se ajusta más al sentido político y no meramente administrativo que tiene la autonomía. La Junta General del Principado, el Presidente y el Consejo de Gobierno no son simples gestores de competencias descentralizadas, sino representantes de un poder político que la Constitución reconoce en el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones. Es lógico que, tras el Título Preliminar, en el que se proclama la constitución de Asturias en Comunidad Autónoma y se afirman las señas de identidad de la Comunidad y los derechos de sus ciudadanos y los principios rectores que han de guiar la política de los poderes públicos, el Título I regule cuales son los órganos institucionales que representan al pueblo asturiano y que tienen la responsabilidad de orientar ejecutar la política autonómica.

Convendría añadir un Capítulo nuevo que agrupase los preceptos relativos a la relación entre la Junta General y el Presidente y el Consejo de Gobierno, de manera que quedasen reguladas de manera sistemática la facultad de disolución anticipada de la Junta, la cuestión de confianza y la moción de censura.

DECIMOCTAVA.- El sistema electoral de la Junta General del Principado

La consulta se formula en los siguientes términos: *“Los principios del sistema electoral de la Junta General del Principado de Asturias están recogidos en los números 1 y 2 del artículo 25 del Estatuto, que remite su desarrollo a una ley del Principado cuya aprobación y reforma requiere el voto de la mayoría de la Junta. ¿Existe alguna exigencia constitucional que obligue a precisar más o a modificar dichos principios?”*

La Constitución sólo impone una serie de criterios básicos de organización institucional a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía procedimental regulada en su artículo 151. De acuerdo

con el artículo 152.1 de la Constitución, “En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla, el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea”. Por tanto, en lo que respecta al sistema electoral de la Asamblea legislativa autonómica, prescribe tres condiciones: elección por sufragio universal, un sistema electoral de representación proporcional y una garantía de que permita la representación de las diversas zonas del territorio. Sin embargo, estas condiciones no son obligatorias para Comunidades Autónomas como la asturiana, que fue la primera en acceder a su autonomía por el procedimiento regulado en el artículo 143 de la Constitución. En consecuencia, a pesar de que hoy en día no hay diferencias insalvables en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, cualquiera que haya sido su procedimiento fundacional, sigue rigiendo el mencionado condicionamiento para aquellas Comunidades que pudieron acceder de inmediato al máximo contenido competencial, no para las demás.

El artículo 25.1 de nuestro Estatuto de Autonomía es parco en la regulación del sistema electoral de la Junta General del Principado: “es elegida por un período de cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con aplicación de un sistema de representación proporcional”. Aunque no se menciona la garantía de representación de las diversas zonas del territorio, el precepto prácticamente se ajusta a aquellas exigencias

constitucionales para las Comunidades ex artículo 151 y, además, la ley electoral acabó por incluirla.

El sistema electoral prefigurado en el artículo 25.1 del Estatuto en ningún momento de la historia de la Comunidad Autónoma ha sido objeto de discusión. No así otros elementos del sistema electoral fijados en la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, como la partición del territorio de la Comunidad Autónoma en tres circunscripciones (artículos 10 y 11), por la pérdida de proporcionalidad que ello supone en las relaciones población/escaños y votos/escaños. En todo caso, su modificación en éste u otros aspectos es un asunto de legalidad ordinaria.

Incluir en el Estatuto de Autonomía la regulación de materias de autoorganización, que son de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma, significa una pérdida de autonomía, toda vez que el Estatuto es una norma estatal, aunque en su reforma intervenga la Comunidad Autónoma. Ganaría rigidez y estabilidad, por la mayoría muy cualificada, de tres quintos de la Junta General, que el artículo 56.2 establece para la aprobación del proyecto de reforma del Estatuto y, además, por el carácter bilateral (Comunidad Autónoma y Estado) de la propia reforma. Sin embargo, esta indudable garantía que supone la estabilidad del sistema electoral, no sujeto a cambios por decisiones de mayorías circunstanciales, se consigue sin pérdida de autonomía, reservando la concreción del sistema electoral a una ley cuya aprobación requiera una mayoría cualificada. Una solución que es la que ya establece el artículo 25.2 del vigente Estatuto, que requiere para su aprobación el voto de la mayoría absoluta de la Junta General.

Este mismo argumento sobre el compromiso entre autonomía y estabilidad es el que nos conduce a reflexionar sobre la inconveniencia de mantener en el Estatuto de Autonomía, tal cual está redactado su artículo 25.2, el número de diputados de la Junta General, que sitúa entre treinta y cinco y

cuarenta y cinco. Esta horquilla en el número de miembros de la Junta tiene su origen más remoto en la indefinición en que se movía el modelo territorial autonómico, sobre todo en lo que se refería a las Comunidades Autónomas a constituir por la vía procedimental del artículo 143 de la Constitución, Comunidades llamadas de vía lenta a la autonomía o de autonomía diferida. El Principado de Asturias, como primera Comunidad constituida por este procedimiento, sufrió los rigores de tal indefinición. En 2006, pasados veinticinco años de experiencia autonómica, la Comunidad Autónoma ha crecido en cantidad y calidad de las competencias y la Junta General se ha consolidado como parlamento, tanto como órgano institucional de representación del pueblo asturiano, como en su función legislativa y de control al Gobierno. Este Consejo no debe pronunciarse sobre si el número de miembros de la Junta General es el adecuado.

Cabe, no obstante, señalar a este respecto que algunos Estatutos optan por remitir a la ley electoral la determinación de la composición de la Asamblea legislativa: País Vasco, artículo 26.5; Cataluña (Estatuto de 1979), artículo 31.1; Cantabria, artículo 10.1; Murcia, artículo 24.2 e Islas Baleares, artículo 20.3. Otros establecen un rango: Galicia, entre 60 y 80 diputados, artículo 11.5; Andalucía, entre 90 y 100, artículo 26.1; La Rioja, entre 32 y 40, artículo 17.2; Aragón, entre 65 y 75, artículo 19; Castilla-La Mancha, entre 47 y 59, artículo 10.2; Canarias, entre 50 y 70, artículo 9.3 Navarra, entre 40 y 60, artículo 15.2; Cataluña (Estatuto de 2006 sin ratificar, entre 100 y 150, artículo 56.1). Otros condicionan la composición al número de habitantes: Madrid, un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, artículo 10.2; Castilla y León, tres procuradores por provincia y uno más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500, artículo 11.2. El de Extremadura opta por establecer un número máximo de 65 diputados, artículo 21.1). El de la Comunidad valenciana, aprobado en 2006, opta por el criterio contrario; fija un número mínimo de 99 diputados, artículo 23.1; lo mismo que

el proyecto de reforma del Estatuto de Andalucía tramitado ante el Congreso, que señala un mínimo de 109 diputados, artículo 99.1.

En ese marco, consideramos que es bueno que el Estatuto fije un criterio sobre el número de miembros de la Junta General del Principado sin trasladar por completo esa decisión a la ley, y no encontramos inconveniente jurídico en que ese criterio siga siendo el establecimiento de un rango, con independencia de cuál sea éste, si bien su modificación puede ser objeto de valoración, en el caso de que se considerase hoy en día que, en el fijado en el Estatuto actualmente en su artículo 25.2, el número de 45 diputados ha operado de hecho más como mínimo que como máximo, y siempre que se desee atribuir al legislador un prudente margen de decisión sobre el número de miembros de la Junta General.

En suma, no hay ninguna exigencia constitucional que obligue a precisar más o a modificar los principios del sistema electoral de la Junta General del Principado, ya que los criterios que sobre la materia dispone el artículo 152 de la Constitución no son imperativos para las Comunidades que, como la de Asturias, accedieron a su autonomía por la vía procedimental del artículo 143 de la Constitución. No obstante, tales criterios están incorporados al Estatuto y a la ley electoral vigentes.

El enunciado del artículo 25.1 del Estatuto de Autonomía guarda un adecuado equilibrio entre la conveniencia de que en el Estatuto se fijen las líneas fundamentales (sufragio universal, sistema de representación proporcional, duración normal del mandato) de una pieza básica en la organización de la Comunidad Autónoma, como es su sistema electoral, y la salvaguardia de la autonomía para organizar las propias instituciones de autogobierno. La remisión a una ley para que determine elementos claves del sistema electoral (fórmula electoral, tipo de circunscripción, condiciones de elegibilidad e incompatibilidad, tipo de candidatura) permite preservar la capacidad autoorganizativa sin comprometer la estabilidad que requiere una ley

electoral, al establecer el artículo 25.2 del Estatuto que la aprobación y reforma de la ley requiere una mayoría cualificada, es decir un amplio acuerdo parlamentario.

DECIMONOVENA.- La facultad del Presidente de disolver de manera anticipada la Junta General del Principado

1. Supresión de los límites estatutarios

La consulta del Consejo de Gobierno sobre esta materia se desdobra en dos. La primera se plantea así: *“El artículo 25.3 del Estatuto de Autonomía regula la facultad del Presidente del Principado de acordar la disolución anticipada de la Junta General. ¿Resulta jurídicamente posible remover alguno de los límites que actualmente caracterizan esta regulación?”*

La reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica de 1/1999, de 5 de enero, atribuyó al Presidente del Principado la facultad de disolver de manera anticipada la Junta General. El art. 25.3 quedó redactado como sigue: “El Presidente del Principado, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Cámara, con anticipación al término natural de la legislatura./ La disolución se acordará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable./ El Presidente no podrá acordar la disolución de la Cámara durante el primer período de sesiones de la Legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación, ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura. Tampoco podrá acordar la disolución antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento./ En ningún supuesto podrá el Presidente disolver la Cámara cuando se encuentre convocado un proceso electoral

estatal./ En todo caso, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria”

Las Comunidades Autónomas que, como la nuestra, accedieron a su autonomía por la vía procedimental del artículo 143 de la Constitución, carecían de esta facultad. El único supuesto de disolución anticipada que contemplaban algunos de estos Estatutos era en caso de que, tras la celebración de elecciones, no se hubiese producido la elección o investidura del candidato a Presidente, transcurrido un determinado periodo de tiempo desde que se pusiera en marcha ese proceso (artículo 32.1, párrafo tercero del Estatuto de Autonomía). Sin embargo se trataba de un efecto *ope legis*, por obra del Estatuto, y no por decisión política del Presidente.

La facultad de disolución es un clásico instrumento del juego parlamentario de poderes y contrapoderes entre gobierno y parlamento; su ausencia rompe ese equilibrio en beneficio de la Cámara legislativa. No es que esta facultad sea esencial en la vida política ordinaria, ya que es un instrumento de uso extraordinario, que pone fin de manera anticipada a la legislatura. Pero el hecho de no incluirla en los Estatutos de Autonomía, suponía un recelo y desconfianza hacia el uso que pudieran hacer de él los Presidentes autonómicos y una desconsideración en relación con la posición institucional y parlamentaria de los Presidentes de las Comunidades Autónomas *ex* artículo 151 de la Constitución.

Algunas Comunidades, como Madrid, introdujeron la facultad de disolución por ley, antes de hacerlo en la reforma de su Estatuto de Autonomía, pero, finalmente, en el último proceso generalizado de reformas estatutarias se incorporó dicha facultad al elenco de poderes del Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma; ahora bien, con tal cantidad de límites y cautelas que pareciera que la intención no era aumentar las facultades del Presidente, sino hacer explícito el recelo que su atribución suscitaba. Si para disolver la Junta General el Presidente ha de esperar a que transcurra el primer periodo de

sesiones, pero sin sobrepasar el último año de legislatura, ni tampoco hacerlo antes de que transcurra un año desde la última disolución por este procedimiento y, además, tiene vedado su uso si se encuentra en trámite una moción de censura o está convocado un proceso electoral estatal, se podrá comprender la limitada utilidad del reconocimiento de esa facultad.

La Constitución regula la disolución anticipada de las Cortes, o de cualquiera de sus Cámaras, en su artículo 115, cuyos apartados 2 y 3 disponen los límites de su ejercicio: "2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura. 3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5". La primera es razonable entenderla en el contexto de un parlamentarismo racionalizado que prevé una moción de censura constructiva (artículo 113). La disolución anticipada es una llamada a la voluntad popular para que se pronuncie por encima de la voluntad parlamentaria, pero pudiera ser también una medida para impedir que triunfe una nueva mayoría ya formada y con un acuerdo sobre quién ha de sustituir al Presidente. La segunda es una cautela frente a un uso desordenado de un instrumento tan extraordinario como la disolución anticipada. Sin embargo, es un freno de cuya eficacia cabe dudar, pues si las circunstancias de inestabilidad política son tales que en menos de un año se plantea la necesidad de disolver dos veces el parlamento, sólo cabe suponer que la imposibilidad de convocar nuevas elecciones generales no resolverá un problema cuyas causas habrá que buscar fuera de una supuesta veleidad presidencial.

El nuevo Estatuto valenciano, aprobado en 2006, establece en su artículo 28.4 la facultad del Presidente de la Generalitat de disolver anticipadamente Les Corts, con el único límite de que en ese momento se encuentre en tramitación una moción de censura. La Disposición transitoria cuarta retrasa la posibilidad de ejercicio de tal facultad hasta que dé comienzo la nueva legislatura autonómica, después de las elecciones de 2007.

En suma, la Constitución no establece ningún límite a la facultad del Presidente del Principado de disolver de manera anticipada la Junta General. Las condiciones que el artículo 115 de la Constitución dispone no son obligatorias en la regulación de la misma facultad en el ámbito autonómico. Por tanto, una reforma del Estatuto de Autonomía puede eliminar sin más los límites enunciados en su artículo 25.3. No obstante, para no frustrar la expectativa de una moción de censura en trámite, debería mantenerse el límite a que se refiere a este supuesto. Por paralelismo con la Constitución podría también conservarse la condición de que no puede haber una nueva disolución anticipada sin que haya transcurrido un año de la anterior, salvo el supuesto de fracaso del proceso de investidura a que hace referencia el artículo 99.5 de la Constitución y el artículo 32.1, tercer párrafo, de nuestro Estatuto de Autonomía.

