EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

ESTUDIO SISTEMÁTICO

CONSEJO ASESOR

Francisco J. Bastida Freijedo, Juan F. Casero Lambás, Juan Bautista Fernández Hidalgo, Bernardo Fernández Pérez, José Manuel Riesco Morán, Francisco Sosa Wagner, Juan Luis de la Vallina Velarde

COORDINADOR

Alberto Arce Janáriz

AUTORES

Antonio Aparicio Pérez
Alberto Arce Janáriz
Ignacio Arias Díaz
Francisco J. Bastida Freijedo
Julio Carbajo González
Juan F. Casero Lambás
Miriam Cueto Pérez
Juan Francisco Delgado de Miguel
Juan Carlos Duque Villanueva
Ramón Durán Rivacoba
Bernardo Fernández Pérez
Ignacio Fernández Sarasola
Joaquín García Murcia
Emilio García-Pumarino Ramos
Manuel Hernández Muñiz
Javier Junceda Moreno
José Luis Martínez López-Muñiz
Eva Menéndez Sebastián
Noelia de Miguel Sánchez
Carlos Monasterio Escudero
José María Muñoz Martínez-Planas
José María Muñoz Paredes
Luis Manuel Piloñeta Alonso
Juan Luis Requejo Pagés
Paloma Requejo Rodríguez
José Manuel Riesco Morán
José Alejo Rueda Martínez
Eduardo Serrano Alonso
Francisco Sosa Wagner
Javier Suárez Pandiello
Leopoldo Tolivar Alas
José Tuñón Bárzana
Juan Luis de la Vallina Velarde
Gonzalo Villarino Samalea

Junta General del Principado de Asturias

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

ESTUDIO SISTEMÁTICO

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

ESTUDIO SISTEMÁTICO

CONSEJO ASESOR

Francisco Bastida Freijedo, Juan Casero Lambás, Juan Bautista Fernández Hidalgo, Bernardo Fernández Pérez, José Manuel Riesco Morán, Francisco Sosa Wagner, Juan Luis de la Vallina Velarde

COORDINADOR

Alberto Arce Janáriz

AUTORES

Antonio Aparicio Pérez
Alberto Arce Janáriz
Ignacio Arias Díaz
Francisco Bastida Freijedo
Julio Carbajo González
Juan Casero Lambás
Miriam Cueto Pérez
Juan Francisco Delgado de Miguel
Juan Carlos Duque Villanueva
Ramón Durán Rivacoba
Bernardo Fernández Pérez
Ignacio Fernández Sarasola
Joaquín García Murcia
Emilio García-Pumarino Ramos
Manuel Hernández Muñiz
Javier Junceda Moreno
José Luis Martínez López-Muñiz
Eva Menéndez Sebastián
Noelia de Miguel Sánchez
Carlos Monasterio Escudero
José María Muñoz Martínez-Planas
José María Muñoz Paredes
Miguel Navajas Rebollar
Luis Manuel Piloñeta Alonso
Juan Luis Requejo Pagés
Paloma Requejo Rodríguez
José Manuel Riesco Morán
José Alejo Rueda Martínez
Eduardo Serrano Alonso
Francisco Sosa Wagner
Javier Suárez Pandiello
Leopoldo Tolivar Alas
José Tuñón Bárzana
Juan Luis de la Vallina Velarde
Gonzalo Villarino Samalea

Junta General del Principado de Asturias

Edita: Junta General del Principado de Asturias
© De los textos, los autores
Depósito legal: AS. 4.859-2003
ISBN: 84-86804-79-5
Imprime: Gráficas Summa, S. A.
Polígono Industrial de Silvota. Llanera (Asturias)

ÍNDICE

Pág.

Presentación 19
Preliminar 21
Abreviaturas 23

I. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS Y FUENTES DE SU ORDENAMIENTO JURÍDICO 27
I.1. CONSTITUCIÓN, DENOMINACIÓN Y SEDE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (B. Fernández Pérez) 29
I.1.1. Constitución de la Comunidad Autónoma 29
I.1.1.1. Introducción 29
I.1.1.2. Las manifestaciones históricas del regionalismo en Asturias 30
I.1.1.3. El resurgimiento en Asturias de la reivindicación del autogobierno. 37
I.1.1.4. La transición a la autonomía: el régimen de preautonomía 38
I.1.1.5. La elaboración del Proyecto de Estatuto de Autonomía 39
I.1.1.6. La reforma del enunciado constitutivo de la Comunidad Autónoma 48
I.1.2. La denominación de la Comunidad Autónoma 49
I.1.3. La sede de las instituciones del Principado de Asturias 49
I.2. LOS SÍMBOLOS (J. Tuñón Bárzana) 50
I.2.1. La bandera 51
I.2.1.1. Origen del precepto 51
I.2.1.2. Legislación producida en la materia 52
I.2.1.3. Principal jurisprudencia constitucional 52
I.2.2. El escudo 53
I.2.2.1. Origen del precepto 53
I.2.2.2. Legislación producida en la materia 53
I.2.2.3. Principal jurisprudencia constitucional 54
I.2.3. El himno 54
I.2.3.1. Origen del precepto 55
I.2.3.2. Legislación del Principado 55
I.3. EL TERRITORIO 56
I.3.1. Concejos, mancomunidades y áreas metropolitanas (F. Sosa Wagner) .. 56

Pag.

I.3.1.1. Concejos ... 57
I.3.1.2. Mancomunidades ... 63
I.3.1.3. Áreas metropolitanas ... 67
I.3.1.4. Comarcas ... 68
I.3.2. Parroquias rurales (I. Arias Díaz) ... 69
I.3.2.1. Origen ... 69
I.3.2.2. La parroquia rural en la legislación ... 70
I.3.2.3. La parroquia rural en el Estatuto de Autonomía ... 71
I.3.2.4. Criterios políticos de desarrollo estatutario de la parroquia rural 71
I.3.2.5. La Ley por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural ... 71
I.3.2.6. Problemas de la parroquia rural ... 72
I.4. LA POBLACIÓN ... 74
I.4.1. Condición política de asturianos (F. J. Bastida Freijedo) ... 74
I.4.1.1. Vecindad administrativa, democracia y autonomía política ... 75
I.4.1.2. Asturianía cultural y asturianía política. Las contradicciones estatutarias ... 78
I.4.1.3. Consecuencias de la condición política de asturianos ... 80
I.4.1.4. Derechos y deberes fundamentales de los asturianos y principios rectores de la política social y económica ... 80
I.4.2. Comunidades asturianas (J. M. Riesco Morán) ... 81
I.4.2.1. Asturias, tierra de migraciones ... 81
I.4.2.2. Razones de la normativa ... 83
I.4.2.3. Las comunidades, colectivos o centros asturianos ... 83
I.4.2.4. La protección social de los asturianos residentes en el extranjero 84
I.4.2.5. La promoción de la vida social y cultural de los emigrantes asturianos ... 85
I.5. LA LENGUA: EL BABLE (I. Fernández Sarasola) ... 86
I.5.1. El régimen constitucional del bilingüismo ... 86
I.5.2. El "bable/asturiano" como "modalidad lingüística" y su regulación estatutaria ilegal ... 88
I.5.3. Las funciones de promoción y difusión del asturiano por el Principado de Asturias ... 91
I.5.3.1. El uso del bable ante la Administración pública ... 92
I.5.3.2. El conocimiento del bable a través de la enseñanza ... 92
I.5.3.3. La recuperación y desarrollo del bable: toponimia y medios de comunicación ... 94
I.6. LAS FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS ... 95
I.6.1. La concurrencia de sistemas normativos en el Principado. La identificación de las fuentes del ordenamiento jurídico asturiano (J. L. Requejo Pagés) ... 95
I.6.1.1. El Estatuto de Autonomía ... 97
I.6.1.2. Las normas con valor de ley ... 101
I.6.1.3. El Reglamento de la Junta General ... 109
I.6.1.4. El reglamento administrativo ... 110
I.6.1.5. El derecho consuetudinario ... 111

Pág.

I.6.2. Relaciones con el derecho estatal: prevalencia y supletoriedad (A. ARCE JANÁRIZ) ... 113
I.6.2.1. Introducción ... 113
I.6.2.2. El principio de prevalencia del derecho estatal ... 115
I.6.2.3. El principio de supletoriedad del derecho estatal ... 120

II. LAS COMPETENCIAS ... 131
II.1. EL ACERVO COMPETENCIAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (J. C. DUQUE VILLANUEVA) ... 133
II.1.1. Las normas atributivas de competencia: competencias propias y competencias extraestatutarias ... 133
II.1.2. Los títulos competenciales estatutarios: origen y reformas ... 136
II.1.3. Las competencias exclusivas ... 138
II.1.4. Las competencias de desarrollo legislativo ... 141
II.1.4.1. La técnica de reparto competencial bases estatales/legislación de desarrollo autonómica ... 142
II.1.4.2. La dimensión material de la noción de bases ... 143
II.1.4.3. La dimensión formal de la noción de bases ... 148
II.1.4.4. El control de las bases ... 152
II.1.4.5. Bases y coordinación ... 154
II.1.5. Las competencias de ejecución ... 154
II.1.5.1. La técnica de reparto competencial legislación estatal/ejecución autonómica ... 154
II.1.5.2. La delimitación de los términos legislación y ejecución ... 155
II.1.5.3. El desplazamiento de las facultades ejecutivas autonómicas ... 157
II.1.5.4. Las facultades de vigilancia del Estado sobre la ejecución autonómica ... 160
II.2. ANÁLISIS SECTORIAL DE LAS COMPETENCIAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. ... 162
II.2.1. Organización de instituciones de autogobierno (A. ARCE JANÁRIZ) ... 162
II.2.2. Organización territorial (F. SOSA WAGNER) ... 165
II.2.2.1. La alteración de términos municipales ... 165
II.2.2.2. Las parroquias rurales ... 167
II.2.2.3. Administraciones supramunicipales ... 168
II.2.3. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (J. L. DE LA VALLINA VELARDE) ... 169
II.2.3.1. Ordenación del territorio y del litoral ... 170
II.2.3.2. Urbanismo ... 175
II.2.3.3. Vivienda ... 186
II.2.4. Infraestructuras y transportes (J. JUNCEDA MORENO) ... 189
II.2.4.1. Alcance de la competencia estatutaria ... 189
II.2.4.2. Evolución competencial en la materia ... 190
II.2.4.3. Disposiciones constitucionales y comunitarias relevantes ... 191
II.2.4.4. Traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma ... 192
II.2.4.5. Legislación del Principado de Asturias ... 193
II.2.4.6. Organización administrativa ... 197
II.2.4.7. Principal jurisprudencia constitucional ... 198

Pág.

II.2.5. Agricultura, ganadería, zonas de montaña, industria agroalimentaria (J. F. Delgado de Miguel) 199
II.2.5.1. Introducción 199
II.2.5.2. Los títulos competenciales 200
II.2.5.3. Legislación del Principado de Asturias 201
II.2.5.4. Una mención especial al derecho consuetudinario agrario.... 208
II.2.5.5. Organización administrativa 208
II.2.6. Pesca fluvial y caza (J. Junceda Moreno) 208
II.2.6.1. Competencias del Principado 208
II.2.6.2. Previsiones estatutarias 209
II.2.6.3. Disposiciones constitucionales y comunitarias relevantes 209
II.2.6.4. Traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma 210
II.2.6.5. Legislación del Principado de Asturias 210
II.2.6.6. Organización administrativa 214
II.2.6.7. Principal jurisprudencia constitucional 215
II.2.7. Pesca marítima (N. de Miguel Sánchez) 217
II.2.7.1. El alcance de los títulos competenciales 217
II.2.7.2. La ordenación del sector pesquero 221
II.2.8. Medio ambiente: espacios naturales, saneamiento de aguas, vertidos (J. Junceda Moreno) 227
II.2.8.1. Competencias ambientales 227
II.2.8.2. Precedentes del tratamiento estatutario del medio ambiente . 227
II.2.8.3. Disposiciones constitucionales y comunitarias relevantes 228
II.2.8.4. Traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma 233
II.2.8.5. Legislación ambiental asturiana 233
II.2.8.6. Organización administrativa 238
II.2.8.7. Principal jurisprudencia constitucional 238
II.2.9. Industria, minería, energía y aprovechamientos hidráulicos (J. Junceda Moreno) 241
II.2.9.1. Introducción 241
II.2.9.2. Competencias sobre industria 242
II.2.9.3. Competencias mineras y energéticas 242
II.2.9.4. Competencias sobre aprovechamientos hidráulicos 243
II.2.9.5. Evolución estatutaria 243
II.2.9.6. Disposiciones constitucionales y comunitarias relevantes 244
II.2.9.7. Traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma 245
II.2.9.8. Legislación industrial, minera y energética asturiana 245
II.2.9.9. Organización administrativa 248
II.2.9.10. Principal jurisprudencia constitucional 248
II.2.10. Comercio interior y defensa del consumidor (J. Mª. Muñoz Paredes).. 249
II.2.10.1. Antecedentes y marco constitucional 249
II.2.10.2. Alcance de estas competencias según la jurisprudencia constitucional 251
II.2.10.3. Traspasos 254
II.2.10.4. Legislación autonómica 254
II.2.11. Ferias, mercados interiores y denominaciones de origen (J. A. Rueda Martínez) 257

Pág.
II.2.11.1. Ferias y mercados interiores 257
II.2.11.2. Denominaciones de origen 263
II.2.12. Artesanía (M. Cueto Pérez)..... 270
II.2.13. Turismo (M. Cueto Pérez) 273
II.2.13.1. Distribución competencial en materia de turismo 273
II.2.13.2. Desarrollo normativo 275
II.2.14. Espectáculos públicos (G. Villarino Samalea)..... 281
II.2.14.1. Origen del precepto y reformas 281
II.2.14.2. Disposiciones constitucionales y estatales relevantes 281
II.2.14.3. Legislación del Principado 282
II.2.14.4. Organización administrativa 283
II.2.14.5. Jurisprudencia constitucional y ordinaria 284
II.2.14.6. Doctrina del Consejo de Estado 284
II.2.15. Publicidad (L. M. Piloñeta Alonso) 285
II.2.15.1. Introducción 285
II.2.15.2. Perfiles del derecho de la publicidad 286
II.2.15.3. Naturaleza jurídica de la publicidad comercial 287
II.2.15.4. Delimitación básica de la competencia del Principado de Asturias..... 288
II.2.15.5. Perfiles e incidencia del derecho comunitario europeo 292
II.2.15.6. Referencia a la normativa asturiana 295
II.2.15.7. Juicio crítico de la competencia autonómica 308
II.2.16. Servicio Meteorológico (N. de Miguel Sánchez)..... 309
II.2.16.1. El servicio meteorológico estatal 309
II.2.16.2. La estructuración de la actividad meteorológica a nivel autonómico 311
II.2.17. Propiedad intelectual e industrial (J. Carbajo González) 313
II.2.17.1. Propiedad intelectual 313
II.2.17.2. Propiedad industrial 318
II.2.18. Crédito, banca, seguros, cajas de ahorro, cooperativas, instituciones de crédito territorial (J. Mª. Muñoz Planas/J. Mª. Muñoz Paredes) . 319
II.2.18.1. Bolsas de valores y centros de contratación de mercancías 319
II.2.18.2. Cooperativas y mutuas no integradas en la Seguridad Social 322
II.2.18.3. Cajas de ahorro y entidades de crédito cooperativo 326
II.2.18.4. La competencia ejecutiva en materia de crédito, banca y seguros 332
II.2.19. Economía: sector público (J. Suárez Pandiello)..... 332
II.2.19.1. Planificación económica y sector público regional 332
II.2.19.2. Algunas medidas de promoción económica 338
II.2.19.3. Participación del Principado en las empresas públicas estatales 340
II.2.19.4. Promoción de objetivos constitucionales 342
II.2.20. Estadística (M. Hernández Muñiz) 343
II.2.20.1. Introducción 343
II.2.20.2. La estadística como bien público 344
II.2.20.3. La articulación jurídica 345
II.2.20.4. La organización administrativa 346

Pág.
II.2.21. Trabajo y empleo (J. García Murcia) 347
II.2.21.1. Trabajo 347
II.2.21.2. Empleo y colocación 352
II.2.21.3. Formación profesional ocupacional 357
II.2.21.4. Cooperativas de trabajo asociado 358
II.2.21.5. Representación profesional 359
II.2.22. Seguridad Social e Inserso (J. García Murcia) 360
II.2.22.1. Seguridad Social 360
II.2.22.2. Servicios y actividades del antiguo Inserso 363
II.2.22.3. Asistencia sanitaria 366
II.2.22.4. Previsión social voluntaria 370
II.2.23. Servicios sociales (J. García Murcia) 372
II.2.23.1. Asistencia y bienestar social 372
II.2.23.2. La red autonómica de servicios sociales 375
II.2.23.3. Otras leyes sociales del Principado de Asturias 377
II.2.23.4. Protección de menores 378
II.2.24. Sanidad (M. Cueto Pérez) 380
II.2.24.1. Distribución competencial 380
II.2.24.2. Desarrollo legislativo 383
II.2.24.3. Organización administrativa 391
II.2.25. Ordenación y productos farmacéuticos (M. Cueto Pérez) 393
II.2.25.1. Distribución de competencias 393
II.2.25.2. Desarrollo legislativo 394
II.2.25.3. Organización administrativa 397
II.2.26. Cultura, deporte y ocio (M. Cueto Pérez) 398
II.2.26.1. Cultura 398
II.2.26.2. Deporte y ocio 402
II.2.27. Educación y enseñanza (J. L. Martínez López-Muñíz) 407
II.2.27.1. Origen de esta competencia y de su regulación estatutaria 407
II.2.27.2. Disposiciones constitucionales, internacionales, europeas y estatales 409
II.2.27.3. Traspasos de funciones y servicios del Estado 418
II.2.27.4. Legislación y desarrollos reglamentarios del Principado 419
II.2.27.5. Organización de la administración educativa asturiana 422
II.2.27.6. Principal jurisprudencia constitucional y ordinaria 425
II.2.28. Procedimiento administrativo (J. L. de la Vallina Velarde) 426
II.2.28.1. La inclusión del título competencial 426
II.2.28.2. El procedimiento administrativo común como competencia estatal 426
II.2.28.3. La LRJPAC 428
II.2.28.4. La competencia autonómica 429
II.2.29. Corporaciones de derecho público (G. Villarino Samalea) 431
II.2.29.1. Origen del precepto y reformas 431
II.2.29.2. Disposiciones constitucionales y comunitarias relevantes ... 431
II.2.29.3. Legislación del Principado 432
II.2.29.4. Jurisprudencia constitucional y ordinaria 433
II.2.30. Régimen local (F. Sosa Wagner) 435

Pág.
II.2.30.1. Las competencias originarias sobre régimen local 435
II.2.30.2. Competencias sobre régimen local 437
II.2.31. Consultas populares (F. Sosa Wagner)..... 438
II.2.32. Protección civil y salvamento marítimo (N. de Miguel Sánchez)..... 441
II.2.32.1. La ausencia de referencia constitucional expresa..... 441
II.2.32.2. El conflicto competencial 443
II.2.32.3. La articulación de las competencias 446
II.2.33. Notarios y Registradores (E. García-Pumarino Ramos) 449
II.2.34. Fundaciones y asociaciones (R. Durán Rivacoba)..... 451
II.2.34.1. Los títulos competenciales 451
II.2.34.2. Derecho común, foral y autonómico de fundaciones..... 452
II.2.34.3. El reglamento de Asturias sobre fundaciones 456
II.2.35. Juegos y apuestas (A. Aparicio Pérez) 465
II.2.35.1. Introducción 465
II.2.35.2. Alcance de la competencia 466
II.2.35.3. Incidencia del juego y apuestas en el ordenamiento jurídico 468
II.2.35.4. Legislación sobre el juego 469
II.2.36. Fuerzas de seguridad (E. Mª. Menéndez Sebastián) 470
II.2.36.1. Introducción 470
II.2.36.2. Origen del precepto estatutario: dos competencias diferentes 471
II.2.36.3. Vigilancia y protección de edificios e instalaciones 472
II.2.36.4. La Ley del Principado de Asturias de coordinación de las Policías Locales 472
II.2.36.5. Organización administrativa 475
II.2.36.6. Situación actual de la Policía Local en Asturias..... 479
II.2.37. Medios de comunicación (F. J. Bastida Freijedo) 481
II.2.37.1. La competencia inicial y su ampliación..... 481
II.2.37.2. La delimitación de la competencia en medios de comunicación social..... 484
II.2.37.3. Competencia en materia de prensa regional y su ejercicio autonómico 485
II.2.37.4. Competencias en materia de radio y su ejercicio autonómico 488
II.2.37.5. Competencias en materia de televisión y su ejercicio autonómico 492
II.2.37.6. El Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias 495

III. ORGANIZACIÓN..... 499
III.1. LA JUNTA GENERAL (A. Arce Janáriz) 501
III.1.1. Marco estatutario..... 501
III.1.2. Funciones 505
III.1.2.1. Función legislativa 505
III.1.2.2. Función de control 518
III.1.2.3. Otras funciones 524
III.1.3. Composición 525
III.1.3.1. Régimen electoral 525
III.1.3.2. Estatuto de los Diputados 527
III.1.3.3. Grupos Parlamentarios 536

Pág.
III.1.4. Organización y funcionamiento ... 538
III.1.4.1. Órganos directores: Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces 539
III.1.4.2. Las Comisiones ... 543
III.1.4.3. El Pleno ... 548
III.1.4.4. La Diputación Permanente ... 550
III.1.5. La Administración de la Junta General ... 551
III.2. EL PRESIDENTE DEL PRINCIPADO (F. J. Bastida Freijedo) ... 552
III.2.1. Introducción ... 552
III.2.2. El Presidente del Principado como órgano institucional ... 553
III.2.3. Elección y cese ... 555
III.2.3.1. Condición estatutaria para ser candidato ... 555
III.2.3.2. Procedimiento de propuesta: impulso político y posibilidad de una pluralidad de candidatos ... 556
III.2.3.3. Procedimiento de elección ... 558
III.2.3.4. ¿Investidura o elección? ... 561
III.2.3.5. Elección del Presidente a través de una moción de censura constructiva ... 569
III.2.3.6. Nombramiento ... 570
III.2.3.7. Cese ... 572
III.2.3.8. Incapacidad transitoria, enfermedad o ausencia ... 576
III.2.4. Estatuto personal del Presidente y de los ex Presidentes y principio de responsabilidad ... 577
III.2.4.1. Derechos del Presidente ... 577
III.2.4.2. Incompatibilidades y declaración de intereses ... 578
III.2.4.3. Responsabilidad política, penal y civil. El aforamiento ... 578
III.2.4.4. Estatuto de los ex Presidentes ... 580
III.2.5. Funciones del Presidente ... 580
III.2.5.1. Como supremo representante del Principado ... 581
III.2.5.2. Como representante ordinario del Estado en el Principado.. 582
III.2.5.3. Como Presidente del Consejo de Gobierno ... 582
III.2.5.4. Formalización de los actos del Presidente. El refrendo ... 585
III.3. EL CONSEJO DE GOBIERNO (F. J. Bastida Freijedo) ... 585
III.3.1. Introducción ... 585
III.3.2. El Consejo de Gobierno como órgano institucional del Principado.... 586
III.3.3. Composición, formación y cese del Consejo de Gobierno ... 587
III.3.3.1. Composición del Consejo: Presidente, Vicepresidente, en su caso, y Consejeros. Las Comisiones Delegadas ... 587
III.3.3.2. Formación del Consejo: designación, sustitución y cese de los miembros del Consejo ... 589
III.3.3.3. Cese del Consejo de Gobierno y el Consejo "en funciones" 590
III.3.4. Los Consejeros. Estatuto personal y atribuciones ... 591
III.3.4.1. Estatuto personal ... 591
III.3.4.2. Atribuciones ... 593
III.3.5. Funcionamiento del Consejo de Gobierno y formalización y publicación de sus normas y actos ... 594
III.3.5.1. Funcionamiento del Consejo de Gobierno ... 594
III.3.5.2. Formalización y publicación de las normas y actos del Consejo 594