2. La uniformidad del calendario electoral y su posible supresión

También se pregunta en la consulta "*¿Es posible armonizar la remoción de esos límites con la disposición del artículo 25.4 del Estatuto relativa al calendario electoral?*"

Este precepto dispone "4. Las elecciones serán convocadas por el Presidente del Principado en los términos previstos en la Ley de Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, sin perjuicio de lo que dispongan las Cortes Generales, con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales".

Como consecuencia de la política uniformadora de los Estatutos de Autonomía, el pacto entre los dos grandes partidos de ámbito nacional tuvo como uno de sus contenidos el que todas las Comunidades Autónomas que habían accedido a su autonomía por la vía procedimental del artículo 143 de la Constitución tendrían que celebrar los comicios al mismo tiempo cada cuatro

años, salvo en el supuesto excepcional, ya comentado, de disolución *ope legis* por fracaso del procedimiento de investidura del candidato a Presidente. Se entendía que era disfuncional el que pudiese haber 17 procesos electorales distintos. Como consecuencia, todas esas Comunidades se sometieron a una primera reforma de sus Estatutos con el único objeto de implantar ese criterio.

El origen del precepto ahora examinado se encuentra, pues, en la Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo, de reforma del apartado 3 (hoy 4) del artículo 25 del Estatuto de Autonomía, en cuyo artículo único se establecía “las elecciones serán convocadas por el Presidente del Principado en los términos previstos en la ley que regule el régimen electoral general, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años”. La medida resta autonomía y entidad política propia a las elecciones autonómicas, que quedan equiparadas a las elecciones locales, hasta el punto de que unas y otras han de coincidir el cuarto domingo del mes de mayo de cada cuatro años (artículo 42.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General).

La redacción del apartado 3 del artículo 25 del Estatuto, en su versión de 1991, se alteró ligeramente con la reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, al pasar a ser apartado 4. El cambio consistió en añadir “(...) sin perjuicio de lo que dispongan las Cortes Generales, con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales”. Es decir, que las modificaciones de fecha, que de manera excepcional pudieran producirse, las decidían en exclusiva las Cortes Generales, sin intervención alguna de las Comunidades Autónomas. La medida se justificaba sobre todo para el supuesto en que la proximidad de fechas con las elecciones al Parlamento Europeo aconsejasen unificar con ellas la celebración de las elecciones locales y autonómicas (disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General).

La uniformidad impuesta en la fecha electoral afecta a cualquier supuesto en el que, por razones excepcionales, se produzca una disolución

anticipada de la Junta General del Principado: el referido al agotamiento del plazo de dos meses a partir de la constitución del Parlamento regional, si ningún candidato a Presidente hubiera sido elegido por éste (artículo 32.1 párrafo tercero del Estatuto de Autonomía) y el relativo a la disolución de la Junta General por voluntad política del Presidente (artículo 25.3 del mismo cuerpo legal). En efecto, cualquiera que sea la causa de convocatoria de elecciones a la Junta General “En todo caso, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria” (art. 25.3, párrafo quinto del Estatuto).

Consideramos que las razones que impulsaron a esta uniformidad electoral tienen una justificación que no hay que desdeñar. Sin embargo, hoy en día no hay motivo alguno para que subsistan diferencias entre Comunidades Autónomas según la vía, ya histórica, de acceso a su autonomía, y menos aún en esta materia de autoorganización institucional y de identidad del proceso político propio de la Comunidad Autónoma. Uno de los mayores rasgos de autonomía política es que cada Comunidad pueda gestionar sus elecciones con el *tempo* que decidan sus instituciones y sin estar supeditadas a coincidir con otros comicios locales y autonómicos e incluso estatales o europeos. Tal coincidencia y superposición de elecciones debilita la relevancia específica que deben tener unos comicios autonómicos, pues se introduce en la campaña electoral un conjunto de factores externos que desdibuja el debate político regional.

Por tanto, la pregunta que nos hace el Consejo de Gobierno lleva, en realidad, a dos cuestiones distintas. Una es la que de manera expresa se formula “¿Es posible armonizar la remoción de esos límites (a la facultad de disolución de la Junta General por el Presidente) con la disposición del artículo 25.4 del Estatuto relativa al calendario electoral?”.

La respuesta es sí, ya que tales límites no son una exigencia constitucional y, además, su eliminación no llevaría aparejada sin más la

supresión del apartado 4 del artículo 25, que lo que establece es que “Las elecciones serán convocadas por el Presidente del Principado en los términos previstos en la Ley de Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, sin perjuicio de lo que dispongan las Cortes Generales, con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales”. Podría no haber límites a la facultad de disolución de la Junta General y persistir esa fecha fija de convocatoria electoral si se mantiene el último párrafo del artículo 25.3 del Estatuto, que dispone que cualquiera que sea la causa de disolución de la Junta General, ya sea por el término ordinario de la legislatura, ya por disolución anticipada, la nueva Cámara elegida “tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria”. Y esto nos lleva a la otra cuestión.

¿Pueden suprimirse del artículo 25 del Estatuto este último párrafo de su apartado 3 y su apartado 4, de manera que las elecciones a la Junta General no tengan por qué coincidir con otros comicios electorales? La respuesta es afirmativa. No es un imperativo constitucional que las elecciones autonómicas se celebren cada cuatro años, en una fecha prefijada, ni que la legislatura tenga que durar siempre cuatro años. La prueba más evidente es que esta cláusula se introduce mediante una reforma estatutaria (Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo), y, de la misma manera y por el mismo procedimiento, puede ser derogada. El hecho de que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General regule esta materia y que su artículo 42 tenga carácter básico (disposición adicional primera, apartado 2) no invalida lo afirmado, pues, como tantas veces ha declarado el Tribunal Constitucional, las competencias de las Comunidades Autónomas derivan del bloque constitucional, del que forma parte el Estatuto de Autonomía, pero no la Ley Electoral. El que el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía no estén sometidos a estas cláusulas de coincidencia electoral con otros procesos electorales y que las legislaturas de sus Asambleas legislativas no tengan que durar necesariamente cuatro años confirman lo dicho. El nuevo

Estatuto valenciano rompe con estos condicionantes y su artículo 23.4 establece que "Las Corts son elegidas por cuatro años. El mandato de sus Diputados finaliza cuatro años después de las elecciones, o el día de la disolución de la Cámara por el President de la Generalitat en la forma que establezca la Ley del Consell".

En suma, es posible la supresión de los límites al ejercicio de la facultad del Presidente del Principado que establece el artículo 25.3 del Estatuto de Autonomía sin alterar la disposición del artículo 25.4 del Estatuto relativa al calendario electoral. Pero convendría reflexionar sobre la oportunidad de suprimir ese apartado 4 del artículo 25 del Estatuto, junto con el último párrafo del artículo 25.3, toda vez que no es un imperativo constitucional que las elecciones autonómicas se celebren cada cuatro años en una fecha prefijada, ni que la legislatura tenga que completar siempre los cuatro años de duración. La desaparición de estos condicionantes permitiría la celebración de elecciones en el momento político que así lo considerasen los órganos institucionales del Principado de Asturias y con un carácter de consulta electoral propia, sin tener que coincidir necesariamente con otros comicios locales y autonómicos e incluso estatales o europeos.

VIGÉSIMA.- La regulación del estatuto del Presidente

Antes nos hemos referido a la facultad del Presidente de disolver anticipadamente la Junta General. Ahora corresponde examinar un conjunto de cuestiones que se centran también en la figura del Presidente y se formulan del siguiente modo: *"El Capítulo II (del Título II) del Estatuto de Autonomía, `Del Presidente del Principado de Asturias´, remite en su artículo 32, apartado 4, a una ley del Principado, cuya aprobación requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de la Junta, la regulación del estatuto personal del Presidente, el procedimiento para su elección y cese y sus atribuciones. ¿Existe alguna exigencia constitucional que obligue a precisar más o a modificar estos*

contenidos? ¿Es jurídicamente posible, teniendo en cuenta el sistema de relaciones interorgánicas y, consecuentemente, la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma, eliminar la exigencia estatutaria de que el Presidente del Principado deba reunir la condición de diputado a la Junta General? ¿Resulta jurídicamente necesaria una habilitación estatutaria para reconocer al Presidente la competencia para organizar el Gobierno, en la medida en que esta función puede entrañar modificación, creación o supresión de Consejerías, materias objeto de reserva de ley?"

Debemos reiterar que a las Comunidades Autónomas que, como el Principado de Asturias, accedieron a su autogobierno por la vía procedimental del artículo 143 de la Constitución, ésta no les impone condicionamiento alguno para articular su organización institucional. Las exigencias que establece en su artículo 152 son para las otras Comunidades Autónomas creadas al amparo de su artículo 151. Por tanto, si alguna reforma se desea realizar en esta parte del Estatuto de Autonomía se deberá a la decisión política de cambiar una regulación que se juzgue disfuncional o simplemente mejorable.

Por lo que respecta a la reserva de ley que establece el Estatuto de Autonomía en su artículo 32.4: "Una Ley del Principado, aprobada por el voto favorable de la mayoría absoluta, determinará el estatuto personal, el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del Presidente". Debemos hacer las siguientes consideraciones sobre su contenido.

Desde el punto de vista procedimental, se trata de una reserva de ley cualificada, ya que requiere para la aprobación de esta norma el voto favorable de la mayoría absoluta, y parece lógico que así sea, porque, aunque el principio democrático de decisión es el de mayoría simple, existen determinados supuestos "tasados y excepcionales" en los que debe regir "una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas" (Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, fundamento jurídico 21, A). Es razonable entender que

uno de esos supuestos es el desarrollo directo e inmediato del régimen estatutario de los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma.

1. La condición de parlamentario del Presidente

En relación con el contenido de la reserva de ley, el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía predetermina aspectos importantes de la figura del Presidente del Principado. La primera es su condición de diputado regional, sobre la que se nos consulta expresamente. En su primer párrafo, que tiene su origen más remoto en el artículo 21.1 del Borrador del Anteproyecto de Estatuto, aquel precepto dispone: “El Presidente del Principado de Asturias será elegido por la Junta General de entre sus miembros y nombrado por el Rey”. El requisito de ser parlamentario lo establece el artículo 152 de la Constitución para las Comunidades basadas en su artículo 151; por tanto, no vincula al Principado de Asturias. Sin embargo, seguramente por mimetismo, todas las Comunidades Autónomas incorporaron esa condición en sus Estatutos. La única excepción era la Comunidad Foral de Navarra, cuya Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, omitía esa condición, pero, tras su reforma, aprobada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, desaparece esa singularidad.

Aun conscientes de que la supresión de tal requisito sería un hecho singular, queremos aportar al Consejo de Gobierno algunas reflexiones que permitan enmarcar sus valoraciones sobre la cuestión. Se trata de un requisito que no es consustancial a la forma parlamentaria. La propia Constitución, que establece esa forma de gobierno (artículo 1.3) y que ha sido ejemplo de regulación en muchos aspectos para los Estatutos de Autonomía, no impone que el candidato a Presidente del Gobierno sea parlamentario (artículo 99.1). Se confirma, así, la idea de que hubo un efecto de emulación con respecto a los primeros Estatutos aprobados y que estaban condicionados por el contenido del artículo 152 de la Constitución.

El que el candidato a Presidente tenga que ser un diputado es en nuestro Estatuto de Autonomía una autolimitación innecesaria y, además, crea una serie de inconvenientes que es preciso valorar. La democracia de partidos y el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas convierten, en cierto modo, las elecciones parlamentarias también en unas elecciones presidenciales, porque el candidato primero de la lista electoral se presenta ante sus votantes como el candidato a Presidente, caso de ganar las elecciones. Sin embargo, esta apariencia no tiene traducción jurídica, ni siquiera en la redacción actual del Estatuto, pues cualquier diputado electo, cualquiera que sea su puesto en la lista electoral, puede ser propuesto como candidato a Presidente del Principado. No sucede así en las elecciones municipales, ya que sí es relevante para ser Alcalde el figurar de número uno en la lista electoral (artículo 196, letra b), de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General). El argumento de que, de suprimirse el mencionado requisito, el Presidente carecería de legitimidad democrática, no tiene fundamento. En primer lugar, porque el hecho de que no se exija la condición de parlamentario, no impide que el parlamento elija como Presidente a uno de sus diputados y, en segundo lugar, porque, a diferencia de un sistema presidencialista, la legitimidad democrática del Presidente no surge de las elecciones, del sufragio popular, sino de la confianza expresa o presunta que le otorga el Parlamento. De ahí que pierda esa legitimidad si se le priva de la confianza parlamentaria.

En circunstancias normales, el comentado requisito carecerá de importancia y pasará inadvertido por lo ya dicho sobre la democracia de partidos. Sin embargo, en situaciones excepcionales puede ser un obstáculo, porque recorta la libertad del Parlamento para hallar una salida a un bloqueo en la negociación política para elegir al Presidente de la Comunidad Autónoma, bien mediante un procedimiento de elección o de investidura, bien mediante el procedimiento de moción de censura constructiva. El Estatuto de Autonomía ha de ser una norma que facilite el funcionamiento del sistema parlamentario, sin

crear barreras o frenos que la Constitución no impone.

La supresión del cuestionado requisito adquiere mayor importancia por el tipo de moción de censura que establece el artículo 35.2 del Estatuto de Autonomía; es decir, una moción de censura de carácter constructivo, que en su propuesta "habrá de incluir un candidato a Presidente del Principado de Asturias". Es posible que un Presidente, por las razones que sea, haya perdido el apoyo parlamentario y que una mayoría de la Junta General desee su cese. La crisis pudiera resolverse si se presenta contra él una moción de censura, que acaso prosperaría si no tuviese carácter constructivo. Sin embargo, al serlo y tener que incluir un candidato a Presidente, la mayoría absoluta en contra sólo puede manifestarse si a la vez hay un acuerdo en ese candidato. Al serio obstáculo para resolver la crisis del carácter constructivo de la moción de censura, se une el que el candidato ha de ser diputado regional. Posiblemente, sin este condicionamiento acaso pudiera esa mayoría encontrar un candidato fuera de la Cámara capaz de suscitar el suficiente consenso como para poner fin a la crisis institucional.

Además, la exigencia de que el Presidente sea diputado de la Junta General pudo influir también en la limitación legal de la libertad del Presidente para decidir la composición del Consejo de Gobierno. La Ley 6/1984, de 25 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, se reformó por la Ley 8/1991, de 30 de julio, introduciendo en su artículo 22.2 la figura del Vicepresidente. Aunque no es una imposición estatutaria, la Ley requiere también para él la condición de diputado, acaso pensando en las figuras de la sustitución y la suplencia: "El Presidente podrá nombrar, de entre los Consejeros que reúnan a su vez la condición de Diputados de la Junta General, un Vicepresidente". Consideramos que no tendría por qué ser necesariamente así, porque no añade ninguna ventaja y, en cambio, recorta la libertad del Presidente para formar el Consejo de Gobierno que estime más adecuado.

2. La competencia del Presidente para organizar su Consejo de Gobierno

También se nos pregunta si *"resulta jurídicamente necesaria una habilitación estatutaria para reconocer al Presidente la competencia para organizar el Gobierno, en la medida en que esta función puede entrañar modificación, creación o supresión de Consejerías, materias objeto de reserva de ley"*

Hemos de comenzar poniendo en duda la afirmación de que la modificación, creación o supresión de Consejerías sea una materia objeto de reserva de ley. El Estatuto de Autonomía dispone en su artículo 33.2 que "Por Ley del Principado, aprobada por mayoría absoluta, se regularán las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes". Por tanto, la reserva de ley que este precepto crea no incluye en su ámbito la organización del Consejo en relación a la decisión sobre el número y denominación de las Consejerías. Hay aquí una diferencia sustancial con la Constitución, ya que ésta, en su artículo 98.1, sí establece una reserva de ley sobre la materia: "El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley".

Si la pregunta se refiere a la "reserva de ley" es porque una Ley del Principado, la Ley 8/1991, de 30 de julio, de organización de la Administración del Principado de Asturias, atribuye a la Junta General del Principado la competencia sobre esa materia. Dispone su artículo 8.2 que "La creación, modificación y supresión de las Consejerías se establecerá por Ley de la Junta General del Principado" y, en su apartado 1, relaciona las Consejerías que crea. Sin embargo, esto no es técnicamente una reserva de ley, porque no está establecida en el Estatuto de Autonomía. Todo lo más se podría tratar de lo que se ha venido en llamar una "congelación de rango", es decir, del

sometimiento al rango de ley de una materia en principio no reservada a ninguna norma jurídica y que, a partir de ese momento, en virtud del principio de jerarquía normativa y por efecto de una inexistente reserva de ley, su modificación sólo puede hacerse por otra norma con rango de ley. Esta conclusión permitiría afirmar sin más que bastaría una simple “deslegalización” de esa materia para que el Presidente pudiese por sí mismo estructurar libremente las Consejerías y, por tanto, su Consejo de Gobierno. Sin embargo, de la lectura del Estatuto de Autonomía cabe cuestionar la constitucionalidad del artículo 8.2 de la Ley 8/1991, por contraria al Estatuto, toda vez que reserva a la ley una materia que le corresponde al Presidente.

En efecto, salvo que el Estatuto de Autonomía disponga otra cosa, la composición del Consejo de Gobierno, no sólo de los miembros, sino también del número y denominación de las Consejerías, es una decisión que compete al Presidente del Principado en cuanto Presidente del Consejo de Gobierno, cuya actividad dirige y a cuyos miembros designa y separa (artículo 32.2 del Estatuto). Aunque el Estatuto de Autonomía no atribuya expresamente al Presidente la competencia sobre reorganización de las Consejerías, ésta se desprende de la posición institucional en que está situado en relación con el Consejo de Gobierno y la Administración y en relación con la Junta General. Sólo si de manera explícita el Estatuto dispusiese que esa materia queda reservada a la Junta General del Principado, habría que entender que el Presidente carece de dicha competencia.

Nuestra norma institucional básica, a diferencia del artículo 98.1 de la Constitución, no contiene una reserva de ley sobre esta materia. Sin embargo, una ley, que además no es la “del Presidente y del Consejo de Gobierno” (Ley 6/1984, de 5 de julio) y que no se aprobó por la mayoría cualificada que el Estatuto de Autonomía exige a ésta (artículos 32.4 y 33.2), y que versa sobre la organización de la Administración del Principado y no sobre la regulación de órganos institucionales, apoderó a la Junta General de la citada competencia y

despojó de la misma al Presidente del Principado. Se trata de una "autorreserva" contraria al Estatuto de Autonomía.

En una forma parlamentaria de gobierno esta competencia sobre la estructuración del Gobierno es tan consustancial a los poderes del Presidente que, incluso, habiendo una reserva de ley como la del artículo 98.2 de la Constitución, la ley que ejecuta esa reserva, Ley 50/1999, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece que corresponde al Presidente del Gobierno "crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno" (artículo 2.2, letra j). La Ley del Principado 8/1991 recorrió el camino inverso.

Para solventar la disfunción que en la práctica suponía y supone aquella espuria reserva de ley, periódicamente la Junta General aprueba autorizaciones al Presidente del Principado para que pueda acometer la reorganización de las Consejerías. Así, la Ley 15/1999, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Organización Institucional, Administración Pública y Régimen Económico y Presupuestario, autorizó, en su artículo único, al Presidente nombrado por la Junta tras las elecciones de 1999 a realizar mediante Decreto la creación, modificación y supresión de Consejerías. El resultado fue la aprobación del Decreto del Presidente 10/1999, de 22 de julio, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma. Con posterioridad, la Ley 14/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2003, en su disposición adicional séptima, dio una nueva autorización al Presidente para igual cometido. Como consecuencia, se aprobó el Decreto del Presidente 9/2003, de 7 de julio, que modificó el número, denominación y competencias de las Consejerías.

Las remodelaciones en la composición del Consejo y en la organización de las Consejerías tienen lugar sobre todo tras la renovación de la Junta General y la elección de un nuevo Presidente. Éste puede ver paralizada su

actuación política y “vacío” su Consejo de Gobierno en tanto se tramita -se supone que por el procedimiento de urgencia- una ley que le autorice a llevar a cabo los cambios en la composición del Consejo. Es revelador que la segunda y, por ahora, última autorización al Presidente se haya aprobado en la Ley de Presupuestos.

Con independencia de que proceda adecuar al Estatuto el artículo 8.2 de la Ley 8/1999, si se acomete la reforma del Estatuto, sería conveniente zanjar cualquier duda que pudiera suscitarse al respecto, atribuyendo expresamente al Presidente la competencia para crear, modificar y suprimir las Consejerías, cuyos titulares, junto con el Presidente, integran el Consejo de Gobierno.

3. La composición del Gobierno. La figura del Vicepresidente

La reforma estatutaria de 1999 resolvió dos cuestiones importantes: suprimió el límite del número máximo de Consejerías y estableció el fuero jurisdiccional de los Consejeros. Sin embargo, nada se dice sobre la composición del Consejo, lo que -como se acaba de comentar y en contra de una interpretación sistemática del Estatuto de Autonomía-, dio pie a que la Junta General del Principado entendiese que la decisión sobre la creación o supresión de Consejerías estaba reservada a la Ley, aunque curiosamente no a la ley prevista en el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía, que exige mayoría absoluta para su aprobación, sino a la ley sin más.

En una mayor concreción estatutaria de la composición del Consejo de Gobierno podría introducirse la figura del Vicepresidente como miembro posible, pero no necesario, del Consejo de Gobierno, ya que así lo establece artículo 22 de la Ley 6/1984, tras su reforma por la Ley 8/1991.

VIGESIMOPRIMERA.- Las relaciones entre la Junta General y el Consejo de Gobierno

Se nos formula una amplia consulta sobre asuntos relacionados con el Capítulo III del Título II del Estatuto de Autonomía y que, por su diferencia temática, es oportuno desglosar en diversos apartados. En su conjunto, la cuestión planteada se expresa así: *"El Capítulo III (del Título II) del Estatuto de Autonomía, artículos 33 a 35 bis, regula el Consejo de Gobierno y el sistema de relaciones interinstitucionales en la Comunidad Autónoma. Los artículos 33.2 y 34.2, respectivamente, remiten a una ley del Principado, aprobada por mayoría absoluta de los miembros de la Junta General, la regulación de las atribuciones del Consejo de Gobierno, el estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes, y la responsabilidad política del Consejo de Gobierno ante la Junta General así como las relaciones entre dicha Junta y el Consejo. Teniendo en cuenta que el Estatuto, en especial sus artículos 33, apartado 1; 34, apartado 1; 35 y 35 bis, predetermina y enmarca la configuración legislativa de aquellos contenidos, ¿existe alguna exigencia constitucional que obligue a precisar más, o a modificar, este marco normativo? ¿Debe regularse en el Estatuto el alcance de la entrada en funciones del Consejo de Gobierno? ¿Resulta constitucionalmente posible regular en el Estatuto la legislación de urgencia mediante el instituto de los Decretos-Ley?"*

1. El sistema de elección del Presidente del Principado

De nuevo afirmamos aquí que no hay exigencia constitucional alguna que obligue a precisar o a modificar el marco normativo, lo cual no quiere decir que no sea conveniente hacerlo, a la luz de la experiencia acumulada en veinticinco años de autonomía.

El sistema de elección del Presidente tiene una gran relevancia en la estructura de la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma y es deseable que, al menos sus líneas maestras, estén trazadas en el Estatuto de Autonomía

y, además, enunciadas de modo que no den lugar a equívocos o a interpretaciones diversas.

Nuestro Estatuto de Autonomía optó por una fórmula intermedia en la regulación de esta materia. No establece una remisión en blanco a una ley para que determine la forma de elección del Presidente ni es muy minuciosa, ya que la determinación de aspectos concretos, pero relevantes, del procedimiento de elección los reserva a una ley. Se trata de una fórmula común a muchos Estatutos, y que guarda un equilibrio entre dos extremos. No se observa en las recientes reformas estatutarias un cambio en las tendencias, pues el Estatuto catalán, pendiente de ratificación en referéndum, sigue siendo uno de los modelos extremos, ya que apenas regula en su artículo 67 esta materia y remite a una ley prácticamente toda la determinación del sistema de elección. Por el contrario, el Estatuto valenciano, aprobado en marzo de 2006, regula con gran minuciosidad, en su artículo 27, el procedimiento de investidura del Presidente.

En principio, no parece necesario introducir cambios sustanciales en la regulación de esta materia. No obstante, en la medida en que la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, introduce un sistema de elección del Presidente cuando podría interpretarse que del artículo 32.1 del Estatuto se deduce un sistema de investidura presidencial semejante al establecido en el artículo 99 de la Constitución, convendría que se valorara si procede que en el Estatuto se fijase con mayor claridad cuál es el sistema por el que opta para que sea fielmente concretado por la ley que lo desarrolle.

El problema se centra, básicamente, en el supuesto de que haya un solo candidato a la Presidencia. El artículo 32.1 del Estatuto exige para ser Presidente obtener la mayoría absoluta en la primera convocatoria y la mayoría simple en las posteriores. La Ley 6/1984 articula el proceso sobre la base de elección entre varios candidatos propuestos. De no obtener ninguno la mayoría

absoluta en primera convocatoria, pasarán a una segunda los dos más votados en la primera, resultando elegido el que de ellos obtenga mayor número de votos (artículo 3.1.5º de la Ley). Al concebir la Ley un sistema de elección entre candidatos y no de investidura sobre un único candidato, el tipo de voto que establece es: “Los Diputados responderán con el nombre de uno de los candidatos o pronunciarán ‘me abstengo’” (artículo 3.2 de la Ley). La adecuación de la Ley al Estatuto se mantiene siempre y cuando haya dos candidatos, pero pudiera entenderse que no sucede lo mismo cuando sólo se presenta un único candidato. El asunto, en su caso, podría resolverse adecuando la Ley sin necesidad de reformar el Estatuto de Autonomía.

Algunas observaciones más debemos hacer sobre la cláusula de disolución anticipada *ope legis* que contiene el artículo 32.1, tercer párrafo y en el que se dispone que “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”. Se trata de un supuesto de disolución automática de la Junta General que parece operar sobre un único supuesto: el fracaso del proceso de elección o investidura del candidato a Presidente del Principado tras la celebración de elecciones. Sin embargo, hay otros supuestos en los que se ha de proceder a la elección de nuevo Presidente (dimisión, fallecimiento, entre otros). Por tanto, el cómputo de los dos meses no siempre debería ser el de “constitución de la Junta”. Tampoco debería ser el de la celebración de la primera votación, como establece el Estatuto de Cataluña en su artículo 67.3, y el de la Comunidad Valenciana, artículo 27.6, ya que, aunque raro, es posible que no se presente ningún candidato. La experiencia habida en 2003 en la Comunidad de Madrid debería servir para corregir este criterio del *dies a quo*.

En la idea de restringir al máximo los supuestos de disolución de la

Junta General del Principado, el artículo 35.3 del Estatuto de Autonomía dispone: “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”. Entendemos que debería suprimirse este último inciso, ya que, si transcurridos dos meses desde que se convoca la sesión plenaria ningún candidato es elegido Presidente, el impedir la disolución de la Junta puede agravar aún más la situación de bloqueo político en que se encuentra.

Igualmente, si se llegase a considerar que las elecciones autonómicas no tienen por qué celebrarse necesariamente a fecha fija, el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, debería suprimirse del artículo 32.1, párrafo tercero, del Estatuto de Autonomía su inciso final “El mandato de la nueva Junta durará en todo caso hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera”.

En suma, ante las dudas sobre el sistema de elección del Presidente del Principado por la Junta General, suscitadas por el desarrollo legislativo que del artículo 32.1 del Estatuto hace la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado, sería aconsejable que en dicho precepto se hiciese más explícito el procedimiento a seguir.

También sería aconsejable generalizar los supuestos que dan lugar a una disolución *ope legis* de la Junta General (fallecimiento, renuncia, inhabilitación, etcétera), incluyendo el de pérdida de la cuestión de confianza y, por tanto, suprimiendo la última frase del artículo 35.3 del Estatuto, “sin que en ningún caso suponga la disolución de la Junta General”. Asimismo, se debería cambiar el *dies a quo* que establece el artículo 32.1 párrafo tercero del Estatuto de Autonomía.