Pág.
III.3.6. Funciones del Consejo de Gobierno ... 595
III.3.6.1. La función de gobierno ... 595
III.3.6.2. Potestad legislativa ... 598
III.3.6.3. Función ejecutiva y potestad reglamentaria ... 599
III.3.6.4. Función administrativa ... 599
III.3.7. La responsabilidad política del Consejo de Gobierno y de sus miembros ... 599
III.3.7.1. La formación de la relación de confianza en torno al Presidente ... 600
III.3.7.2. Responsabilidad solidaria del Consejo e individual de los Consejeros ... 602
III.3.7.3. La cuestión de confianza ... 603
III.3.7.4. La moción de censura constructiva ... 605
III.3.8. La forma de gobierno del Principado ... 607
III.4. LA SINDICATURA DE CUENTAS (P. Requejo Rodríguez) ... 609
III.4.1. Origen del precepto estatutario ... 609
III.4.2. Las Sindicaturas de Cuentas en el derecho comparado autonómico ... 613
III.4.3. La Ley del Principado de Asturias de la Sindicatura de Cuentas ... 621
III.5. EL CONSEJO CONSULTIVO (P. Requejo Rodríguez) ... 624
III.5.1. Origen del precepto estatutario ... 624
III.5.2. Los Consejos Consultivos en el derecho comparado autonómico ... 626
III.5.2.1. Modelo institucional ... 626
III.5.2.2. Modelo gubernativo ... 628
III.5.3. El Proyecto de Ley del Principado de Asturias del Consejo Consultivo 631
III.6. LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO ... 633
III.6.1. Régimen Jurídico (J.L. de la Vallina Velarde) ... 633
III.6.1.1. Consideraciones generales ... 633
III.6.1.2. La potestad autonómica de autoorganización: sus límites ... 634
III.6.1.3. Modelos de organización administrativa autonómica ... 636
III.6.1.4. La regulación de la Administración del Principado de Asturias. 638
III.6.1.5. Los privilegios de la Administración pública autonómica ... 645
III.6.1.6. Régimen jurídico de los actos administrativos y de su impugnación ... 649
III.6.2. Función Pública (I. Arias Díaz) ... 651
III.6.2.1. Introducción ... 651
III.6.2.2. La función pública antes de los Estatutos de Autonomía ... 652
III.6.2.3. De los Estatutos de Autonomía a la LMRFP ... 655
III.6.2.4. La función pública en el Principado de Asturias ... 660

IV. RELACIONES DEL PRINCIPADO ... 675
IV.1. RELACIONES CON LOS CONCEJOS (F. Sosa Wagner) ... 677
IV.1.1. Introducción ... 677
IV.1.2. Los principios rectores de las relaciones con las Administraciones locales ... 678
IV.1.3. Consejería con competencias en régimen local ... 679
IV.1.4. La Comisión Asturiana de Administración Local ... 680
IV.1.5. Ayudas, subvenciones y otros modos de financiación ... 681

Pág.
IV.1.6. Delegación de competencias 682
IV.1.7. Otros instrumentos 684
IV.2. RELACIONES CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (L. Tolivar Alas) 684
IV.2.1. Introducción: la dualidad constitucional 684
IV.2.2. El papel de los reglamentos de las Cámaras legislativas 685
IV.2.3. Precisiones estatutarias y carácter de los convenios 686
IV.3. RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (L. Tolivar Alas)..... 686
IV.3.1. Tipos de relaciones jurídicas 686
IV.3.2. Relaciones de control en el Estatuto 687
IV.3.3. Relaciones de coordinación 688
IV.3.4. Relaciones de cooperación y de colaboración 688
IV.4. ACTIVIDAD EXTERIOR DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (B. Fernández Pérez) 689
IV.4.1. Introducción 689
IV.4.1.1. La acción exterior de las comunidades Autónomas: criterios de distinción..... 691
IV.4.1.2. La diversidad de manifestaciones de la acción exterior: la actividad directa y la actividad indirecta..... 692
IV.4.2. Las condiciones de posibilidad de la acción exterior de las Comunidades Autónomas: una ojeada retrospectiva..... 693
IV.4.2.1. La relimitación competencial en materia de acción exterior. 693
IV.4.2.2. La jurisprudencia constitucional..... 694
IV.4.2.3. La singularidad del ámbito comunitario..... 696
IV.4.3. La regulación de las manifestaciones de la acción exterior directa e indirecta en el Estatuto de Autonomía 696
IV.4.4. La organización interna de la acción exterior del Principado de Asturias..... 698
IV.4.4.1. La estructura orgánico-administrativa de la acción europea.. 698
IV.4.4.2. La estructura orgánico-administrativa de la acción exterior... 702
IV.4.4.3. La estructura orgánico-administrativa vigente en la actualidad 703
IV.4.4.4. La incidencia de la acción exterior del Principado en la organización de la Junta General del Principado de Asturias 706
IV.4.5. Las manifestaciones e la acción exterior del Principado de Asturias... 706
IV.4.5.1. La actividad exterior no comunitaria 706
IV.4.5.2. La actividad comunitaria o acción ante la Unión Europea 710

V. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS 721
V.1. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (E. Serrano Alonso)..... 723
V.1.1. Consideraciones generales 723
V.1.2. Estructura del Tribunal Superior de Justicia 724
V.1.2.1.Competencias jurisdiccionales de la Sala de lo Civil y Penal .. 725
V.1.2.2. Competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo .. 726
V.1.2.3. Competencias de la Sala de lo Social 727
V.1.3. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia..... 728
V.1.4. Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia 728
V.1.5. El llamado Magistrado autonómico 729

Pág.
V.2. CLÁUSULA SUBROGATORIA Y PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (L. TOLIVAR ALAS) 730
V.2.1. Noción y alcance de las cláusulas subrogatorias 730
V.2.2. Transferencia de medios materiales y personales 731
V.2.3. Los cuerpos nacionales y las Comunidades Autónomas 732
V.3. DEMARCACIONES JUDICIALES (L. TOLIVAR ALAS) 733
V.3.1. Una colaboración constitucionalmente prevista 733
V.3.2. La redacción integradora de la Ley Orgánica del Poder Judicial 734
V.3.3. Las demarcaciones y sus capitales en el Principado de Asturias 735

VI. HACIENDA 737
VI.1. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DEL PRINCIPADO (C. MONASTERIO ESCUDERO) 739
VI.1.1. Aspectos generales 739
VI.1.2. Los recursos tributarios 745
VI.1.2.1. Tributos cedidos 746
VI.1.2.2. Recargos 748
VI.1.2.3. Los tributos propios 752
VI.1.3. El sistema de transferencias 757
VI.1.3.1. Transferencias incondicionadas. De la PIE al Fondo de Suficiencia 757
VI.1.3.2. Transferencias condicionadas 759
VI.1.4. El recurso al endeudamiento y los efectos de la LGEP 762
VI.1.5. El horizonte de la Hacienda del Principado 765
VI.2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA HACIENDA Y EL PRESUPUESTO DEL PRINCIPADO (A. APARICIO PÉREZ) 766
VI.2.1. Introducción. Principio de autonomía financiera 766
VI.2.1.1. Consideraciones generales 766
VI.2.1.2. Carácter de la autonomía financiera 768
VI.2.1.3. Límites de la autonomía financiera 768
VI.2.1.4. Manifestaciones de la autonomía financiera 771
VI.2.2. Bienes del patrimonio 772
VI.2.3. Ingresos 773
VI.2.3.1. Sistema de financiación 773
VI.2.3.2. Ingresos tributarios 773
VI.2.3.3. Ingresos no tributarios 781
VI.2.4. El Presupuesto 785
VI.2.4.1. Introducción 786
VI.2.4.2. Concepto y contenido 786
VI.2.4.3. Principios presupuestarios 787
VI.2.4.4. Estructura 791
VI.2.4.5. Fases del Presupuestos 791
VI.2.4.6. La Cuenta General 793
VI.2.4.7. Prórroga 794
VI.2.5. Entidades de crédito. Sector público regional 794
VI.2.6. Participación de los trabajadores en la empresa. Modernización de los sectores económicos 794

Pág.
VI.2.7. No discriminación fiscal 795
VI.2.8. Tutela financiera de los entes locales 795
VI.2.9. Privilegios de la Hacienda pública 796

VII. APÉNDICE DOCUMENTAL 797
VII.1. Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Asturias..... 799
VII.2. Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo, de reforma del art. 25.3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía para Asturias 817
VII.3. Ley Orgánica 1/1994, de 24 de reforma del los artículos 10, 11. 12. 13 y 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía para Asturias 818
VII.4. Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía para Asturias..... 823
VII.5. Texto consolidado del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias 833

PRESENTACIÓN

"El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: Estudio Sistemático" que el lector tiene en sus manos es, en mi opinión, una obra ineludible y de obligada edición por la Junta General del Principado que me honro en presidir.

Lo es por varias razones. Por el tiempo transcurrido desde la aprobación del Estatuto, en diciembre de 1981, que justifica la pertinencia de este estudio tras más de 20 años de autogobierno. Porque nuestro Estatuto ha sido reformado en tres ocasiones, lo que ha supuesto una modificación sustancial de nuestras competencias hasta el extremo de poder afirmar que actualmente disponemos de un "techo" competencial homogéneo al de otras comunidades autónomas. El Principado ha producido una legislación considerable en el ejercicio de esas competencias y, en definitiva, nuestra Norma básica tiene ya una entidad que justifica su análisis sistemático.

El Parlamento de Asturias puso en marcha en el año 2001 diferentes iniciativas y actividades para conmemorar el vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía. Pretendimos no sólo celebrar la efemérides sino, y fundamentalmente, reflexionar acerca de los últimos años de nuestra historia, sobre el camino recorrido en el desarrollo de nuestras instituciones de autogobierno y abordar los retos que plantea el futuro.

Este Estudio Sistemático que ahora ve la luz es una de esas iniciativas y viene a completar ese análisis, en esta ocasión desde el ámbito científico y académico.

Quiero expresar mi agradecimiento al autor de la idea y del proyecto, Don Alberto Arce Janáriz, Letrado de la Junta General del Principado que ha sido, además, coordinador de la obra, y que una vez más ha dejado patente su rigor y buen hacer.