Igualmente, si, como decíamos, se llegase a considerar que las elecciones autonómicas no tienen por qué celebrarse necesariamente a fecha

fija, el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, debería desaparecer la obligación de que, tras este tipo de elecciones por disolución anticipada, la legislatura termine “en la fecha en que debiera concluir la primera”.

2. La regulación de la cuestión de confianza y de la moción de censura

Estas dos instituciones de control extraordinario del Consejo de Gobierno están reguladas en el Estatuto de Autonomía, en su artículo 35. No hay ninguna exigencia constitucional que obligue a precisar o a modificar este marco normativo, pero tampoco a mantener su actual enunciado. A este respecto, pudiera ser de interés tener en cuenta lo que otros Estatutos disponen en relación con el objeto sobre el que ha de versar la cuestión de confianza. El artículo 35.1 del Estatuto, a semejanza de lo que dispone el artículo 112 de la Constitución, establece que ha de referirse al “programa de gobierno” o a “una declaración de política general en el marco de las competencias que se atribuyen al Principado en este Estatuto”. A estos efectos, la Ley 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias, en su artículo 15.2, entiende que “posee alcance general y permite solicitar la cuestión de confianza la declaración que, aun versando sobre un problema sectorial o singular, afectare sustancialmente, a juicio del Presidente, a la entidad de su programa”. Sin embargo, otros Estatutos, como el de Castilla-La Mancha (artículo 20.1 y 2) o el recientemente aprobado de la Comunidad Valenciana (artículo 30), añaden que también puede ser objeto de la cuestión de confianza “un proyecto de ley”. La consecuencia que se establece es que, de ser aprobada la cuestión de confianza, resultará también aprobado el proyecto de ley. Se excluyen de este procedimiento las leyes que requieran para su aprobación una mayoría cualificada.

Por lo que respecta al instituto de la moción de censura, ya nos hemos referido en la consideración jurídica sobre la regulación de la Presidencia del Principado, a que el carácter “constructivo” que le atribuye el artículo 35.2 del

Estatuto no es una exigencia constitucional. También dejamos constancia allí de que, las indudables ventajas que comporta el que una moción de censura deba incluir un candidato a la Presidencia del Principado, no deben ocultar ni empequeñecer los inconvenientes que el requisito puede conllevar.

3. La regulación del Consejo de Gobierno “en funciones”

El Estatuto de Autonomía se refiere de manera expresa a la situación del Consejo de Gobierno “en funciones” sólo en el caso de cese por pérdida de la confianza parlamentaria. Según su artículo 35.6, “El Consejo de Gobierno cesante continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo”. Sin embargo, tal situación se da en cualesquiera de los supuestos de cese del Presidente, regulados en el artículo 11.1 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. En sentido contrario, no habiendo cese, no se produce esa situación; por ejemplo, cuando el Presidente es temporalmente sustituido por un Presidente interino (artículos 8 y 10 de la Ley 6/1984).

El Estatuto de Autonomía no regula qué comporta para el Consejo de Gobierno estar “en funciones” ni qué comporta también para la Junta General del Principado. La Ley 6/1984 establece, en su artículo 12.2, cuál es la consecuencia jurídica más inmediata en la relación parlamentaria: “El Presidente en funciones no podrá ser sometido a moción de censura, ni podrá plantear la cuestión de confianza”. En cambio, nada dispone sobre en qué ha de consistir la actividad del Consejo de Gobierno en funciones. De una interpretación sistemática del Estatuto y de la forma de gobierno parlamentaria que establece, cabe entender que, estando en suspenso los instrumentos de exigencia de responsabilidad parlamentaria, el Consejo de Gobierno ha de constreñir su acción a la gestión de los asuntos ordinarios e imprescindibles. De un lado, se ha de limitar al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar cualesquiera otras medidas, salvo casos de urgencia

debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique. De otro, ha de procurar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Consejo de Gobierno y el traspaso de poderes al mismo. Esto es lo que establece el artículo 21.3 de la Ley 50/1997 para cuando el Gobierno de España esté en funciones.

El supuesto más problemático del Consejo de Gobierno “en funciones” es el relacionado con las elecciones. La Ley 6/1984, en su artículo 11.1, letra a), señala como causa de cese del Presidente y, por tanto, de inicio del Consejo “en funciones”, la “renovación de la Junta General a consecuencia de la celebración de elecciones”. Parece situar la fecha de entrada en funciones el día de la “renovación” de la Junta General, es decir, formalmente el día de su constitución; este *dies a quo* no concuerda con el que la Constitución determina para el Gobierno de España en su artículo 101.1, que es el día posterior a las elecciones generales: “El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente”. Al margen de esta diferencia en la que se aprecia una mayor corrección del precepto constitucional, el problema más importante radica en qué actividad de gobierno se puede desarrollar desde la convocatoria de las elecciones hasta el día de su celebración, periodo en el que el Gobierno no está todavía en funciones. Una solución extrema es adelantar la fecha de inicio de esa situación de interinidad al momento de la convocatoria electoral o al día de inicio de la campaña electoral. Otra, menos drástica, consistiría en una gradación del radio de acción del Gobierno que se iría reduciendo según se cumplen los hitos más importantes del proceso electoral.

En suma, el Estatuto podría regular los supuestos del Consejo de Gobierno “en funciones” y hacerlo a semejanza del artículo 101.1 de la Constitución, remitiendo a la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno las facultades de imposible o limitado ejercicio durante esa situación.

4. La inclusión en el Estatuto de Autonomía de la legislación de urgencia

Dentro de la pregunta múltiple que se nos formula, se consulta si *“resulta constitucionalmente posible regular en el Estatuto la legislación de urgencia mediante el instituto de los Decretos-leyes”*

Desde el punto de vista constitucional, no hay ningún impedimento a que en las Comunidades Autónomas sus respectivos Consejos de Gobierno puedan dictar Decretos-leyes. Hasta el presente, ningún Estatuto contempla tal posibilidad. Sin embargo, el Estatuto de Cataluña recientemente aprobado, pendiente de ratificación en referéndum, establece la figura del Decreto-ley en su artículo 64, con los límites siguientes: “No pueden ser objeto de decreto ley la reforma del Estatuto, las leyes de desarrollo básico, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalidad”. En parecidos términos lo incluye la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 99 y la de Estatuto de Autonomía de Canarias en su artículo 25. No así el Estatuto de la Comunidad Valenciana, ya aprobado.

La legislación de urgencia está justificada en casos de extraordinaria y urgente necesidad para acometer la regulación de situaciones que no podría realizarse por los cauces parlamentarios ordinarios ni extraordinarios. Afirma el Tribunal Constitucional en su Sentencia 6/1983, fundamento jurídico 5, que la necesidad que justifica un decreto-ley hace referencia a una “necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes”.

Entendemos que un Parlamento de tamaño pequeño, como la Junta General del Principado, y con un procedimiento de urgencia suficientemente ágil como para tramitar cualquier proyecto de ley con celeridad, hace prescindible el Decreto-ley de nuestro sistema de fuentes autonómicas. No obstante, su inclusión es jurídicamente posible.

VIGESIMOSEGUNDA.- Capítulo específico para la Administración Pública del Principado de Asturias

También se nos consulta *si resulta jurídicamente conveniente incluir en el Estatuto un Capítulo dedicado a la Administración Pública y sobre cuál podría ser su contenido esencial*

En primer lugar, entendemos que es importante que el Estatuto de Autonomía diferencie los que son los órganos institucionales: el Presidente del Principado y el Consejo de Gobierno, de lo que es la Administración Pública autonómica. Y, en segundo lugar, consideramos que debe haber un Capítulo o un Título específico dedicado a la Administración Pública, de igual manera que ya hay otro sobre la Administración de Justicia y que habría que denominar mejor "Poder Judicial en el Principado de Asturias". La Comunidad Autónoma tiene una autonomía de naturaleza política, no meramente administrativa, pero también es administrativa. A lo largo de veinticinco años se ha ido formando, por propia iniciativa del Principado y por recepción de las funciones y servicios transferidos del Estado, una organización y actividad administrativas de un volumen considerable. Los principios generales que han de regir la estructura y el funcionamiento de la Administración del Principado figuran ya en la Constitución. No obstante, el Estatuto de Autonomía puede regular principios propios de organización y actuación.

Un posible contenido de ese nuevo Capítulo o Título podría referirse a los principios estructurales de la Administración autonómica (Administración

central, periférica, territorial, institucional y asistencial), principios de la función y empleos públicos, formación, participación ciudadana y acceso a archivos públicos, relación con la Administración central y con la de los Concejos, Administración corporativa, prerrogativas de la Administración y control de los actos de la Administración.

VIGESIMOTERCERA.- Administración de Justicia

La cuestión que se nos formula se circunscribe a la pregunta de *si resulta necesario prever la modificación del Título III del Estatuto de Autonomía, a la luz de la reforma en curso de la Ley Orgánica del Poder Judicial*

El Título III, con la rúbrica “De la Administración de Justicia” existe desde la primera redacción del Estatuto de Autonomía, y sólo fue objeto de revisión, en aspectos estrictamente formales, con ocasión de la reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

La denominación del Título no se corresponde con lo que en él se regula, pues de los cinco artículos que actualmente lo integran, sólo el artículo 41 y, en parte, el artículo 39 se refieren de manera específica a la Administración de Justicia en sentido estricto; los otros preceptos están relacionados con distintas facetas del Poder Judicial: organización judicial, miembros de la carrera judicial y competencias en el orden jurisdiccional. La denominación “Administración de Justicia” se corresponde con periodos histórico-constitucionales en los que niega la división de poderes y, en particular, la existencia de un Poder Judicial. Bajo la “Administración de Justicia” quedaba incluida la organización judicial en su conjunto, tanto los Tribunales y Juzgados como los servicios administrativos de apoyo a su función, e integrada en el Ministerio de Justicia. En los Estatutos de Autonomía no se quiso con tal rúbrica calificar así a Tribunales y Juzgados, ya que la Constitución aplica en su Título VI la denominación “Poder Judicial”. Lo que se deseaba dejar claro es que el Poder judicial es único en toda España

y que las competencias de la Comunidad Autónoma en esta materia son esencialmente de orden administrativo.

Sin embargo, la propia Constitución es confusa en su terminología. Su artículo 149.1.5º establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de "Administración de Justicia", lo cual no impide que en su artículo 152 disponga que, en las Comunidades Autónomas que accedieron a su autonomía por la vía procedimental del artículo 151 de la Constitución, "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 la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste./ Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia".

Cuando se aprobaron los Estatutos de Autonomía, aún no se había aprobado la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Por tanto, las competencias en materia de justicia en ellos consignadas eran una generalización de lo establecido en el artículo 152 de la Constitución y poco más, por lo que se erigió en fundamental la cláusula subrogatoria que en ellos se establecía y que en el Estatuto de Autonomía asturiano figura en su artículo 41: "En relación a la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde al Principado: Uno. Ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno del Estado".

Esta peculiar técnica de asunción de competencias supone, según el Tribunal Constitucional, "una previa definición de campos por el legislador estatal para asumir luego las Comunidades Autónomas lo que se reserve al

ejecutivo estatal. Dicho de otra manera, la introducción de un nuevo sistema de autogobierno llevó a los poderes públicos a aplazar la decisión sobre el alcance de las facultades de los distintos entes territoriales hasta que se realizara una previa operación de deslinde: qué afectaba al autogobierno y qué no afectaba al autogobierno" (Sentencia 56/1990, fundamento jurídico 6). En este mismo fundamento jurídico, considera que lo que el artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva, "Administración de Justicia", es, en primer lugar, el Poder Judicial en sentido estricto, "que es único, y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del artículo 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial (que) es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.2 de la Constitución)". Fuera de este ámbito, queda lo que denomina la "Administración de la Administración de Justicia", que es el conjunto de medios personales y materiales no integrados en ese núcleo y sobre el cual pueden tener competencias las Comunidades Autónomas, en los términos de aquella remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía habidas hasta finales del pasado siglo no significaron un mayor incremento competencial. Por el contrario, La Ley Orgánica del Poder Judicial hizo una interpretación muy restrictiva de las normas estatutarias, en parte con el aval del Tribunal Constitucional, que situó como premisa de su argumentación la preeminencia absoluta de la mencionada Ley Orgánica sobre los Estatutos de Autonomía (Sentencia 56/1990, fundamentos jurídicos 10 y 18). De este modo, aquella cláusula subrogatoria, quedó en gran medida vacía de contenido.

La Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, supuso un cambio importante, aunque parcial, en relación con las competencias autonómicas en materia de justicia; no en lo que se refiere a todo lo relativo a jueces y magistrados, pero sí en relación con aspectos puramente administrativos y de gestión de medios personales y

materiales. No obstante, retiene importantes competencias que posiblemente no encuentran suficiente justificación de acuerdo con aquel deslinde efectuado por el Tribunal Constitucional, en cuanto no esenciales a la función jurisdiccional y al autogobierno del Poder Judicial. Estudios previos a las reformas estatutarias han sugerido como ejemplos de esa retención competencial, las relativas a la organización de los funcionarios en cuerpos nacionales, la regulación reglamentaria del estatuto profesional de los funcionarios, convirtiendo el ejercicio de esa potestad reglamentaria en un instrumento de delimitación competencial o el alcance dado al principio de homogeneidad de la oficina judicial.

Así las cosas, la reforma del Estatuto de Cataluña ya aprobada y la del Estatuto andaluz en trámite en el Congreso establecen un ambicioso Título, bajo la rúbrica "El Poder Judicial en (Cataluña/Andalucía)", que pretende sentar en la Comunidad Autónoma las bases organizativas y competenciales del Tribunal Superior de Justicia y del Fiscal Superior de Justicia (Capítulo I), así como del órgano de gobierno del Poder Judicial en la Comunidad, el Consejo de Justicia (Capítulo II). También tienen un Capítulo III cuyo objeto es la regulación de las competencias de la respectiva Comunidad Autónoma "sobre la Administración de Justicia". El Estatuto de la Comunidad Valenciana, aprobado en abril de 2006, es más conservador, tanto en la rúbrica de su Capítulo V (no es un Título), que sigue diciendo "La Administración de Justicia", como en su contenido.