Agradecimiento que debo hacer extensivo también a los miembros de la Mesa de la Junta General de la V Legislatura: Doña Juana María González de Cabo, Don Pelayo Roces Arbesú, Don Balbino Dosantos Alonso y Don Fernando Goñi Merino, que hicieron posible con su apoyo que lo que fue proyecto sea hoy realidad.

Y debo realizar especial mención al Consejo de Redacción de este Estudio Sistemático. A Don Bernardo Fernández Pérez, Don Francisco Sosa Wagner, Don

Francisco Bastida Freijedo; Don Juan Francisco Casero Lambás; Don Juan Luis de la Vallina Velarde, Don José Manuel Riesco Morán y Don Juan Bautista Fernández Hidalgo. Todos ellos formaron parte, junto con el fallecido Don Ignacio de Otto Pardo, de la denominada "Comisión de los Ocho" y son, por tanto, los `padres" de nuestro Estatuto que no dudaron en prestarse a colaborar con la Junta General, aportando su experiencia, su opinión solvente y ponderada y, sobre todo, su visión de nuestra Norma y de nuestra Comunidad. Quiero, desde estas líneas, rendir público homenaje a todos ellos por su inestimable aportación al Autogobierno de Asturias.

A su trabajo se une la magnífica labor del conjunto de autores de este volumen cuyo prestigio en los ámbitos académico y jurídico está fuera de toda duda. En definitiva, creo que este Estudio Sistemático es una obra imprescindible que viene a responder a las expectativas planteadas y estoy segura que supone una nueva e importante aportación del Parlamento de Asturias al conjunto de la sociedad.

A todos los que han hecho posible este Estudio Sistemático, mi más sincero agradecimiento.

María Jesús Álvarez González
Presidenta de la Junta General del Principado de Asturias

PRELIMINAR

Proyectado en el marco del XX Aniversario del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, este *Estudio Sistemático* ha sido posible, ante todo, gracias a la decidida voluntad de la Mesa de la Junta General del Principado de la V Legislatura, que, compuesta, bajo la presidencia de la Excma. Sra. Doña María Jesús Álvarez González, por la Ilma. Sra. Doña Juana María González de Cabo, Vicepresidenta Primera, y por los Ilmos. Srs. Don Pelayo Roces Arbesú, Vicepresidente Primero, Don Balbino Dosantos Alonso, Secretario Primero, y Don Fernando Goñi Merino, Secretario Segundo, entendió, por unanimidad, en Acuerdo de 22 de mayo de 2002, que "el XX Aniversario del Estatuto constituye el mejor marco para promover y llevar a cabo una aproximación científica a nuestra norma institucional básica que dé cuenta de la realidad actual del ordenamiento estatuario de la Comunidad Autónoma". Es preciso, por ello, destacar de manera muy principal el respaldo del órgano rector del Parlamento asturiano, que, como en otras iniciativas editoriales, supo separar esta obra de las por otro lado naturales y legítimas divergencias propias del debate político. El reconcimiento se hace también extensivo a la Mesa de la Cámara de la VI Legislatura, presidida también por la Excma. Sra. Doña María Jesús Álvarez González, e integrada por los Ilmos. Sr. Don Manuel Aurelio Martín González, Vicepresidente Primero, Don Pelayo Roces Arbesú, Vicepresidente Segundo, Don Balbino Dosantos Alonso, Secretario Primero, y Don Fernando Goñi Merino, Secretario Segundo.

Obligado es también destacar, en segundo lugar, la decisiva intervención del Consejo Asesor, integrado por los ya conocidos como "padres del Estatuto" y miembros de la "Comisión de los Ocho" en su día encargada de la redacción originaria del Anteproyecto de Estatuto, cuya aportación ha sido inestimable, en lo que ha tenido de impulso y sobre todo de selección del panel de colaboradores.

A estos últimos ha de ir, en tercer lugar, necesariamente dirigido nuestro reconocimiento: un selecto elenco de profesores y juristas, vinculados al Principado de Asturias, que, como acreditados expertos, han dado lo mejor de sí mismos en la redacción de los distintos epígrafes del libro. Coordinar un equipo de esta categoría ha sido un verdadero honor.

La obra tiene un antecedente bibliográfico que no puede dejar tampoco de referirse. Se trata de los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, que, dirigidos por Raúl Bocanegra Sierra, editó el Ministerio para las Administraciones Públicas en 1987. Las reformas estatutarias de

1991 y, sobre todo, de 1994 y 1999 han traído al ordenamiento jurídico del Principado de Asturias cambios de suficiente calibre como para justificar un nuevo acercamiento a la realidad normativa del Estatuto, hecha desde el convencimiento de que el Estatuto es una norma "estructuralmente *en progreso*" (como ha podido decir de la Constitución el que fuera Presidente del Tribunal Constitucional Pedro Cruz Villalón) y abordada, por lo demás, con una metodología que la diferencia también de aquellos valiosos *Comentarios*, al haber preferido, sobre la exégesis de cada concreta disposición estatutaria, el estudio sistemático de los grandes bloques en que se organiza el Estatuto.

Se han distinguido así seis rúbricas principales: I. Elementos constitutivos del Principado de Asturias y fuentes de su ordenamiento jurídico, que vendría a corresponderse con el Título Preliminar del Estatuto (constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma, símbolos, territorio, población y lengua), al que se agrega un añadido sobre el régimen de los distintos tipos de normas que integran el sistema de producción jurídica en el Principado, y que aglutinaría también a los Títulos Quinto y Sexto del Estatuto; II. Las competencias, dedicada al Título Primero del Estatuto, y en la que, tras un estudio de carácter general sobre las reglas del reparto competencial, se da cuenta del análisis sectorial de cada concreta competencia del Principado; III. Organización, que aborda el Título Segundo, sobre los órganos institucionales (Junta General, Presidente y Consejo de Gobierno), los órganos auxiliares (Sindicatura de Cuentas y Consejo Consultivo) y la Administración del Principado; IV. Relaciones del Principado, en sus cuatro frentes, municipal, interautonómico, con la Administración General del Estado y "exterior"; V. La Administración de Justicia, para el Título Tercero (Tribunal Superior de Justicia, cláusula subrogatoria, personal de la Administración de Justicia y demarcaciones judiciales); y VI. La Hacienda, que sería el Título Cuarto del Estatuto (Financiación y Presupuestos). De cada asunto se ofrece información doctrinal, legal y jurisprudencial, sin que falten propuestas y sugerencias, que, respaldadas por la metodología científica con que han sido elaboradas, pueden llegar a formar parte, por qué no, del debate institucional.

Los Estatutos de Autonomía son, con la Constitución y bajo ella, quicio y engarce de la arquitectura plural de nuestro Estado, y, como tales, bueno es conocerlos de cerca y escudriñar sus potencialidades y también sus limitaciones. Desde la neutralidad del método académico y con plena lealtad institucional, este *Estudio Sistemático* quiere contribuir a asentar la dialéctica política sobre bases epistemológicas firmemente fundadas. El Estatuto es asunto de todos. Sólo resta confiar en el juicio benévolo del lector. La utilidad de la obra será la recompensa de quienes la ideamos.

El Coordinador

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJG	Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
Cc	Código Civil
Ccom	Código de Comercio
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CP	Código Penal
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
CUOTA	Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
DS	Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EA	Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias
EAND	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAR	Estatuto de Autonomía de Aragón
EB	Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares
ECAN	Estatuto de Autonomía de Canarias
ECANT	Estatuto de Autonomía de Cantabria
ECAT	Estatuto de Autonomía de Cataluña
ECL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León
ECLM	Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha
ECV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
EG	Estatuto de Autonomía de Galicia
EM	Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid
EMU	Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia
ERTV	Estatuto de Radio y Televisión
EV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
FCI	Fondo de Compensación Interterritorial
FS	Fondo de Suficiencia

FJ	Fundamento Jurídico
LBRL	Ley reguladora de las Bases del Régimen Local
LCAP	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
LCI	Ley del Principado de Asturias de Comercio Interior
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LEF	Ley de Expropiación Forzosa
LFE	Ley de Fundaciones
LFPPA	Ley del Principado de Asturias de la Función Pública
LFTCU	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGEP	Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LGT	Ley General Tributaria
LGTEL	Ley General de Telecomunicaciones
LGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria
LGS	Ley General de Sanidad
LGSS	Ley General de la Seguridad Social
LHL	Ley reguladora de las Haciendas Locales
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LMCS	Ley del Principado de Asturias de Medios de Comunicación Social
LMRFP	Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública
LMV	Ley del Mercado de Valores
LOA	Ley del Principado de Asturias de Organización de la Administración
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOCE	Ley Orgánica de calidad de la educación
LOCLGP	Ley Orgánica Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LODE	Ley Orgánica del Derecho a la educación
LOECE	Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOFAPA	Ley del Principado de Asturias de Organización y Funcionamiento de la Administración
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOFyCS	Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LOGSE	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo
LOPEG	Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LORCA	Ley de regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LOSSP	Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros privados
LOT	Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LOTCA	Ley Orgánica de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas
LOTCU	Ley Orgánica Reguladora del Tribunal de Cuentas

LOU	Ley Orgánica de Universidades
LP	Ley del Principado de Asturias del Patrimonio de Asturias
LPA	Ley del Proceso Autonómico
LPI	Ley de Propiedad Intelectual
LREG	Ley sobre Régimen de Elecciones a la Junta General del Principado de Asturias
LRJAPA	Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LSOF	Ley reguladora de los Servicios de las Oficinas de Farmacia
LSSPA	Ley del Principado de Asturias del Servicio de Salud
PIDCP	Pacto Internacional de Nueva York de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Nueva York de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIE	Porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado
PORNA	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias
RGF	Reglamento General de Fundaciones
RJ	Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia
RJCA	Repertorio Aranzadi de Sentencias de Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Provinciales y otros Tribunales
RJG	Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias
RN	Reglamento Notarial
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
RPDT	Reglamento de Población y Demarcación Territorial
RRFAs	Reglamento del Registro de Fundaciones Asistenciales
RRFE	Reglamento del Registro de Fundaciones
RSL	Reglamento de Servicios Locales
SESPA	Servicio de Salud del Principado de Asturias
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STS	Sentencia Tribunal Supremo
TCE	Tratado Constitutivo de las Comunidad Europea
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLPI	Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual
TRREPPA	Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias.
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local
TRTPP	Texto Refundido de Tasas y Precios Públicos del Principado de Asturias

I. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS Y FUENTES DE SU ORDENAMIENTO JURÍDICO

I.1. CONSTITUCIÓN, DENOMINACIÓN Y SEDE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA[*].

I.1.1. Constitución de la Comunidad Autónoma.

I.1.1.1. Introducción.

Asturias se constituyó en Comunidad Autónoma, denominada Principado de Asturias, en 1982, con la entrada en vigor del EA (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre). El art. 1 EA, reformado en 1999 (Ley Organíca 1/1999, de 5 de enero), lo enuncia.

En España, el proceso de transición democrática vinculó la recuperación de las libertades con la descentralización política. Lo prueba que el Programa común de

---

[*]**BERNARDO FERNÁNDEZ PÉREZ**, Profesor de Derecho Comunitario Europeo. Universidad de Oviedo. Ex Vicepresidente del Principado de Asturias.