Pero, en cualquiera de los casos, el problema de base subsiste, porque, al final, con enunciados más detallados o más generales, no cabe que el Estatuto invada la competencia exclusiva del Estado, aquel núcleo esencial a la función jurisdiccional y al autogobierno del Poder Judicial. Desaparecerá la cláusula subrogatoria, pero, para salvar la constitucionalidad de los preceptos, aparece sustituida por otra no menos problemática, la cláusula marco con la

que concluyen muchos de éstos: “todo ello en los términos” o “con el alcance y contenido que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

La cuestión es insoluble desde los Estatutos de Autonomía, porque el principio de unidad constitucional reserva en exclusiva al Estado un núcleo tan fuerte en materia de justicia que pretender fijar en un Estatuto de Autonomía lo no esencial puede ser una quimera si la regulación de lo esencial es susceptible de cambiar y la Ley Orgánica del Poder Judicial ha cambiado desde el año 2000 diecinueve veces; ocho reformas sólo en el año 2003. En la medida en que el Estatuto de Autonomía vaya más allá, será susceptible de ser declarado inconstitucional, con las graves consecuencias que tendría una organización judicial en la Comunidad alterada por la aplicación de una regulación estatutaria contraria a la Constitución.

Entendemos que toda cautela es poca en esta materia y que una solución aceptable es, en primer lugar, cambiar la rúbrica del Título III de nuestro Estatuto de Autonomía, que podría ser, por las razones inicialmente expuestas, “El Poder Judicial en el Principado de Asturias”. En segundo lugar, regular en un Capítulo I el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias con las competencias que actualmente le atribuye la Ley Orgánica del Poder Judicial y con una cláusula marco referida a las demás competencias que le asigne la Ley Orgánica del Poder Judicial. Lo mismo en lo relativo a las competencias del Principado de Asturias sobre participación en la organización del Poder Judicial y en lo referente al Ministerio Fiscal. Igualmente una consignación de la figura del Consejo de Justicia del Principado de Asturias, que se creará en el marco de lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial y con una reserva de ley cualificada para su regulación por el Principado de Asturias. En tercer lugar y dentro de ese mismo Título, en un Capítulo aparte, la regulación de “la Administración de Justicia”, referida a lo que el Tribunal Constitucional ha llamado “la Administración de la Administración de Justicia” y que podría ser más detallada en función de lo ya existente y del personal y

servicios traspasados, incluyendo una cláusula final subrogatoria semejante a la hoy establecida en el artículo 41.1 del Estatuto de Autonomía. En todo caso, sería deseable un Pacto de Estado entre el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas para que la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Estatutos de Autonomía fuesen normas confluyentes y no en conflicto.

VIGESIMOCUARTA.- Hacienda y Economía

Atendiendo básicamente a sus ámbitos materiales respectivos, ¿cuál es, en el sistema de fuentes, la posición del Estatuto de Autonomía y de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas al regular la financiación autonómica? ¿Puede el Estatuto de Autonomía reforzar la exigencia de solidaridad en la concepción y concreción normativa del sistema de financiación autonómica?

La pregunta del Consejo de Gobierno plantea una cuestión crucial en un momento en el que alguna de las reformas de los Estatutos de Autonomía, fundamentalmente el de Cataluña, contiene disposiciones que pudieran parecer incompatibles con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Tratándose de normas de idéntico rango, ¿cuál de ellas prevalece en caso de conflicto? ¿Con arreglo a qué criterios se resuelve el conflicto? En materia de financiación, ¿rige en cada territorio, como ley especial, el respectivo Estatuto de Autonomía o debe prevalecer como marco armonizador la LOFCA?

La respuesta del Tribunal Constitucional hace prevalecer la LOFCA. Así, en la Sentencia 68/1996, declara:

“Con el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el

sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica -la actual LOFCA- pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera (por todas, SSTC 181/1988 fundamento jurídico 7º; 183/1988, fundamento jurídico 3º; 250/1988, fundamento jurídico 1º, y 150/1990, fundamento jurídico 3º)“.

Criterio que reitera en la STC 192/2000:

“(…) el artículo 157 CE contiene el marco general de los recursos financieros de que han de disponer las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias. Así, en su núm. 1 enumera las fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas; en su núm. 2 establece los límites al ejercicio por éstas de sus competencias sobre tributos; y en su núm. 3 encomienda al Estado la regulación, mediante Ley Orgánica, de las competencias del núm. 1, así como de la resolución de los conflictos y de los mecanismos de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado. De este modo, el propio art. 157.3 CE reenvía a una Ley Orgánica a fin de que sea ésta quien establezca los rasgos generales de los mecanismos de financiación autonómica, que, en cualquier caso, habrán de permitir a las Comunidades Autónomas el desarrollo y la ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles´ (art. 156.1 CE), esto es, habrán de posibilitar la autonomía financiera constitucionalmente garantizada. Es decir, la Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que

atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE”.

La cuestión fue objeto de un debate muy intenso durante la tramitación parlamentaria de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En el texto finalmente aprobado, el artículo 201, dedicado a los principios que rigen la financiación de la Generalitat, enuncia el sistema de fuentes del siguiente modo: “1. Las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución”.

En el sistema de fuentes enunciado, nada impide jurídicamente que nuestro Estatuto incluya una disposición dedicada a sentar los principios generales de la Hacienda del Principado, entre los que se recoja, junto a otros que se juzguen necesarios, el de solidaridad, de modo similar a como hace el artículo 172 de la Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada por su Parlamento el día 2 de mayo de 2006.

VIGESIMOQUINTA.- Órganos y procedimientos de participación en la formación y manifestación de la voluntad estatal

Dados los desarrollos recientes de los procedimientos de participación de las Comunidades Autónomas en la formación y manifestación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea, ¿resulta necesario reflejarlos en el Estatuto de Autonomía?

- ¿Resulta necesario revisar las cláusulas estatutarias que prevén la participación del Principado de Asturias en la formación de normas convencionales en el ordenamiento internacional?

- ¿Exigiría alguna adaptación estatutaria la entrada en vigor, en su caso, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, actualmente en proceso de ratificación?

Las reformas en curso de varios Estatutos de Autonomía incluyen un tratamiento diferenciado -en Título específico integrado por diversos Capítulos- de la actividad o acción exterior, en sentido lato, de la Comunidad Autónoma. Este hecho marca una tendencia que las preguntas del Consejo de Gobierno asimismo reflejan. Por ello, el Consejo Consultivo, en lugar de ofrecer respuesta a cada una de las preguntas ha optado por evacuar la consulta en este punto ofreciendo un análisis sistemático de la cuestión y un conjunto de propuestas y sugerencias concretas.

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias no efectúa una regulación específica de la actividad exterior del Principado, menos aún de la dimensión europea de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, nadie niega que nuestra Comunidad, como las demás Comunidades Autónomas, pueden (y deben) desarrollar en el ejercicio de sus competencias una limitada *actividad o acción exterior*, hecho además que la práctica no desmiente.

El Principado de Asturias desde mediada la década de los 80 dispuso de estructuras administrativas de gestión de la actividad "europea" y del resto de la acción exterior, y desde 1999 contó con una Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos, que en la legislatura que se inició tras las elecciones de mayo de 2003 se transformó en Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores.

1. La acción exterior de las Comunidades Autónomas: criterios de distinción

Hoy nadie duda de que las Comunidades Autónomas no son sujetos de Derecho Internacional, pero al mismo tiempo nadie niega ya que desarrollan una *acción exterior* que comprende una serie de relaciones o un conjunto de

actividades que sin constituir, en sentido jurídico, *relaciones internacionales* o *política exterior*, se configuran y califican como *actividades de mero alcance internacional*, *actividades de promoción exterior*, *actividades de proyección exterior*, *acciones de proyección internacional*, *actividades de relevancia internacional* o, en fin, como *paradiplomacia*. Menos aún se duda hoy de que las Comunidades Autónomas desarrollan una actividad en el seno de la Unión Europea, un ámbito que, además, ya no es posible calificar de “exterior”, sino, en palabras del Tribunal Constitucional, de ámbito “a ciertos efectos interno” (STC 165/1994, fundamento jurídico 4); o quizás, diríamos mejor, de ámbito “integrado” en el que se desarrolla, más que una acción exterior, una “acción europea”.

Para distinguir y clasificar la complejidad de las manifestaciones de la acción exterior de las Comunidades Autónomas es necesario en primer lugar tener en cuenta *el radio de acción de la Comunidad Autónoma*. En efecto, para el ejercicio de sus competencias o, simplemente, en el ejercicio de su autonomía o capacidad de autogobierno, una Comunidad puede necesitar del establecimiento de relaciones con otros sujetos, ya se trate de otras Comunidades Autónomas, contiguas o no, de España, o de entidades subestatales de otros Estados, ya de relaciones con esos mismos Estados. Desde un punto de vista jurídico, en la medida en que esa actividad se proyecta o realiza fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, o implica el establecimiento de relaciones con otros sujetos terceros, dicha actividad es, en puridad, *exterior* (recuérdese que el principio de territorialidad, recogido en el artículo 15.1 del Estatuto de Autonomía, refiere todas las competencias de una Comunidad Autónoma a su propio territorio).

En consecuencia, habrá que distinguir entonces en el propio concepto de “exterior”: *a)* el círculo que circunscribe todas aquellas relaciones susceptibles de establecerse entre Comunidades Autónomas (y aun de éstas con Corporaciones locales) que se hallan englobadas o totalizadas en el Estado, y *b)*

el círculo que comprende las relaciones con sujetos de otros Estados, así como las actividades desarrolladas en los mismos, incluidas las relaciones con organizaciones internacionales, entidades que carecen de territorio en un sentido distinto del estrictamente funcional.

En el contexto de este dictamen, por actividad exterior de una Comunidad Autónoma entenderemos estrictamente la acción desarrollada en el círculo *b)*, excluyéndose las relaciones convencionales entre Comunidades y, con mayor razón, los problemas derivados de la determinación del alcance de las competencias autonómicas en los espacios situados fuera del territorio de una Comunidad pero dentro del Estado, por ejemplo los distintos espacios marítimos sobre los que se ejerce jurisdicción nacional.

2. La diversidad de manifestaciones de la acción exterior: la actividad directa y la actividad indirecta

De la práctica consolidada del Principado de Asturias en el ámbito exterior así definido, cabe inducir una serie de manifestaciones que, además de la acción conexas con la derivada de la pertenencia de España a la Unión Europea (la denominada "acción europea") van desde la actividad convencional de naturaleza no normativa, es decir, la conclusión de instrumentos con Estados o con organizaciones internacionales, actividad que permite el establecimiento de un marco general de cooperación intersubjetivo o la creación de organismos específicos destinados a tal finalidad, hasta la de emisión de declaraciones conjuntas, pasando por la cooperación interterritorial, el asociacionismo regional, la cooperación al desarrollo, la apertura de Delegaciones en el exterior, las actuaciones promocionales en el exterior o los meros viajes al extranjero de las autoridades autonómicas.

Manifestaciones tan variadas de la acción exterior de nuestra Comunidad Autónoma pueden agruparse en dos grandes clases de actividad, la *directa* y la *indirecta*, clasificación que, sin embargo, no siempre se utiliza con precisión.

En el primer tipo se incluyen aquellas relaciones mediante las cuales las Comunidades Autónomas, actuando por sí mismas, se proyectan internacionalmente a través de acuerdos de cooperación interregional y transfronteriza, apertura de "Delegaciones" u "Oficinas" de carácter permanente en otros países, creación de entes que gestionan la propia cooperación, viajes al extranjero de las autoridades regionales, participación en asociaciones internacionales de regiones, cooperación al desarrollo, actuación en el seno de órganos de organizaciones internacionales (ya sea, por ejemplo, en el Comité de las Regiones de la Comunidad Europea o en el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa).

En el segundo tipo se incluyen aquellas actividades de las Comunidades Autónomas que se producen en el seno del Estado de acuerdo con el orden constitucional vigente. La actividad más relevante en este apartado es la participación en las fases ascendente y descendente de creación y aplicación de normas internacionales de naturaleza convencional o de las pertenecientes al ordenamiento jurídico comunitario, aun cuando este último orden jurídico quepa considerarlo, como ya dijimos, "a ciertos efectos" como interno.

3. Las condiciones constitucionales que posibilitan la acción exterior de las Comunidades Autónomas

Desde una perspectiva jurídica, la viabilidad de una acción exterior de las Comunidades Autónomas, una cuestión que hoy parece exenta de controversias, no parecía en 1981 asunto pacífico. Fueron necesarios años de práctica y unas decenas de conflictos constitucionales para situar el estado de la cuestión en el lugar en el que hoy se encuentra.

El artículo 149.1.3ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y otros apartados del mismo artículo contienen cláusulas complementarias indirectamente relacionadas con el poder exterior: régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, sanidad

exterior, abanderamiento de buques y matriculación de aeronaves, defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación. Además, la Constitución atribuye al Gobierno de la Nación la dirección de la política exterior.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía contienen, en primer lugar, disposiciones en materia de relaciones internacionales relacionadas casi exclusivamente con una de las manifestaciones de la acción exterior indirecta, la conectada con la actividad convencional del Estado, ya que constituyen excepción (artículo 37.2 del Estatuto de Canarias) los que contemplan el fenómeno de la integración comunitaria o se refieren vagamente (artículo 1 del Estatuto de Canarias; artículo 6.1.h) del Estatuto de Extremadura) a formas de acción exterior directa.

Estas disposiciones pertenecen a todas o alguna de las siguientes modalidades:

- las que atribuyen (con técnica legislativa mejorable, ya que sólo dos Estatutos contemplaban de modo expreso la ejecución de actos de las organizaciones internacionales), la titularidad de la competencia para ejecutar los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias competencia de la Comunidad Autónoma;
- las disposiciones reguladoras de un derecho a recibir información del Gobierno de la Nación sobre tratados y convenios o proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés de la Comunidad Autónoma;
- las que confieren a las Comunidades Autónomas el derecho de instar del Gobierno que celebre un tratado o convenio internacional en materias de su interés o, específicamente, que permita articular relaciones transfronterizas o el establecimiento de relaciones culturales con Estados en los que se hubieran asentado corrientes migratorias procedentes de la región o nacionalidad;

- las que permiten reconocer a dichas comunidades de emigrantes que residan en el extranjero, dotándolas de un estatuto jurídico que les posibilite participar en la vida cultural y social -nunca política- de la región.