Nota bibliográfica: Alvárez-Gendin, S., *Regionalismo. Estudio general. El problema en Asturias*, Oviedo, Talleres Tipográficos, 1932; Argüelles, R., *De la autonomía asturiana. Regionalismo económico asturiano*, Gijón, La Fe, 1934; Canals, S., *Asturias. Información sobre su presente estado moral y material*, Madrid, M. Romeo impresor, 1900. Consejo Regional de Asturias-Diputación Provincial de Oviedo, *El Proceso Autonómico asturiano*, volumen I, s.l. (Oviedo), 1981; Fernández Pérez, B., «Regionalismo asturiano. Textos para su historia», en *Los Cuadernos del Norte*, 4, 1980), pp. 124-143. «Movimientos regionalistas (1916-1932)», en *Historia General de Asturias*. Tomo sexto: Asturias, 1918-1933, Gijón, Silverio Cañada editor, 1981, pp. 145-160. Voz «Estatuto de Autonomía», en *Diccionario Histórico de Asturias*, Oviedo, Editorial Prensa Asturiana, 2001, pp. 397-404. Voz «Regionalismo», en *Diccionario Histórico de Asturias*, Oviedo, 2001, pp. 816-820. Voz «Regionalismo», en *Gran Enciclopedia Asturiana (Apéndice 1970-1980),* Gijón, Silverio Cañada Editor, 1981, volumen XVII, pp. 193-197; García Arias, J. L., *Bable y regionalismo*, Oviedo, 1975 Mancomunidad de Ayuntamientos Mineros de Asturias, *Asturias Autónoma. Propaganda Regionalista Asturiana. Año 1919,* Oviedo, Imp. Gutenberg, 1919; Muñoz Machado, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas,* dos volúmenes, Madrid, Civitas, 1982; Ortega y Gasset, J., «Unas notas de andar y ver: Vaga opinión sobre Asturias», en *España,* 42, 11 de noviembre de 1915, pp. 3-4 (Este artículo, modificado con la supresión del párrafo citado en el texto se recoge en el tomo III de *El Espectador*). Principado de Asturias, Consejería de la Presidencia, *El Proceso Autonómico asturiano*, volumen II, Oviedo, Servicio Central de Publicaciones, 1989; Silva, P. De, *El regionalismo asturiano*, Salinas, Ayalga ediciones, 1976. *Asturias realidad y proyecto,* Gijón, Ediciones Noega, 1982; Vernet, J., «La apertura del proceso autonómico», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14, 2002, pp. 127-169; VVAA, *Comentarios al estatuto de Autonomía de la comunidad Autónoma del Principado de Asturias* (dirigidos por Bocanegra Sierra, R.), Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas; Instituto de Estudios de Administración Local, 1987 (Autores de los comentarios: Aparicio Pérez, A.; Arranz Pumar, G.; Bocanegra Sierra, R.; Caballero Cortina, R.; Fernández Pérez, B.; García Fernández, J.; Monasterio Escudero, C.; Sosa Wagner, F.; Tolivar Alas, L.).

Coordinación Democrática, el organismo que reunió a las fuerzas de la oposición, exigía en 1976 del Gobierno "el reconocimiento de las aspiraciones a estatutos de autonomía de las nacionalidades y regiones que los reivindiquen y que se doten de la organización política adecuada para garantizar su propio proceso autonómico durante el proceso constituyente del Estado", o que, en febrero de 1977, la representación de la oposición que negociaba la transición con el Gobierno, al fijar sus criterios sobre la organización territorial del Estado, afirmara que "la descentralización del Estado, para adecuarlo a las exigencias que plantean le carácter plurinacional y plurirregional de España, es una necesidad urgente impuesta por el propio proceso democrático".

Si hubiera que sintetizar hoy el programa de muchas organizaciones políticas de entonces bastaría recordar el lema que presidía su acción en los años setenta: *Libertad, amnistía y estatuto de autonomía*. Para la mayoría de la oposición política al régimen franquista, estas ideas resumían las condiciones de posibilidad de un régimen político democrático. La libertad se identificó con la Constitución de 1978; la amnistía, con la legalización de todos los partidos políticos y la salida de las cárceles o la rehabilitación ciudadana de los represaliados por la dictadura (también con la absolución del pasado de quienes hubieran colaborado con ella); la autonomía, con la reivindicación en todas las regiones españolas, primero, de un régimen preautonómico y, posteriormente, de un Estatuto que garantizara el autogobierno "de las nacionalidades y regiones que integran" la "Nación española" (artículo 2 CE). Asturias no constituyó una excepción ni quedó al margen de las reivindicaciones autonomistas propias de este período. En el curso de este proceso, sin embargo, no parece que hayan tenido especial relevancia los antecedentes del regionalismo asturiano, de los que no se carece, aunque sea muy escasa la atención que, por lo general, han merecido en la historiografía contemporánea.

I.1.1.2. Las manifestaciones históricas del regionalismo en Asturias.

El fenómeno de los particularismos surge en Europa en el siglo XIX y comienza a manifestarse políticamente en España, Estado configurado históricamente en forma centralizada, en las regiones catalana y vasca. En Asturias, sin embargo, no puede hablarse en puridad de movimientos regionalistas organizados y con incidencia política relevante hasta mediada la segunda década del siglo XX. Con anterioridad hay, ciertamente, algún episodio singular que acaso deba conceptuarse, más que de regionalismo, de *provincialismo*. En efecto, en octubre de 1865 se constituyó la denominada *Asociación Provincial Asturiana*, que surgió como medio de apremiar la construcción del ferrocarril León-Gijón y que pretendía integrar a todos los pueblos de la provincia con el propósito de "promover y activar los intereses materiales de Asturias" y canalizar "las quejas, los clamores o las pretensiones de la opinión pública... (pues) nadie ignora que esta provincia carece de lo que otras poseen, de representantes que por puro patriotismo, sin ulteriores miras, agiten y resuelvan cerca de las regiones oficiales las cuestiones que más interesan y afectan a su regeneración, siendo por lo tanto, de absoluta necesidad que la provincia tome a su cargo la tarea de trabajar por su propia prosperidad". En el Comité directivo de la Asociación participaron Juan de Llano Ponte, Fulgencio Palacios, Tomás Velasco, José González Alegre, Andrés Vivasant, D. C. Bertrand, Dionisio Cuesta Olay Trófimo Collar,

Victoriano Argüelles, Diego F. Ladreda, Manuel Pedregal Cañedo, Félix de la Ballina, Cándido Busto, José Leandro Collera, Juan María Acebal y un representante de cada concejo. La Asociación parece que publicó un órgano de prensa, El Trabajo.

También en el siglo XIX se originó en Asturias una intensa tarea regionalista –coetánea de la que se produce en otras regiones españolas, con la reinaxença, por ejemplo– que alcanza su apogeo en el último tercio del siglo: Fermín Canella, Julio Somoza, Braulio Vigón, Máximo Fuertes Acevedo, Ciriaco Miguel Vigil o Félix de Aramburu, algunos de ellos integrantes del conocido como "Grupo de Oviedo", colaboraron, en grupos efímeros como La Quintana o de modo individual en la investigación asturianista. De la ausencia en Asturias hasta los albores del siglo XX de movimientos regionalistas de signo político daba testimonio Salvador Canals cuando escribía en 1900 que ni el amor a la región, ni la investigación histórica, jurídica, artística o lingüística de lo regional, de sus costumbres y folklore, habían generado, a diferencia de lo que sucedía en Cataluña, un regionalismo político: "no ha tomado el regionalismo asturiano –decía Canals– rumbos políticos ni siquiera ha revestido caracteres de propaganda literaria".

Entre 1915 y 1916, Ortega y Gasset resumía sus impresiones sobre Asturias en un artículo publicado en la revista España, que luego recogió con ligeras modificaciones en el Tomo III de El Espectador, en "tres sospechas: no existe en toda España un país donde con mayor pureza e intensidad se den las caracteres de una unidad regional; falta por completo en Asturias la clara conciencia de eso: los asturianos se sienten región, pero no se saben región; España recibirá incalculables beneficios el día que los asturianos adquieran esa clara conciencia regional y actúen sobre España no como asturianos, sino como Asturias".

La impresión de Ortega, en la que se vislumbran ecos de algunas ideas de Pascal, no había cambiado en abril de 1932, momento en el que, en un discurso pronunciado en el teatro Campoamor de Oviedo, todavía echaba en falta que Asturias actuara "como tal, como unidad y fuerza conjunta fuera de Asturias": "Asturias es inteligente, pero no es transitiva. (...) Necesitamos de vuestro regionalismo, como vosotros también lo necesitáis. (...) Pero viceversa, España necesita también de vuestro regionalismo, necesita de esa fuerza aunada a que antes me refería, porque tengo enorme fe en ese regionalismo asturiano, porque estoy seguro de que por anticipado habrá de poder asegurarse que será un regionalismo regulador, quiero decir, el regionalismo ejemplar, pauta exacta para todos los demás, el regionalismo que hay que oponer a aquellos otros sin claridad, lastrados de arcaísmos nacionalistas."

A) El contexto de los movimientos regionalistas asturianos en las primeras décadas del siglo XX.

El regionalismo político asturiano es intermitente y escasamente articulado. La aparición en Asturias de movimientos de este signo político tuvo lugar en torno a la segunda década del siglo XX. Surgieron, de un lado, como un eco de las manifestaciones de regionalismo en otras zonas de España, principalmente en Cataluña (recuérdese el intento frustrado de F. Cambó en 1918 de trasplantar el modelo de la Lliga a toda España y que alcanza también a Asturias), en un momento en el que entra en crisis el sistema político de la Restauración y se generaliza la protesta nacionalista y regionalista, hasta el punto de que desde diversos sectores -incluso desde

el propio Gobierno- se formula la autonomía municipal y regional como una alternativa a la forma de Estado unitaria; de otro, como una forma de aprovechar primero y de contrarrestar después los efectos de la I Guerra Mundial en la economía regional.

En efecto, la Guerra Mundial supuso un intenso proceso de acumulación de capital, principalmente en el sector hullero asturiano y, en consecuencia, la desaparición de la política proteccionista que caracterizaba el desarrollo del sector hasta entonces. Las medidas protectoras se desplegaban en el campo tributario, en forma de exenciones fiscales, del canon de superficie o, desde la Ley de 5 de abril de 1904, del impuesto del 3 por 100 sobre el producto bruto; en el ámbito comercial, mediante una intensa protección arancelaria o con la imposición del consumo de carbón nacional a determinadas industrias, ferrocarriles y marina de guerra y mercante; en otros sectores, arbitrando privilegios especiales en los transportes, o auxilios financieros del Tesoro Público, ya que desde 1909 se primaba por Ley con 0,30 pesetas la tonelada de carbón exportado o enviado por el litoral. Estas medidas, al hacerse rentable la industria hullera dentro del proceso de sustitución de importaciones (la hulla asturiana sustituyó durante la conflagración a la de origen británico), desaparecieron paulatinamente durante la Primera Guerra Mundial: la Ley de 27 de julio de 1918 restableció el impuesto del 3 por 100 sobre el producto bruto, el Real Decreto de 5 de enero de 1917 suspendió temporalmente el régimen de primas, y una serie de disposiciones reglamentarias intervinieron la producción y, fundamentalmente, la distribución y comercialización de la hulla asturiana. Con el final de la Guerra, al agotarse el proceso de sustitución de importaciones, la industria hullera se sumió en una profunda crisis. Si durante los años de acumulación la clase política asturiana pudo concebir un tímido regionalismo ofensivo como instrumento de integración en la clase dirigente, en los años sucesivos se recluyó en un regionalismo defensivo como medio de articular un cauce de presión que pretendió, básicamente, restaurar el marco proteccionista de que disfrutaba tradicionalmente la industria carbonera. En esta defensa confluyeron sectores sociales y políticos muy diversos, desde Cámaras de Comercio, organizaciones patronales y sindicales hasta partidos políticos. Como ejemplo de esta movilización regional bastaría citar la oposición que originó en Asturias el Tratado de Comercio con Gran Bretaña de 31 de octubre de 1922, que, como reflejaron los medios de comunicación, al prever la importación de carbón inglés, "puso en pie a la región" en una las mayores manifestaciones colectivas del siglo. Cuando a fines de 1923, con la Dictadura de Primo de Rivera, se suspendió la "normalidad" constitucional, la industria hullera asturiana estaba protegida de nuevo, como consecuencia de esta demanda "regionalista", con un arancel, con la imposición por ley de carbón asturiano o nacional a los ferrocarriles, a la marina mercante y a las industrias siderúrgicas, con la libertad de exportación de combustible con la rebaja de 0,40 céntimos en los arbitrios de las Juntas de Obras del Puerto, con un complejo sistema de primas a la producción, y desde 1922, con la exención del 3 por 100 sobre el producto bruto y del impuesto de transporte terrestre.

En este contexto, en la segunda y tercera décadas del siglo XX, se produce de forma intermitente un debate sobre la cuestión regional en la prensa y en los foros culturales asturianos, y cristaliza una tibia reivindicación regionalista. La Diputación Provincial y los Ayuntamientos asturianos, fundamentalmente los agrupados en la Mancomunidad de Ayuntamientos Mineros de Asturias, solicitan del Gobierno la autonomía municipal y regional; en esa época aparecen publicaciones periódicas de

tendencia regionalista –Región. Revista de Asturias, proyecto que agrupó en 1917, entre otros, a Fernando Vela, José A. Cepeda, Antonio Gamoneda, Manuel Medina, Nicanor Piñole, Joaquín A. Bonet, Víctor Hevia, Manuel Presno, Eduardo M. Torner, Evaristo Valle y Manuel Vega; El Regionalista Astur. Semanario autonomista regional, aparecido en 1919, que divulgó en su primer número un programa de autonomía regional centrado básica, si no exclusivamente, pese a su título, en la reivindicación de la autonomía municipal; El Ideal; La Mancomunidad, revista quincenal asturianista; Alma Astur–; la prensa diaria (El Pueblo Astur, por ejemplo) mantiene secciones con el nombre de "Tribuna regionalista"; Eduardo Torner publica su Cancionero popular asturiano; Pachín de Melás inicia la Biblioteca Popular Asturiana en 1918, y en 1922, la colección "La Novela Asturiana"; se multiplican los ciclos de conferencias sobre el tema –Julián Ayesta, José Soto, José Loredo Aparicio, en 1918 y 1919, en el Ateneo Obrero de Gijón y en el Ateneo Casino de Sama; Julián Ayesta, Rogelio Jove Bravo, Fernández-Ladreda, Andreu y Celestino Gerardo Álvarez Uría en el Centro de Acción Católica en 1923 y 1924–; se constituyen centros culturales asturianistas o de carácter regionalista –el Ateneo Obrero de Gijón crea una "Sección de estudios asturianos"; en 1921, Aurelio de Llano, Marcelino Fernández, Guillermo Estrada, Víctor Hevia, Fernando Señas, Juan Uría, Leopoldo Alas, Nicolás Soria, José Cuesta, Aurelio Gago y Rogelio Jove y Bravo, entre otros, fundan el Centro de Estudios Asturianos; Eduardo M. Torner, Benito Álvarez Buylla y Fernando Señas Encinas organizan en octubre de 1922 el Ateneo Asturianista, que acabaría denominándose Asturiano y finalmente Ovetense; Fabriciano González García, «Fabricio», en fin, fundador de El Regionalista Astur, crea en 1920 la Real Academia Asturiana de Artes y Letras–.

B) Rasgos típicos del regionalismo asturiano.

Los rasgos característicos de estas manifestaciones del regionalismo histórico asturiano son: a) la tendencia a identificar el regionalismo con la defensa de particulares intereses económicos; b) la consideración de la industria carbonera como hecho diferencial o rasgo de identidad de la región; e) la articulación de la demanda de índole regionalista a través de grupos de presión que defienden un particularismo legislativo o un marco proteccionista de la industria –especialmente la hullera– y del comercio asturianos; d) la importancia subalterna o marginal que se concede a los factores culturales de la región; e) la percepción del regionalismo político clásico como un movimiento beligerante o disolvente de la unidad nacional y, por ello, la postulación de un regionalismo integrador, acorde con la condición germinal que se atribuye a Asturias en la configuración histórica de España; d) la creencia en la dificultad de convertir el sentimiento regional en "conciencia regional" y la proclividad a configurar la "identidad asturiana" como una conciencia dormida o latente; e) la escasa entidad de los objetivos políticos, más próximos a una mejora de la estrategia de defensa de intereses económicos en el marco político estatal que a la postulación de una reorganización territorial del poder; f) la concepción de la región como un ámbito de conciliación y de concordia superador de cualquier antagonismo; g) el limitado alcance de la reivindicación política de autonomía, que no pasa de la exigencia de una mera descentralización administrativa y del fortalecimiento de la Diputación Provincial; h) la importancia que adquiere de modo recurrente en la con-

figuración del poder regional el respeto a la autonomía municipal y la función misma de los Ayuntamientos, ya que, con frecuencia, la región y sus órganos políticos se conciben como una reunión de concejos y una agregación de poderes municipales.

C) Manifestaciones orgánicas del regionalismo asturiano.

Compartiendo alguno o todos estos rasgos se constituyeron en la segunda década del siglo XX varias organizaciones políticas o, en algún caso, simples grupos de interés o de presión. Ejemplos de las primeras fueron la Junta Regionalista del Principado, vinculada al carlista Juan Vázquez de Mella y articulada en torno a Círculos Instructivos Regionalistas de ámbito municipal, y cuyo ideario se sintetizó en el folleto Doctrina Asturianista, articulada en forma de preguntas y respuestas, al modo de un catecismo popular, o del Compendio de la doctrina catalanista o del Ami Vasco; la Liga Pro-Asturias, impulsada por el político, primero liberal, luego conservador y finalmente maurista, Nicanor de las Alas Pumariño y Troncoso; el Centro Democrático Regionalista, constituido en Avilés, en 1919, en torno al político reformista José Manuel Pedregal. Ejemplo de los segundos fue la Junta de Fomento y Defensa de los Intereses de Asturias. Todas fueron, sin embargo, organizaciones de vida efímera o lánguida.

Cuando la promulgación de la Constitución republicana de 1931 estableció la forma de Estado integral, una peculiar forma de Estado regional que permitía, como excepción al régimen uniforme, el autogobierno de algunas regiones, y las tensiones autonomistas se reavivaron en España, la necesidad de lograr la autonomía para Asturias se recogió en los programas de diversos partidos políticos (así lo prueban, por ejemplo, las proclamas recurrentes del Partido Republicano Federal; el folleto Nuestra Personalidad Regional, editado a fines de 1931 por la Agrupación Asturiana de Acción Nacional, y hasta las declaraciones foralistas de los sectores del tradicionalismo en Asturias, realizadas en su publicación Tradición Astur). Simultáneamente, se reprodujeron en Asturias algunas organizaciones regionalistas, si bien todos los partidos políticos antepusieron como problema primordial y prioritario la solución de los conflictos sociales a la exigencia de autonomía. Resurgieron entonces en el ámbito político regional agrupaciones minúsculas y de escasa incidencia que se calificaban a sí mismas de autonomistas, como la Derecha Regional Asturiana, la Liga Regional Asturiana o, ya en 1936, el Bloque Popular, autoproclamado "apolítico y regionalista".

D) El contenido institucional de la reivindicación regionalista: proyectos históricos de Estatutos de Autonomía.

En el curso de estas manifestaciones del regionalismo asturiano, la demanda autonomista cristalizó en la exigencia de un estatuto de Autonomía para la región, del que se formularon sucesivamente varios anteproyectos y proyectos. Los primeros de los que hay noticia son los diversos «proyectos y bases para el Estatuto de autonomía municipal y regional» elaborados por los ayuntamientos de Laviana, Mieres, Sama de Langreo y Avilés en los primeros meses de 1919 y recogidos en un folleto publicado por la Mancomunidad de Ayuntamientos Mineros de Asturias bajo el título de Asturias Autónoma. Propaganda Regionalista Asturiana. Año 1919. Todos ellos

se inscriben en el movimiento municipalista autonómico que se genera en los años de crisis de la Restauración y se inspiran, en ocasiones siguiéndolo al pie de la letra, en el proyecto de Ley presentado a las Cortes por el Gobierno Romanones el 20 de enero de 1919. Estos proyectos surgían en los Ayuntamientos de la zona central de Asturias –en concejos que con el crecimiento de la industria carbonera experimentaban un notable crecimiento de la población residente y una proletarización intensa, al tiempo que veían degradarse la infraestructura viaria y las condiciones sanitarias e higiénicas o de vivienda–, sucedían a la petición genérica de autonomía elevada por la Diputación Provincial al Gobierno en 1918 y, en gran parte, se formulaban frente a ella. En efecto, los gobiernos municipales de las comarcas hulleras, con notable representación de los partidos reformista, socialista y de diversas corrientes republicanas, veían cómo sus respectivos concejos generaban una riqueza de la que no podían servirse para mejorar las condiciones de vida de sus vecinos, debido a una legislación local anticuada y centralista, en la que la Diputación Provincial, dirigida por los partidos conservador o liberal, carecía de proyección regionalista y dificultaba la autonomía y autarquía municipales. El movimiento municipalista culminó, inspirándose en el modelo de la Asamblea de Parlamentarios de 1917, con una reunión de "fuerza vivas", convocada por la Mancomunidad Hullera y celebrada en el Paraninfo de la Universidad el 15 de marzo de 1919, y en la que se designó una Comisión, integrada, entre otros, por los socialistas Manuel Llaneza y Teodomiro Menéndez y el reformista César del Valle, a la que se le encomendó que convocara una Asamblea Provincial de Ayuntamientos, Diputación Provincial, representantes de Cortes, Cámaras de Comercio, de la Propiedad Industrial, sociedades obreras y agrícolas, y a la que debía presentar un "proyecto de estatuto municipal y regional", trabajo del que no hay constancia que se hubiera culminado.

La exigencia de autonomía por parte de la Diputación Provincial se había producido el 18 de enero de 1918, momento en el que el Pleno de la corporación aprobó por unanimidad una moción presentada por dos diputados del Partido reformista, César del Valle y Carlos de la Torre, con el siguiente contenido: «El Principado de Asturias, por sus límites geográficos bien definidos, por sus peculiares elementos de riqueza, por su historia y por el carácter de sus hijos, necesita vivir para engrandecerse, engrandeciendo al mismo tiempo a la Patria Española, en un amplio régimen de autonomía administrativa, como organización natural de la Región, con facultades para gobernarse y regirse libremente en todos los órdenes que afecten al pleno desenvolvimiento de su vida íntima, sin perjuicio de conceder plena autonomía a sus municipios".