El tratamiento de la cuestión en el bloque de constitucionalidad quedará cerrado si se tiene presente, por último, que las cláusulas de los Estatutos de Autonomía relacionadas con el proceso de celebración de tratados constituyen, más que títulos competenciales, *garantías institucionales de la participación*, aunque limitada, de las Comunidades Autónomas en la actividad convencional del Estado.

Este conjunto normativo y, en especial, el alcance de la categoría “relaciones internacionales”, fue objeto de interpretaciones divergentes. En los momentos inmediatos a la aprobación de la CE, la doctrina científica se dividió entre quienes defendían lo que puede denominarse *alcance sustancial* del concepto (las “relaciones internacionales” eran una materia entera, una más de las enunciadas en los artículos 148 y 149 de la Constitución y, en consecuencia, su atribución en exclusiva al Estado excluía cualquier intervención de las Comunidades Autónomas), y quienes postulaban un *alcance funcional* (las “relaciones internacionales” eran “la forma específica a través de la cual se expresan determinadas actividades materiales con contenido propio”, es decir, un ámbito en el que Estado y Comunidades Autónomas podían estar presentes aunque desarrollando funciones de alcance diverso).

4. La jurisprudencia constitucional

La primera jurisprudencia constitucional, al resolver conflictos en torno a la regulación de ciertas actividades autonómicas que entrañaban ámbitos de actuación que sobrepasaban su respectivo territorio o a la incipiente actividad convencional de las Comunidades Autónomas (SSTC 26/1982; 44/1982;

154/1985; 137/1989), contempló de modo restrictivo la posibilidad de una acción exterior autonómica.

En 1994, con la STC 165/1994, a propósito del conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco por la norma autonómica que permitía el establecimiento de una Oficina de representación en Bruselas, se produce un giro en la doctrina del Tribunal Constitucional, giro que prefiguraba el sentido del voto particular discrepante formulado por cuatro magistrados en la STC 137/1989 y que anunciaban sentencias como la 153/1989, 17/1991 ó 80/1993. En la Sentencia 165/1994 se establece lo que hoy podríamos considerar doctrina consolidada en relación con el alcance de la reserva al Estado de las relaciones internacionales en el artículo 149.1.3^a CE, ya que el pronunciamiento se efectúa en relación con el derecho comunitario, pero tiene alcance general, al precisar en sentido positivo el haz de competencias del Estado en materia de relaciones internacionales:

“Ciertamente, para delimitar el alcance de esa reserva (la prevista en el artículo 149.1.3^a CE), es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia ‘relaciones internacionales’ con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior (...), la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3^a CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...).

Cabe señalar en términos generales que interpretado el artículo 149.1.3^a CE en relación con otros preceptos de la Norma Fundamental, como es el caso de los artículos 63, 93 a 96 y 97, de esta interpretación claramente se desprende, de un lado y en sentido negativo, que las ‘relaciones internacionales’, en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno

con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco obvio es, con la 'política exterior' en cuanto acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de aquella reserva -en términos generales, como se ha dicho- son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que en todo caso están regidas por el 'Derecho internacional general' a que se refiere el artículo 96.1 CE y por los tratados y convenios en vigor para España. Son, pues, las normas del Derecho internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto. Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el artículo 149.1.3ª CE a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado".

En sentido negativo, el TC determinó en la Sentencia de 1994 citada las competencias que no pueden asumir en ningún caso las Comunidades Autónomas en materia de "relaciones internacionales", en cuanto titulares de competencias, *ratione materiae*, para la ejecución en su territorio de normas internacionales, pero al mismo tiempo admitió la posibilidad de que las Autonomías desarrollaran actividades con proyección exterior en el ejercicio de las competencias autonómicas:

"Las 'relaciones internacionales' objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3ª son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las 'relaciones internacionales' y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y organizaciones internacionales

gubernamentales. Y (...) excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la organización internacional ante la que ejercen sus funciones.

(...) La posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no implique el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, o incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional interpretó los títulos estatutarios relativos a la ejecución de acuerdos internacionales en el territorio de la Comunidad Autónoma en el sentido de que no constituyen un título específico nuevo y autónomo que incorpore un *plus* de competencias en relación a las que ya tienen asumidas las Autonomías en virtud de otros preceptos de sus respectivos Estatutos (STC 252/1988, fundamento jurídico 4). Al contrario, requieren para su ejercicio de este punto de conexión, afirmación que reiteró el Tribunal en forma recurrente al resolver conflictos en torno a la ejecución del Derecho comunitario: la existencia de competencia específica en la materia es condición *sine qua non* para que la Comunidad Autónoma pueda ejecutar la normativa comunitaria que incide en la misma. De modo que, en relación con el ámbito comunitario, el Tribunal Constitucional afirma de modo recurrente que la ejecución del Derecho comunitario corresponde al ente materialmente competente de acuerdo con las normas internas de delimitación de competencias o, dicho en otras palabras, que con la adhesión a las Comunidades Europeas y en la aplicación del Derecho comunitario, ni el Estado ni las Comunidades Autónomas ven alterados sus respectivos títulos competenciales, si bien han de ejercerlos colaborando entre sí estrechamente,

conforme al principio de cooperación o lealtad constitucional (SSTC 236/1991, 79/1992, 117/1992, 80/1993, 67/1996, 146/1996, 147/1996 y 13/1998).

5. La singularidad del ámbito comunitario

En el razonamiento del Tribunal Constitucional juegan un papel decisivo dos elementos: de un lado las características del sistema autonómico; de otro, la singularidad del proceso de integración europea.

En efecto, al preguntarse si es posible reconocer a las Comunidades Autónomas la capacidad de realizar actuaciones en el exterior, el Tribunal señala en relación con el primer aspecto que:

“Para determinar si tal posibilidad existe, y cuáles son sus límites, es necesario partir de que la estructura del Estado Autonómico, o ‘Estado de las Autonomías’, tal como resulta de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, y de aquellas otras normas que regulan la distribución de competencias, implica que las Comunidades Autónomas han asumido (con carácter exclusivo, o bien compartido con el Estado) un conjunto de funciones públicas -de normación o de ejecución- que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación. Se ha encomendado así constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello (...) no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”.

Y en relación con el segundo, el Tribunal distingue entre lo “internacional” y lo “comunitario”:

“(...) cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es

muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como ‘interno’.

6. La regulación de las manifestaciones de la acción exterior directa e indirecta en el Estatuto de Autonomía

Nuestro Estatuto guarda silencio respecto de la acción exterior directa y contiene cuatro disposiciones en relación con la acción exterior indirecta, los artículos 8, apartado segundo; 12.1; 24.12 y 33.4, dedicados a regular la participación del Principado de Asturias en materia de celebración de tratados por parte del Estado o a reconocer la competencia del Principado de ejecutar en su territorio los tratados internacionales en lo que afectan a materias propias de su competencia. Todas estas disposiciones han de interpretarse a la luz de la doctrina constitucional expuesta.

El artículo 8, apartado segundo, que conserva la redacción originaria dada al Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 7/1981, no figuraba en el Borrador de Anteproyecto ni en el Anteproyecto mismo; su inclusión se efectuó en el curso de la elaboración del Proyecto en la Asamblea de Diputados Provinciales y Parlamentarios y la redacción definitiva del precepto se alcanzó en el trámite del dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. La disposición prevé la facultad del Principado de solicitar del Estado la celebración de Tratados o Convenios internacionales con los Estados donde existan comunidades asturianas, por lo que refleja, en conexión con la necesidad de mantener la vinculación con Asturias de las distintas generaciones de población emigrante, una de las posibles modalidades que tiene una Comunidad Autónoma para participar en el *ius contrahendi* del Estado. Ni la normativa de rango legal (Ley del Principado 3/1984, de reconocimiento de la

asturiana), ni la de rango reglamentario producida por el Principado para desarrollar el artículo 8 del Estatuto contienen precisión alguna en relación con el apartado segundo del precepto.

A diferencia de otros Estatutos, el nuestro no identifica al órgano constitucional superior destinatario de la petición, limitándose a referirse al Estado como titular de la competencia sobre la materia; tampoco identifica el órgano del Principado competente para adoptar la iniciativa, que podrá ser cualquiera de los previstos en el artículo 22. La distinción literal entre “tratados” y “convenios” no tiene relevancia jurídica alguna, por tratarse de expresiones distintas para designar la misma realidad y cuyo sentido y alcance habrá de interpretarse a la luz del Derecho internacional. De la solicitud no deriva jurídicamente la obligación del Estado de acceder a la petición.

Las disposiciones que completan la regulación de la participación del Principado en los procesos de celebración de tratados, concretamente la del derecho a ser informado de los procesos de celebración de los que afecten a sus intereses específicos o particulares, y la cláusula relativa al título que atribuye competencia de ejecución de tratados internacionales, se incluyeron en el Estatuto a iniciativa de la Asamblea de Diputados Provinciales y Parlamentarios de Asturias, que las contempló en el Proyecto de Estatuto. Su redacción experimentó modificaciones menores en la tramitación de éste en las Cortes Generales, si se hace excepción de la particularidad de residenciar en el Consejo de Gobierno (y no en la Junta General, como preveía el Proyecto) el derecho a recibir información de los convenios y tratados internacionales que pudieran afectar a materias del específico interés del Principado.

La reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, introdujo escasas modificaciones en este conjunto normativo. Por una de ellas, de ínfimo alcance, se modificó la numeración de la disposición (artículo 33.4, antes 34.3) que contemplaba el derecho del Principado a ser informado de los convenios y tratados internacionales e

identificaba el órgano institucional encargado de recibirla, el Consejo de Gobierno, en su condición de interlocutor del Gobierno de la Nación. La reforma se efectuó en la Junta General del Principado, en el trámite de Informe de la Ponencia sobre la Proposición de reforma del Estatuto, aduciendo “razones de técnica legislativa”, y fue asumida sin cambios, como por otra parte sucedió con el resto, por las Cortes Generales.

Otra modificación, al artículo 24.12, atribuyó una nueva competencia a la Junta General, concordante con el derecho regulado en el artículo 33.4. En virtud de esta nueva previsión, se obliga al Consejo de Gobierno a remitir a la Junta información sobre tratados y convenios internacionales en cuanto se refieran a materias de particular (“específico” en el artículo 33.4) interés para el Principado de Asturias y se impone a la Junta el deber de emitir “su parecer sobre ellos”, sin precisar si la opinión de la Junta influye en la formación de la voluntad del Estado o si se trata de una mera valoración *ex post facto* de la información. La incorporación de esta nueva cláusula al Estatuto se efectuó también en la Junta General del Principado, en el trámite de Informe de la Ponencia sobre la Proposición de reforma del Estatuto, y surgió, con toda probabilidad, de la aceptación, previa depuración técnica, de un aspecto de una enmienda presentada por uno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara. El Reglamento de la Junta General no prevé ningún procedimiento específico para el cumplimiento de la emisión del “parecer” de la Asamblea sobre estos tratados o convenios.

En resolución, en materia de celebración de tratados, el Estatuto impone (el artículo 33.4 utiliza el término “será”) un derecho/deber de información; identifica el órgano de la Comunidad Autónoma que ha de recibir la información, el Consejo de Gobierno; determina el tipo de acuerdo internacional sujeto al deber de información mediante la conexión con la afectación potencial (“puedan afectar”) a materias de específico interés (no de la competencia) de la Comunidad Autónoma, pero no precisa el momento (fase de celebración en que

se encuentra el tratado) en el que debe informarse a la Comunidad Autónoma, y, por último, regula el tratamiento que ha de recibir la información en el esquema de relaciones interorgánicas.

La reforma de 1999 alteró la cabecera del artículo 12 del Estatuto sin inalterar la redacción de su apartado 1 (antiguo apartado 2). La modificación, introducida también en el mismo trámite que las anteriores, no afecta al enunciado normativo de una de las manifestaciones de la acción exterior, sino al de las competencias de ejecución del Principado.

Durante la tramitación en la Junta de la reforma de 1999 un Grupo Parlamentario presentó enmiendas relativas al proceso de integración europea, buscando recoger en el Estatuto una disposición equivalente a las cláusulas constitucionales de apertura, tal que el artículo 93 de la Constitución, o a los denominados "artículos europeos", tal que el 23 de la Constitución alemana. El artículo propuesto disponía que "El Principado de Asturias, como Comunidad Autónoma del Estado español y como región europea participa en la construcción de la Unión Europea, tanto con su presencia en los foros institucionales nacionales y europeos que corresponda, como con su cooperación en la realización del derecho comunitario en el ámbito de sus competencias"; la iniciativa no prosperó.

7. El tratamiento de la actividad exterior y de la acción europea en los procesos de reformas estatutarias en curso

Del examen de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana aprobada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, y de las propuestas o iniciativas de reforma -pendientes de ratificación en referéndum o en distinto estado de tramitación parlamentaria- de los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Canarias, Illes Balears y Aragón se deducen unas líneas comunes en el tratamiento estatutario de la acción exterior y europea de las Comunidades Autónomas.

Todas las reformas regulan la materia dedicando a la ordenación de la acción exterior y europea de la Comunidad Autónoma, bien un Título específico, con distintos Capítulos; bien sendos Capítulos dentro de un Título más genérico que, bajo la rúbrica “De las relaciones institucionales” de la Comunidad, incluye normas relativas a las relaciones de ésta con el Estado, con otras Comunidades Autónomas, con la Unión Europea, y con otros sujetos y organismos, ya sea de forma directa o por mediación del Estado.

En esta regulación destaca el intento de articular un difícil equilibrio, a la hora de ordenar la acción exterior y europea de la Comunidad Autónoma, entre un marco puramente bilateral y otro de naturaleza multilateral; intento que se refleja en varios aspectos: en el enunciado del sistema de fuentes que regula la materia y en los instrumentos previstos para organizar y ordenar los procedimientos que propician la participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la voluntad del Estado y en las delegaciones del Estado en las instituciones y otros órganos de la Unión Europea y, en menor medida, en organismos internacionales.

Así, en las Disposiciones generales que enuncian las normas que regulan las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea, amén de silenciar, por lo general, las propias del ordenamiento jurídico de la Unión -esenciales en la ordenación de las formas de participación directa-, se mencionan, ordinariamente por este orden, “el presente Estatuto” y “la legislación del Estado”, o “la Constitución Española” (propuesta de les Illes Balears), sin descartar en alguna ocasión “los acuerdos suscritos entre el Estado” y la Comunidad Autónoma (artículo 87.1 de la propuesta de Canarias; mención que cabe deducir también, aunque enunciada de modo más ambiguo, del artículo 230.1, *in fine*, de la iniciativa de Andalucía).

En cuanto a los organismos que organizan la participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la voluntad del Estado, las reformas se remiten a lo que establezca la legislación del Estado sobre la materia, y la

canalizan a través de los marcos multilaterales existentes, pero asimismo garantizan -enunciándolo como regla general en materias que afecten exclusivamente a la Comunidad- un derecho de participación en un marco estrictamente bilateral.

Asimismo, en todas las reformas se establece una Comisión Bilateral Comunidad-Estado, entre cuyas competencias figuran las de hacer propuestas o alcanzar acuerdos en relación con los ámbitos relativos a la participación de la Comunidad Autónoma respectiva en los asuntos de la Unión Europea y en el seguimiento de la acción exterior que afecte a competencias autonómicas.

A la hora de regular el derecho de la Comunidad Autónoma a participar en las delegaciones españolas ante la Unión Europea, en sus "instituciones y organismos", especialmente en el Consejo de la Unión, en sus Comités y Grupos de Trabajo, así como en los de la Comisión, y en la Representación Permanente de España ante la Unión, algunas de las reformas emprendidas establecen un derecho propio de la Comunidad Autónoma, sin enmarcar su ejercicio en acuerdos de naturaleza multilateral (artículo 187 de la propuesta de Cataluña; artículo 230.3 de la de Andalucía), y vinculándolo a la titularidad de "competencia legislativa" por parte de la Comunidad, competencia de la que, no obstante, pueden también ser titulares en su respectivo ámbito territorial otras Comunidades Autónomas españolas.

Por último, las reformas estatutarias emprendidas no siempre contemplan la defensa de los intereses propios de la Comunidad Autónoma correspondiente de forma coordinada con los de otras Comunidades Autónomas. Así sucede con el carácter "determinante" que en algunas de las reformas estatutarias se pretende atribuir a la posición expresada por la Comunidad Autónoma para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas, a sus intereses financieros o tiene repercusiones administrativas de especial relevancia. Esta pretensión descansa sobre la confusión entre competencias "exclusivas" y competencias "únicas", y excluye

que otras Comunidades puedan tener asimismo posición (incompatible o no con la que se atribuye la condición determinante) en supuestos idénticos.

8. Propuestas de tratamiento de la actividad exterior y de la acción europea del Principado de Asturias en la reforma de su Estatuto de Autonomía

8.1. Nueva ordenación sistemática de los contenidos estatutarios

En la perspectiva de una reforma estatutaria, la primera sugerencia que puede formularse es la conveniencia de dar un tratamiento sistemático diferente a la materia. Hoy, las únicas disposiciones existentes relativas a la materia, las que contemplan diversas formas de participación en la acción exterior, fundamentalmente en la acción convencional del Estado, se hallan dispersas en el Estatuto. Por otra parte, no existe ninguna disposición que contemple los múltiples desarrollos que ha experimentado la acción europea de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, podría valorarse la conveniencia de dedicar un Título específico a la materia, distinguiendo en Capítulos separados la actividad exterior en sentido estricto y sus manifestaciones, de la propia de la acción relacionada con la Unión Europea.

8.2. Regulación de la acción exterior

En relación con las disposiciones relativas a la primera, la regulación actualmente existente debería completarse con normas en materia de cooperación y asociacionismo interregional e interinstitucional, actividades de promoción en el exterior de los intereses regionales, cooperación al desarrollo y derecho de participación en la delegación española ante determinadas organizaciones internacionales de interés para el Principado de Asturias.

En este ámbito, debería valorarse la inclusión de una regla que establezca el derecho de participación de la Comunidad Autónoma en el proceso de celebración de acuerdos internacionales por parte del Estado, conectando tal derecho a las competencias o intereses específicos del Principado de Asturias y modulando en función de unas y otros su alcance. La

regla sería de carácter general, ya que debería incluirse asimismo otra especial en relación con el Derecho originario de la Unión Europea.

La disposición debería articular el derecho del Principado de Asturias a solicitar la celebración de tratados, o a ser informado y efectuar sugerencias durante el proceso de celebración (que comprende fases diversas) por parte de España de acuerdos internacionales. La intervención de la Comunidad debería producirse durante la fase de negociación y, en todo caso, ser previa a la adopción del Tratado y, obviamente, a la manifestación por parte de España del consentimiento en obligarse.

El examen de las propuestas de reforma de otros Estatutos de Autonomía nos permite anticipar en este ámbito algunas orientaciones de índole técnica, con la finalidad de evitar imprecisiones o errores conceptuales. Así, no debería utilizarse la expresión “participación en tratados”, sino “en el proceso de celebración de tratados”. En Derecho internacional, en el marco del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, la participación sólo es posible entenderla como ser “parte” en un Tratado. Su artículo 2, que define los “términos empleados” en el Convenio, establece que “se entiende por ‘*parte*’ un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor”. En consecuencia, lo que ha de garantizarse es, en sentido estricto, la participación de la Comunidad Autónoma *en el proceso de celebración* (que, como hemos dicho, comprende fases diversas) por parte de España de un acuerdo internacional.

Asimismo, debe eludirse el término “elaboración” y, de modo especial, “aprobación” de los tratados. Según el Convenio de Viena (artículos 11 y siguientes), los Estados no “aprueban” tratados, sino que “manifiestan el consentimiento” en obligarse por ellos. La imprecisión no sería relevante si la “aprobación” no fuera (artículo 14.2 del Convenio) una de las formas de manifestar el consentimiento; una forma, por cierto, muy inusual. En el Derecho de la Unión Europea, la forma que el propio derecho originario reclama

específicamente para que el Estado consienta en obligarse es la “ratificación” (véanse los artículos 47 y 52 del Tratado de la Unión Europea o el 313 del Tratado de la Comunidad Europea).

8.3. Regulación de la acción europea

En relación con la acción europea, resulta imprescindible partir del hecho de que en el tratamiento de esta materia se hace necesario distinguir dos planos, el de la propia Unión Europea y el de cada uno de los Estados miembros, que disponen a este respecto de autonomía institucional, en su doble dimensión, de autonomía orgánica y procedimental.

En el primero de ellos, la participación autónoma o directa de las regiones en la UE depende del reconocimiento que a las regiones como tales dispense el ordenamiento jurídico de la Unión, cuestión que desborda incluso el ámbito de decisión autónoma de España y que, en consecuencia, no puede ser objeto de regulación imperativa, sino sólo refleja, en el Estatuto de Autonomía.

En este plano, poco más puede establecerse que la previsión de la participación del Principado de Asturias en el Comité de las Regiones. Cualquier otra previsión, que por cierto abundan en las reformas estatutarias en curso, no es jurídicamente necesaria, por su naturaleza meramente descriptiva y no dispositiva. En cualquier caso, si se optara por incluir estas referencias -sirva de ejemplo la descripción de que la Comunidad Autónoma está legitimada activamente para ejercer acciones ante el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas-, debería hacerse siempre de modo expreso mediante regulaciones de reenvío al ordenamiento de la Unión Europea.

Lo mismo puede predicarse de una disposición tipo “cláusula europea”, ya que su contenido es más propio, en su caso, del preámbulo del Estatuto.

Es en el segundo de los planos donde resulta posible articular mecanismos, o mejorar los existentes, de participación regional mediata o indirecta, es decir, los que permiten integrar a las Comunidades Autónomas en el proceso de formación interna de la voluntad estatal y articular la participación

autonómica en la delegación estatal en el seno de las instituciones. En este campo no se discute ya, en primer lugar, que cada Estado regula el problema autónomamente y que sobre su modo de organizar este aspecto nada prescribe el ordenamiento de la Unión; en segundo lugar, que el punto de conexión para contemplar la necesidad de intervención regional es la existencia de competencias autonómicas o de interés regional en el ámbito material afectado por la decisión comunitaria -aunque haya sectores doctrinales que vinculan el derecho de participación al principio mismo de autonomía-; por último, que cabe distinguir y tratar separadamente la fase de formación de la voluntad estatal ante la Unión, la denominada fase ascendente, y el momento de aplicación de la decisión comunitaria, la conocida como fase descendente.

Los aspectos vinculados con la fase descendente -la de aplicación normativa y administrativa del ordenamiento comunitario- no plantean problema alguno: en la actualidad es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que la ejecución sigue en el orden interno las reglas del reparto de competencias, que no sufren alteración por el hecho de la adhesión de España a la Unión, de forma que el Estado o las Comunidades Autónomas serán competentes para la aplicación del Derecho de la Unión en los términos en que lo determinen sus respectivos títulos competenciales en la materia de que se trate en cada caso. En la fase descendente los problemas son, en resolución, de naturaleza residual y en la misma sólo se requiere un reforzamiento de las relaciones de colaboración y cooperación interinstitucional.

En la fase ascendente, la que comprende la formación de la voluntad estatal que se proyecta en el seno de la Unión, de forma singular en dos de sus instituciones, el Consejo y la Comisión, convendría reflejar en el Estatuto el derecho de participación a la luz de los desarrollos alcanzados hasta la fecha.

En este sentido, hay que tener presente que en la actualidad la participación de las Comunidades Autónomas en este ámbito se articula preferentemente en torno a órganos de carácter multilateral, en particular la

Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, regulada en la Ley 2/1997, de 13 de marzo, norma que sustituyó a un acuerdo político previo, el "Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", de 29 de octubre de 1992. Los organismos de carácter bilateral se reservan para el tratamiento de aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten en exclusiva a las Comunidades Autónomas que los hubieran acordado con el Estado o que tengan para las mismas una vertiente singular en función de su especificidad autonómica y foral.

En el seno de esta Conferencia se alcanzaron diversos acuerdos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- "Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales" (*BOE* núm. 69, de 22 de marzo de 1995. Corrección de errores, *BOE* núm. 78, de 1 de abril de 1995). Este Acuerdo supuso la consagración definitiva de las Conferencias Sectoriales como el mecanismo central de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para los asuntos comunitarios, estableciéndose que dichas Conferencias deberán incluir entre sus actividades los asuntos comunitarios europeos que, en las respectivas materias, tengan relación con la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias. El Acuerdo establece los principios generales de colaboración y determina la participación autonómica en las fases ascendente y descendente.

- "Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", de 11 de diciembre de 1997.

- Acuerdo por el que se articula una representación autonómica en la delegación española ante los Comités y Grupos de trabajo de la Comisión Europea, de marzo de 1997, que permitió abrir ese año a la participación de las

Comunidades Autónomas un número reducido de Comités de la Comisión (55 en total), que fue ampliado en 2002 a casi un centenar. En 2003, este acuerdo se completó con la adopción en el seno de la Conferencia de unas “Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión Europea” y de unas “Normas para el intercambio de información sobre el proceso de participación de funcionarios de Comunidades Autónomas en Comités de la Comisión”.

- “Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER) y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea”, de 9 de diciembre de 2004. En este Acuerdo, en su primera parte, se garantiza una mayor implicación autonómica en la Consejería para Asuntos Autonómicos creada en el seno de la REPER en 1996. Para ello, el Acuerdo establece que los puestos de trabajo integrantes de dicha Consejería (dos en la actualidad), a los que se denomina consejeros, serán desempeñados por funcionarios nombrados de acuerdo con la normativa aplicable, a propuesta previamente consensuada de las Comunidades Autónomas y formulada en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Los nombramientos tendrán una vigencia de tres años, pudiendo ser prorrogados por períodos anuales previa conformidad de la Conferencia. El Acuerdo determina que las Comunidades Autónomas establecerán por consenso un sistema que garantice la sucesión de consejeros propuestos por diferentes Comunidades Autónomas. La segunda parte del Acuerdo se ocupa de la participación autonómica en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea, estableciendo dos vías: a) participación a través de los Consejeros de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER, mediante su incorporación a la delegación española en determinados Grupos de Trabajo; b) mediante la incorporación a la delegación española en el Grupo de Trabajo correspondiente del responsable técnico designado por quien vaya a

ejerger la representación autonómica directa; esta segunda vía opera para aquellos asuntos en que se haya acordado en la correspondiente Conferencia Sectorial y la incorporación será objeto de comunicación previa al Ministerio interesado y a la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER.

- "Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea", de 9 de diciembre de 2004. Este Acuerdo tiene por objeto establecer las reglas aplicables a la representación autonómica en las formaciones ministeriales del Consejo de la Unión Europea, entendiendo por tal la incorporación a la delegación española, en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo, de un miembro, con rango de Consejero o miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que represente al conjunto de las Comunidades Autónomas en los asuntos que afecten a sus competencias.

Este Acuerdo consagra los siguientes principios generales a los que se atenderá la representación autonómica: unicidad de representación de España en el seno de la Unión Europea; unidad de acción de España en el exterior; necesidad de mantener y facilitar la capacidad de propuesta y de reacción de España en el sistema de adopción de decisiones del Consejo de la Unión Europea; lealtad y mutua confianza entre las instancias autonómicas y estatal; corresponsabilidad a la hora de lograr el mayor grado de eficacia en la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea; representación conjunta de las Comunidades Autónomas; responsabilidad del Estado en el resultado de las negociaciones.