A finales de 1918, el pleno de la Diputación Provincial reiteró la petición de autonomía, remitiendo al Gobierno unas *Bases para la autonomía asturiana*. En ellas solicitaba: i) la ampliación de las facultades de la Diputación "en cuanto interese de modo privativo a la Región Asturiana, sin que el Poder Público intervenga directa ni indirectamente en la adopción y ejecución de los acuerdos de la Diputación regional mientras se mantenga dentro de los límites de la esfera administrativa y sean compatibles con la soberanía del Estado; ii) una "Hacienda propia, mediante arbitrios o impuestos que la Diputación establezca"; iii) la concertación de entre el Estado y la Diputación de un sistema de pago de los impuestos generales, mecanismo que evitaría "cualquier oposición entre los impuestos que crease la Diputación y el sistema tributario del Estado"; iv) la asunción por el Estado del coste de "los servicios que el Poder Público central organiza o tiene bajo su dependencia"; v) la "más amplia auto-

nomía administrativa a los municipios, emancipándolos de la tutela del Estado y de toda dependencia de los órganos del Poder Público, reconociendo a los Ayuntamientos el libre ejercicio de sus funciones en cuanto afecta a los intereses peculiares de los pueblos y autorizándoles con amplias bases para la creación de sus Haciendas."

De nuevo la Diputación, al instaurarse la dictadura del general Primo de Rivera y ante sus vagas promesas de conceder autonomía a regiones y municipios, elevó dos memorias al Directorio militar, una a finales de 1923 y la otra en 1924, en las que se afirmaba la necesidad de «una transformación radical del organismo regional o provincial, con una reorganización que debe consistir en considerar a la región como organismo natural con completa libertad e independencia para organizarse y gobernarse».

Pese a la exigencia de «completa libertad», la Diputación sólo reclamaba un incremento de competencias, en concreto más facultades para crear servicios de telégrafos y teléfonos, la inspección de la beneficencia particular y pública, y «la creación, ordenación y refundición de los organismos que se requieran al fomento de la agricultura, industria y comercio».

La proclamación de la República y la articulación en la Constitución de 1931 de la forma de *Estado integral* favorecieron el tratamiento legal de las demandas autonomistas. Ya se vio que, al calor de este resurgimiento, se constituyeron algunas fuerzas políticas de signo regionalista. Pero el contenido de la reivindicación autonomista durante la República fue limitado y no llegó a plantearse formalmente ante los órganos el Estado, al contrario de lo que sucedió en Cataluña, País Vasco o Galicia. Los intentos de dotar a la región de un Estatuto de autonomía y de precisar su contenido se redujeron a la iniciativa de varios escritores –Constantino Suárez, Emilio Robles– que instaron a la redacción de un Estatuto con la publicación en la prensa regional de las bases del proyecto de Ley del Gobierno Romanones como posible fuente de inspiración. No obstante, el grupo *El Aldeano* de Castropol publicó el 15 de mayo de 1931 en su órgano de prensa, del mismo nombre, un manifiesto, "Hacia la Organización de Asturias", en el que se recogían unas bases de Estatuto que creaba como "órgano político de la región asturiana", la Junta General, "agrupación voluntaria de Concejos", integrada por un "Procurador de cada Concejo, cualquiera que sea su población", y de la que surgía un órgano ejecutivo, la "Diputación", formada por "ocho o nueve miembros". Por su parte, el Partido Republicano Federal declaró tener redactado un proyecto, aunque no lo hizo público. Ramón Argüelles, en una serie de charlas radiofónicas recogidas como libro en 1934 *–De la autonomía Asturiana. Regionalismo económico asturiano–,* propugnó el citado proyecto Romanones como trabajo previo aceptable. En este marco de debate, en 1932, se constituyó una Comisión, integrada por Ramón Menéndez Pidal, Ramón Pérez de Ayala, Teodomiro Menéndez y Manuel Rico Avello, a la que se encomendó presentar un proyecto de Estatuto de Autonomía. No hay noticias de que hubiera concluido sus trabajos, ni siquiera de que los haya iniciado. De modo que de la época de la Segunda República, como proyecto de Estatuto de Autonomía, sólo quedan las «Bases para el Estatuto regional de Asturias» que, en una iniciativa estrictamente individual y académica, publicó en 1932 el profesor Sabino Alvarez Gendín como apéndice de su libro *Regionalismo. Estudio General. El problema en Asturias.*

Estos proyectos y Bases de Estatuto de autonomía, tan escasos, comparten unos rasgos comunes: a) contención en el objetivo político, que no suele desbordar el de la descentralización administrativa; b) recuperación de instituciones tradicionales o,

al menos, de su denominación, *Junta General, Diputación, Principado de Asturias,* etc., con la excepción del proyecto de Álvarez Gendín, quien elude, en tiempos republicanos, ciertos términos y sus connotaciones; e) defensa de la autonomía municipal; d) sistema de representación que posibilita, junto a la popular, la representación de los concejos asturianos y, en algunos casos, la corporativa; e) Hacienda autónoma articulada con la del Estado mediante concierto.

I.1.1.3. El resurgimiento en Asturias de la reivindicación del autogobierno.

La reivindicación de la autonomía en Asturias resurge en el curso de la transición democrática de los años setenta y en el marco del proceso constituyente que cristaliza en la Constitución de 1978. Pero se efectúa sin recurrir de modo especial a la existencia de una exigencia de autogobierno históricamente insatisfecha, de forma que el proceso estatutario asturiano ni se presenta como el restablecimiento o sutura de un *continuum* que hubiera sido interrumpido y bloqueado por la sublevación contra la Segunda República, ni se acoge a la existencia de credenciales regionalistas, menos aún nacionalistas (pese a alguna exhumación o reedición oportunista en 1977 del opúsculo de 1918, *Doctrina Asturianista*), ni fuerza política alguna se presentó como continuadora de aquellos movimientos.

En efecto, las tendencias autonomistas en la Asturias de los setenta no fomentaron la aparición de fuerzas políticas estables de signo regionalista. Es cierto que en febrero de 1975 se constituyó Democracia Socialista Asturiana, con una tendencia programática claramente autonomista, y cuya militancia acabaría constituyéndose en la base social y orgánica del Partido Socialista Popular de Asturias. También que en 1977, con ocasión de las elecciones generales, se constituyó la coalición Unidad Regionalista, candidatura que agrupaba a un heterogéneo conjunto de fuerzas políticas y personalidades independientes caracterizadas por la defensa inequívoca del régimen democrático, y que se presentaba con un programa político mínimo en el que se afirmaba que: «Como *regionalistas* propugnamos la Autonomía para Asturias en el marco del Estado español y denunciamos todo intento de perpetuar el centralismo cualquiera que sea el disfraz que adopte. Concebimos la Autonomía como el único medio para que los intereses sociales, económicos, políticos y culturales del pueblo asturiano estén adecuadamente protegidos y potenciados. (...) La Constitución reconocerá en el caso concreto de Asturias el derecho del pueblo asturiano a elaborar y aprobar democráticamente su propio Estatuto de Autonomía».

Pero ninguna de estas fuerzas logró implantarse en el espectro político asturiano de forma permanente. Instaurada ya la autonomía, resurgieron de forma esporádica formaciones minoritarias de matiz autonomista, e incluso algunas de ellas, las que lograron una mayor implantación y continuidad, alcanzaron representación parlamentaria, siempre minoritaria, en el Parlamento regional, como Coalición Asturiana, luego Partido Asturianista, o la Unión Renovadora Asturiana. Fueron los partidos políticos de implantación estatal, en definitiva, los que acabaron encauzando y articulando las demandas autonomistas asturianas, comunes en intensidad a las del resto de las regiones españolas, si se hace excepción de Cataluña y el País Vasco.

La defensa de la autonomía regional esgrimió ideológica y argumentalmente dos tipos de factores: uno de naturaleza predominantemente cultural, vinculado con la idea de identidad regional; y otro de orden socioeconómico, que conectaba la reivin-

dicación de autonomía con la necesidad de articular un poder político regional que contribuyera a superar la crisis de la estructura económica tradicional de Asturias.

La presencia de los factores de orden cultural tuvieron, no obstante, una incidencia marginal en el proceso, pese a la aparición de asociaciones como *Conceyu Bable*, constituido en 1974 con el objeto de potenciar el *bable* como lengua de cultura y de identidad regional, organización que en su actividad no siempre eludió el campo político, denunciando el carácter centralista y «estatalista» de las organizaciones políticas con implantación en Asturias.

Los factores centrales de la exigencia de autonomía fueron de índole socioeconómica y se asociaron a la necesidad de instaurar un ámbito político que permitiera la adopción de medidas coadyuvantes a la solución de la crisis estructural que padecía la región. Este argumento está presente de modo recurrente en el discurso político de la época, mezclándose en ocasiones con la concepción de que la autonomía regional es un factor de democratización del sistema político, porque permite la aproximación de los gobernantes a los gobernados y fortalece los mecanismos de control en los procesos de toma de decisiones.

Si pudo afirmarse que en el debate constituyente español predominaron dos cuestiones, cómo abordar e integrar políticamente la reivindicación histórica por parte de las "nacionalidades periféricas", y cómo regionalizar política y administrativamente España para racionalizar y hacer más eficaz la Administración del Estado al tiempo que se acercaban las decisiones a los ciudadanos, en Asturias podría decirse que las fuerzas políticas y los círculos de opinión, compartiendo la idea de que la descentralización política era un factor de democratización, basaron la demanda autonomista en un "hecho diferencial" que, sin negar las tradiciones, los rasgos culturales o la historia común (lo que algún autor calificó de "diferencialidad regional originaria"), privilegiaba el dato de una situación socioeconómica crítica agravada por el centralismo. De ahí que la autonomía se concibiera como la vía de atajarla, y el Estatuto, fundamentalmente, como un instrumento, "no (...)un texto jurídico-político aséptico ... sino un conjunto de medios, competencias e instrumentos útiles para corregir paulatinamente sus características estructurales más negativas".

Esta singularidad, la conexión de la demanda autonómica con la necesidad de hallar una respuesta a la crisis estructural de la región, explica, en definitiva, el "formato" del debate, la recurrencia de ciertos temas, el énfasis en determinados contenidos estatutarios o el carácter irrenunciable de algunas reivindicaciones.

I.1.1.4. La transición a la autonomía: el régimen de preautonomía.

Iniciada la transición democrática y a la espera de que con la aprobación de la Constitución se reconociera en España un sistema autonómico, es decir, durante el período que media entre la aprobación de la Ley para la reforma política de 4 de enero de 1977 y la aprobación de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, el Gobierno de la Nación, previa negociación con los representantes parlamentarios del territorio, concedió a distintas regiones, empezando por Cataluña, un régimen de autonomía provisional, que se conoció como "preautonomía". El reconocimiento de un régimen preautonómico para Asturias se demoró hasta el tercer trimestre de 1978, a pesar de que su Asamblea de Parlamentarios, un organismo que en pleno proceso constituyente asumía la representación de la región, fue una de las

primeras de España en constituirse (lo hizo el 20 de julio de 1977) y de que el 11 de octubre, en una reunión celebrada en la sede de la Diputación Provincial, acordó iniciar las negociaciones con el Gobierno para dotar a Asturias de un régimen de autonomía provisional y acometer la elaboración de un anteproyecto de Estatuto de autonomía para Asturias, dentro del marco previsible de la nueva Constitución del Estado que entonces se elaboraba.

Sin embargo, hasta el mes de agosto de 1978 no se llegaría a un acuerdo definitivo sobre el contenido del Decreto-Ley de preautonomía, al ser rechazadas, al principio por el Ministro para las Regiones como representante del Gobierno, y más tarde por la organización asturiana del partido del Gobierno, Unión de Centro Democrático, que fue adecuando su política a la gubernamental, las diversas propuestas que hacía la Asamblea de Parlamentarios. Éstas eran aprobadas en un primer momento por todos sus miembros, con la excepción del representante de Alianza Popular; más tarde, sólo por socialistas, comunistas y un senador independiente, parlamentarios que constituían, no obstante, mayoría en la Asamblea. El Consejo de Ministros aprobó finalmente el Decreto-Ley en su reunión del 25 de agosto, pero la norma no se perfeccionó hasta el 27 de septiembre y aún tardó trece días, hasta el 10 de octubre, en aparecer en el *Boletín Oficial del Estado*.