En consecuencia, en el ámbito de la Unión Europea, la reforma del Estatuto debería contemplar:

a) Una regla específica que establezca el derecho de participación, con la intensidad que se crea conveniente, de la Comunidad Autónoma en el proceso de celebración de los Tratados constitutivos que configuran el Derecho originario, o los que lo enmienden o modifiquen en el futuro.

b) La previsión de la participación del Principado en los procedimientos, preferentemente multilaterales, y, en su caso, también bilaterales, que se articulen para la formación de la voluntad del Estado ante el Consejo de la Unión.

c) El derecho del Principado de participar, en condiciones de igualdad con las demás Comunidades Autónomas, en las Delegaciones de España ante Instituciones y organismos de la Unión Europea, especialmente en relación con el Consejo de la Unión, sus Comités y Grupos de Trabajo, y los Comités que controlan el ejercicio de la función de ejecución normativa por parte de la Comisión.

d) El derecho de participación de la Junta General del Principado de Asturias en los mecanismos de alerta precoz o temprana que pudieran establecerse para facilitar el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los Parlamentos Nacionales. Ésta sería, por lo demás, la única previsión estatutaria que consideramos necesaria para adaptarse anticipadamente a la entrada en vigor, si se alcanzara, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, actualmente en proceso de ratificación.

e) La posibilidad de que la Junta General establezca relaciones con el Parlamento Europeo y con las Asambleas dotadas de competencias legislativas de otras regiones europeas.

f) El derecho del Principado de participar, en condiciones de igualdad con las demás Comunidades Autónomas, en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

g) El derecho del Principado de Asturias de abrir Oficinas o Delegaciones ante la Unión Europea para la defensa de sus intereses.

h) El derecho del Principado de Asturias de instar del Gobierno de la Nación la interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia, especialmente

en aquellos supuestos en los que la Comunidad Autónoma no dispone de legitimación activa ordinaria o privilegiada.

Este Consejo Consultivo descarta otras reformas, por jurídicamente innecesarias, aunque pudieran parecer adecuadas a la vista de los desarrollos efectuados en los procesos emprendidos en otras Comunidades Autónomas. Tal es el caso la inclusión de disposiciones relativas a la fase descendente del ordenamiento de la Unión, es decir, a la fase de ejecución normativa y administrativa del Derecho de la Unión Europea; si bien, de incluirse, no debería hacerse, por coherencia con la doctrina constitucional, configurando la aplicación del Derecho comunitario como un título competencial autónomo.

VIGESIMOSEXTA.- Convenios intercomunitarios

¿Es posible constitucionalmente hacer más flexibles los procedimientos de celebración de convenios intercomunitarios?

No sin una reforma de la Constitución. Ahora bien, la práctica convencional de los Estados que da lugar a Acuerdos no normativos y a otras múltiples formas de actividad concertada, nos dan una idea de por dónde discurren las vías de hecho para flexibilizar los procedimientos correspondientes.

VIGESIMOSÉPTIMA.- Acerca de los procedimientos de generalización de ámbitos competenciales autonómicos

¿Es posible regular en el Estatuto algún procedimiento que implique la asunción automática de competencias incluidas en los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades?

La asunción de nuevas competencias, salvo que se efectúe por la vía de una ley orgánica de delegación o transferencia, implica una reforma expresa del

Estatuto de Autonomía que “se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica” (artículo 147.3 de la Constitución). Por tanto, no hay posibilidad de que el contenido de la reforma de un Estatuto se incorpore a otro Estatuto sin mediar el procedimiento formal de reforma regulado en éste, de modo que no caben incorporaciones por reenvío ni reformas reflejas.

La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana contenía una Disposición Adicional Segunda que pretendía establecer un mecanismo de recepción automática de competencias. Su tenor literal en la reforma aprobada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, es el siguiente:

“1. Cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas será de aplicación a la Comunitat Valenciana, considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias.

2. La Comunitat Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las demás Comunidades Autónomas.

3. A este efecto, cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunitat Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización”.

La cláusula, en realidad, carece de efectos jurídicos. En su primer apartado tiene un mero valor declarativo, que no ahorra la necesidad de reformar el Estatuto si se quiere consolidar en él las competencias. Los apartados 2 y 3 constituyen meros mandatos a los órganos de la Comunidad Autónoma.”

Es cuanto el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina.

Gijón, a 21 de junio de 2006

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.-

ANEXO

“VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON FERNANDO RAMÓN FERNÁNDEZ NOVAL EN RELACIÓN CON LA CONSULTA SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Principado de Asturias ha recibido la petición de la emisión de un dictamen de carácter facultativo relativo a la reforma del Estatuto de Autonomía del Principado.

De los antecedentes que obran en el expediente remitido y a los efectos de la consulta requerida debo suscribir el presente voto particular, con el obligado respeto a la mayoría del Consejo Consultivo del que formo parte como órgano colegiado, y en base a lo que expongo a continuación:

1. En fecha 17 de enero de 2006 por la Consejería de Presidencia del Principado de Asturias se ha elaborado la siguiente Propuesta, “Acuerdo sobre solicitud de dictamen al Consejo Consultivo acerca de la reforma del Estatuto de Autonomía del Principado”.

La propuesta de Acuerdo contiene el siguiente texto completo: “En cumplimiento de los compromisos adquiridos por este Gobierno ante la Junta General del Principado de Asturias, se ha propiciado una reflexión serena, participativa y rigurosa en el proceso de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía. En el marco de ese proceso y en el desarrollo de tales compromisos, se han concluido los trabajos de los grupos de expertos creados con el fin de analizar con rigor todos y cada uno de los aspectos que pueden

incidir en la reforma. A la vista de los referidos estudios, y sobre la base de la experiencia de gobierno y administración en nuestra Comunidad Autónoma desde la aprobación del Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, se ha elaborado un catálogo de aspectos o ámbitos susceptibles de contemplarse en el proceso de reforma iniciado. Estos estudios han sido recogidos y analizados en el documento que se acompaña como Anexo, comprensivo de la propuesta razonada en cada uno de los ámbitos y que ha sido, a su vez, sometido a informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, informe que igualmente se acompaña.

La indudable complejidad técnica y jurídica de la materia aconseja contar con un superior asesoramiento externo y, a tal fin, recabar un dictamen sobre el particular del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en tanto superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma, dotado de plena autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia, y que ha comenzado el ejercicio efectivo de su alta función de asesoramiento con fecha 2 de noviembre de 2005 en cumplimiento de lo establecido en su Ley reguladora.

Una vez emitido su dictamen por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, partiendo, por tanto, de un estudio, de mayores garantías de solvencia técnica, será posible concluir adecuadamente el proceso de debate y reflexión política que a este gobierno corresponde. Todo permitirá elaborar una comunicación del Consejo de Gobierno a la Junta General del Principado de Asturias, con el objeto de permitir el preceptivo debate en sede parlamentaria e iniciar, con el mayor consenso posible, la tramitación del oportuno proyecto de reforma que, una vez aprobado por, al menos, la mayoría absoluta de los miembros de la Junta General, pueda ser objeto de ulterior aprobación por las Cortes Generales como Ley Orgánica.

Los artículos 14 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, y 20 de su Reglamento de Organización y

Funcionamiento, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, establecen que podrá recabarse, con carácter facultativo, dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias sobre cualesquiera otros asuntos que no requieran preceptivamente su dictamen, cuando por su especial trascendencia o repercusión el órgano consultante lo estime conveniente. Asimismo, el artículo 2.4 del citado Reglamento de Organización y Funcionamiento dispone que el Consejo Consultivo realizará por sí o dirigirá la realización de los estudios, informes o memorias que le sean solicitados en cumplimiento de los establecidos en el Título III de su Ley Reguladora.

El artículo 17 de la arriba citada Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, reiterado en el artículo 40 del ya repetido Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias dispone que la solicitud de dictamen compete al Presidente del Principado de Asturias, a iniciativa propia o a solicitud del Consejo de Gobierno o de cualquiera de sus miembros.

En su virtud, dada la inequívoca trascendencia y repercusión para la Comunidad Autónoma de la reforma estatutaria en estudio y el carácter de superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma reconocido estatutariamente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias, se propone la adopción del siguiente ACUERDO:

Primero.- Solicitar del Excmo. Sr. Presidente del Principado del Asturias que recabe dictamen, de carácter facultativo, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias sobre los ámbitos de reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias contenidos -junto con la propuesta razonada en cada uno de ellos- en el Anexo que se acompaña formando parte de este Acuerdo, así como el procedimiento legal a que dicha reforma ha de sujetarse; y todo ello con arreglo al cuestionario que en el citado Anexo se contiene, sin perjuicio de que el dictamen pueda extenderse a aquellos aspectos que, relacionados con las referidas cuestiones, entienda que han de ser tenidos en cuenta.

Segundo.- Interesar que el dictamen se emita antes de 10 de abril del 2006”.

2. En fecha de 25 de enero de 2006 se ha remitido por la Presidencia del Principado de Asturias a este Consejo Consultivo un expediente con la finalidad de una solicitud de consulta de carácter facultativo, registrada con fecha de entrada de 26 de enero de 2006.

3. El objeto de la consulta facultativa solicitada viene contenida en el análisis jurídico contemplado en el documento que, señalado como Anexo, acompaña a la documentación aportada al expediente remitido a este Consejo Consultivo y comprensivo de los ámbitos en que el gobierno entiende en que debe basarse la reforma del Estatuto de Autonomía desde su aprobación por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre y que citamos de dos grandes aspectos:

- 1.- Cuestiones previas de índole formal y procedimental.
- 2.- Cuestiones previas de carácter general.

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

PRIMERA.- El Consejo Consultivo del Principado de Asturias es un órgano auxiliar del Principado de Asturias, creado directamente por el Estatuto de Autonomía como superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma (artículo 35 quáter de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias); en esa condición, el Consejo presta a los órganos de la Administración del Principado de Asturias o a las entidades locales radicadas en su territorio los asesoramientos que procedan con arreglo a la Ley, ya sea con carácter preceptivo o facultativo.

El ámbito material de la consulta de naturaleza preceptiva viene establecido en el artículo 13 de la Ley del Consejo, que relaciona específicamente en su apartado 1 los asuntos o expedientes administrativos tramitados por los órganos de la Administración Pública del Principado o por la entidades locales radicadas en su territorio en los que el Consejo ha de ser consultado preceptivamente y, así lo regula claramente en su letra a) al manifestar "Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía". De igual modo, el artículo 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio (en adelante Reglamento de Organización y Funcionamiento). Por su parte, el ámbito de la consulta de naturaleza facultativa está regulado en el artículo 14 de la Ley del Consejo y en el artículo 20 del mismo Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo.

La legitimación para solicitar dictamen, así como la forma y momento en que ha de hacerse, se determinan con carácter general en los artículos 17 y 18 de la Ley del Consejo y 40 y 41 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, sin perjuicio de que, se precisen o particularicen algunos de esos aspectos en las normas que regulan procedimientos administrativos singulares.

SEGUNDA.- El procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de Principado de Asturias viene expresamente regulado en el Título VI, artículo 56 del propio Estatuto autonómico, donde se determina a quien corresponde la iniciativa y a quien la aprobación. En este caso la iniciativa viene ejercida por acuerdo del Consejo de Gobierno, pero de forma irregular pues este debería haberlo hecho a través de un anteproyecto de reforma y no de una mera y simple consulta general facultativa en esta materia tan concreta y especial.

TERCERA.- Se solicita, por ello, a este Consejo Consultivo la emisión de un dictamen de carácter facultativo al amparo de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley del Consejo Consultivo 1/2004, de 21 de octubre, que expresamente regula que “Podrá recabarse el dictamen del Consejo Consultivo sobre cualesquiera otros asuntos no incluidos en el artículo 13 de la Ley del Consejo, cuando por su especial trascendencia o repercusión el órgano consultante lo estime conveniente”. Por ello, al contrario de lo que sucede con las consultas preceptivas, señaladas en el artículo 13, en las que es la Ley la que determina cuándo un órgano institucional del Principado de Asturias, o un órgano de su Administración, o una entidad local radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma ha de consultar al Consejo -y como- con carácter previo a la toma de decisión, en las consultas facultativas es la propia autoridad consultante la que libremente solicita ser ilustrada jurídicamente en dicha materia. Pero la obligación de preservar con exquisito rigor y cuidado el ejercicio regular de la función consultiva que el propio Estatuto de Autonomía confiere a este órgano institucional auxiliar y que la propia Ley del Consejo Consultivo desarrolla, impone que el mismo Consejo deba examinar, previamente, la pertinencia de las cuestiones que se le planteen con la finalidad de excluir aquellas consultas generales o aquellas otras que sólo pretendan que se avale a posteriori una decisión ya adoptada por la autoridad consultante o, en su caso, consultas cuya respuesta situaría objetivamente a este Consejo en una posición difícil al pretender terciar, arbitrar o dar consejo jurídico en consultas facultativas anticipadas que, de alguna manera, pueden obligar a este Órgano a adelantar criterios sobre asuntos que, de conformidad con la Ley, debería emitir preceptivamente en un momento procedimental determinado, comprometiendo así el carácter de sus dictámenes.

Es cierto que en la solicitud de la consulta y en la documentación que a tal fin la acompaña, se argumenta por el órgano institucional solicitante la “especial trascendencia o repercusión” que revisten las cuestiones planteadas.

Sin embargo, como bien ya ha señalado este Consejo en otro Dictamen número 101/2006, no basta la percepción subjetiva de estas cualidades ni su mera afirmación por parte de la autoridad que las invoca, pretendiendo así fundamentar una solicitud potestativa de dictamen al Consejo, para que debamos apreciar de plano la pertinencia de una consulta facultativa. Es necesario, además, que el hecho de atender la consulta no comprometa de modo objetivo el ejercicio regular de la función consultiva por parte del Consejo Consultivo, lo que sin duda sucedería si evacuáramos el dictamen facultativo que ahora se nos solicita, cuando la Ley expresamente determina que en materia de reforma del Estatuto de Autonomía la condición, forma y categoría de dictamen solicitado debe ser de carácter preceptivo, pues los de carácter facultativo se establecen sobre "cualquiera otros asuntos no incluidos en el artículo 13", con lo que incumpliríamos la Ley y, con ello, la obligación de preservar el ejercicio que a la función consultiva del órgano institucional le encomienda el Estatuto de Autonomía.

Es por lo que en virtud de todo ello entiendo que por este Consejo Consultivo del Principado de Asturias no procede admitir la solicitud de consulta facultativa formulada por V.E., por ser contraria a derecho conforme a las razones expuestas en el cuerpo de este Voto Particular."

Gijón, a 21 de junio de 2006

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,