El Real Decreto-Ley declaraba que Asturias "es una provincia con entidad regional histórica" (locución que concordaba con una de las características que se exigían a las provincias en el art. 143 CE, entonces en proyecto, para reconocerles el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el art. 2 CE) y abría una etapa preautonómica en la que la función de gobierno y administración de la región se confiaba a un órgano colegiado, el Consejo Regional de Asturias, que coexistía con el órgano de gobierno y administración de la provincia, la Diputación Provincial. El Consejo Regional de Asturias contaba con tres órganos unipersonales, un presidente, que ostentaba la representación legal del Consejo y presidía sus sesiones, un vicepresidente y un secretario. La Constitución formal del Consejo Regional de Asturias tuvo lugar el día 10 de noviembre de 1978, en el salón de sesiones del palacio de la Diputación Provincial, eligiéndose los cargos de presidente, vicepresidente y secretario, y creándose las Consejerías con las que el Consejo Regional atendería administrativa y funcionalmente las competencias que fueran objeto de transferencia. La primera reunión solemne del Consejo Regional de Asturias tuvo lugar el 11 de noviembre de 1978 en el Salón de Sesiones del Ayuntamiento de Cangas de Onís.

El inicio de las transferencias desde la Administración Central al Consejo Regional de Asturias se demoró más de un año desde la aprobación del régimen preautonómico. En efecto, el 5 de diciembre de 1978, el Consejo Regional, en cumplimiento del Real Decreto 2405/1978, de 29 de septiembre, nombró a sus quince representantes en la Comisión Mixta de Transferencias del Estado al Consejo Regional, pero hasta diciembre de 1979 –Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre– no se produjeron las primeras transferencias, cuya mayor parte comenzaron a ejercerse desde el primero de abril de 1980.

I.1.1.5. La elaboración del Proyecto de Estatuto de Autonomía.

Establecido el régimen preautonómico, y aún pendiente el cierre del proceso constituyente en España, se inició el proceso de elaboración y aprobación del

Estatuto, proceso que fue impulsado, con un diverso grado de protagonismo, por las cuatro fuerzas parlamentarias asturianas: Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Unión de Centro Democrático (UCD), Partido Comunista de Asturias (PCA) y Alianza Popular (AP, luego Coalición Democrática, CD). Sin embargo, este dato no implica que otras fuerzas políticas no tuvieran propuestas propias: en 1977, el desaparecido, por integración en el PSOE, Partido Socialista Popular de Asturias formuló una suerte de decálogo, las «Bases para la autonomía de Asturias»; del mismo año data un "Anteproyecto" de texto articulado de Estatuto de Autonomía Asturiana elaborado por el Movimiento Comunista de Asturias, que postulaba un Estado Federal en el que el pueblo asturiano ejercía su autogobierno constituyéndose en Región Autónoma; el poder regional se organizaba en una Junta General o poder legislativo, una Diputación, o poder ejecutivo, y un Tribunal Supremo regional; al mismo tiempo se creaba un Tribunal Regional de Garantías Constitucionales y otros organismo como un Instituto de Desarrollo Regional, que planificaría la economía de la región, una Academia Asturiana de la Lengua y la Cultura, que defendería el bable, "lengua tradicional del pueblo asturiano", y una Universidad de Asturias.

Hasta que la Constitución no delimitó la organización territorial del poder, las propuestas de las diversas fuerzas políticas adolecieron de un explicable grado de indeterminación. Así, el establecimiento del régimen provisional de autonomía con la constitución del Consejo Regional de Asturias, impulsó a los partidos políticos con representación parlamentaria, PSOE, UCD, PCA y AP, a suscribir el 10 de noviembre de 1978 un *Compromiso sobre la Autonomía para Asturias* en el que*:*

"Los partidos políticos abajo firmantes, conscientes de la trascendental importancia que para nuestra Región tiene conducir a buen término el proceso autonómico que se inicia con la promulgación del Real Decreto-Ley del Régimen Preautonómico para Asturias de 27 de septiembre de 1978, adquieren solemnemente ante todos los asturianos mediante la presente declaración el siguiente compromiso:

1.º Defender la Autonomía como una necesidad para Asturias, dentro del principio de unidad y solidaridad de los pueblos de España, tal y como queda establecida en el proyecto de Constitución.

2.º Asumir la elaboración y consecución de un Estatuto de Autonomía para Asturias en el plazo más breve posible conforme a los preceptos establecidos en el proyecto de Constitución y en el que se logre para nuestra Región, la mayor autonomía, respetando el principio ya señalado de unidad y solidaridad de todas las regiones que integran el Estado Español.

3.º Promover la participación de todos los asturianos, brindándoles la mayor información en todo el proceso de consecución de la autonomía y de elaboración del Estatuto.

4.º Apoyar y hacer del Consejo Regional de Asturias un Organismo vivo capaz de elaborar y de defender alternativas a los problemas más acuciantes que tiene la Región, todo ello sin ignorar las dificultades que al respecto se van a tener en esta primera fase.

5.º Actuar de manera conjunta para el logro de estos objetivos"

La elaboración del proyecto de Estatuto no se inició hasta que, una vez en vigor la Constitución, los partidos políticos asturianos con representación parlamentaria suscribieron, el 11 de junio de 1979, un *Pacto Político* en el que, al mismo tiempo que ponían fin a la crisis política surgida tras las elecciones municipales de 1 de marzo de aquel año en torno a la composición del Consejo Regional de Asturias y

de la Diputación Provincial y a las relaciones entre ambas instituciones, impulsaban el proceso autonómico. El *Pacto* se iniciaba con una serie de compromisos sobre "el marco de nuestra autonomía regional":

"Conscientes de que el futuro político de nuestra región pasa ineludiblemente por el logro de una autonomía regional amplia y fuerte y que el camino para lograrla no es otro que la aprobación del Estatuto de Autonomía al amparo de lo establecido en la Constitución, se hace urgente comenzar el proceso de elaboración del mismo. A estos efectos se acuerda:

1.º) Constituir antes del 25 de junio próximo una Comisión para la elaboración del Estatuto de Autonomía de Asturias, integrada por un máximo de seis representantes permanentes de cada uno de los cuatro partidos asturianos con representación parlamentaria, entre los que necesariamente debe de (*sic*) haber algún parlamentario o diputado provincial de los pertenecientes a cada uno de dichos partidos.

2.º) Dicha Comisión procederá de inmediato a la elaboración del proyecto de Estatuto de autonomía de Asturias, determinando el proceso interno de su elaboración que necesariamente incluirá un periodo de consultas a Instituciones, Entidades y fuerzas políticas, sociales y culturales asturianas, para su debate y en su caso la elevación a la Comisión de las propuestas que estimen oportunas. Corresponderá a dicha Comisión el decidirse por la aplicación del art. 143 ó 151 de la Constitución como dos posibles vías de acceso a la autonomía regional asturiana.

3.º) Proceder a la Constitución formal, con elección de Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Asamblea de Parlamentarios de Asturias y de la Asamblea conjunta de Parlamentarios y Diputados Provinciales, previstas respectivamente en los artículos 151 y 146 de la Constitución como órganos formales de elaboración de los Estatutos de Autonomía y de remisión de los mismo a las Cortes, según la vía de acceso a la autonomía que se escoja.

4.º) Poner en marcha la iniciativa del proceso autonómico prevista en (el) párrafo 2 del Art.º 143 y en la Disposición Transitoria 1ª. de la Constitución, creándose una comisión técnica de los cuatro partidos políticos asturianos con representación parlamentaria para que estudie la forma y las fechas oportunas."

El 25 de junio de 1979, cumpliendo el *Pacto,* se designó la Comisión Redactora del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias, integrada por 24 miembros: Rafael Fernández Alvarez, Pedro de Silva Cienfuegos-Jovellanos, Eugenio Carbajal Martínez, José Manuel Palacio Alvarez, Bernardo Fernández Pérez y Francisco Sosa Wagner, por el PSOE; Luis Vega Escandón, Emilio García-Pumarino Ramos, José Agustín Antuña Alonso, Juan Casero Lambás y otros dos representantes a designar según las especialidades de los temas a tratar, por UCD; Gerardo Iglesias Argüelles, Francisco Prado Alberdi, Joaquín Lorences Rodríguez, Ignacio de Otto Pardo, José Carlos Fernández Rozas y Francisco Bastida Freijedo, por el PCA, y Luis Fernández Vega, Juan Luis de la Vallina Velarde, Francisco Alvarez-Cascos Fernández, José Emilio Longo García, Pablo García Vallaure y Francisco Fernández Eguibar, por CD.

A) La elección de la vía de acceso a la autonomía.

Esta Comisión, conocida como "Comisión de los 24" se constituyó en Luanco el 26 de junio de 1979 y celebró varias sesiones a lo largo de aquel verano. Sus primeros trabajos se formularon como una guerra de guarismos en la que se discutió si el

proceso se iniciaba por la vía del art. 143 o por la del 151 CE. Los cuatro partidos políticos fijaron sus posiciones, tres de ellos –PSOE, PCA y AP– a favor del artículo 151; la UCD, del 143. Las posiciones no estaban exentas de matices.

La Federación Socialista Asturiana-PSOE concebía el proceso autonómico de Asturias a la luz de los siguientes principios: "Consecución de un área autónoma de la mayor amplitud posible, en la perspectiva de un Estado Federal, que en términos materiales es factible construir en el interior de la vigente Constitución; ajustar el proceso a las posibilidades reales de gestión regional, tanto objetivas como subjetivas, lo que determina la necesaria gradualidad del proceso; corresponsabilidad de todas las fuerzas políticas en la iniciación y desarrollo del proceso autonómico, que habrá de estar presidido por fórmulas de concierto entre dichas fuerzas".

Los socialistas asturianos concluían afirmando que había que definir la iniciativa autonómica en función de las competencias imprescindibles para la región asturiana, para poder crear un ámbito político autónomo con incidencia real en los problemas regionales; por ello, tras comprobar que el techo competencial del art. 143 CE era insuficiente y que no podía ampliarse con las debidas garantías mediante el recurso a otras vías (las leyes de delegación o transferencia), optaba por la vía del art. 151 CE con «criterios de prudencia y gradualidad».

UCD en un documento titulado «La autonomía que Asturias necesita. Competencias y bases de la autonomía asturiana», proponía un autogobierno que respondiera a las siguientes características:"Bajo coste fiscal, obtención inmediata, desarrollo gradual y máxima efectividad".

Los centristas asturianos juzgaban que la diferencia entre las vías de acceso a la autonomía era sólo temporal, no de contenido, por lo que "siendo la del artículo 151 de la Constitución difícil y arriesgada", al exigir que la iniciativa autonómica se ratificara mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores, abogaban por la vía del art. 143 CE. No obstante, consideraban insuficiente el núcleo de competencias propias que podía atribuirse a la Comunidad Autónoma por esta vía, por lo que proponían completarlo a través de la utilización del procedimiento del art. 150.2 CE, la transferencia o delegación en las Comunidades Autónomas, por ley orgánica, de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal.

El PCA, a finales de julio de 1979, hizo público un documento en el que efectuaba una exégesis de los procedimientos constitucionales de asunción de competencias sin pronunciarse directa ni indirectamente por la vía que propugnaba para iniciar el proceso asturiano. Poco tiempo después declaró su opción de modo inequívoco: el art. 151 CE.

El otro partido minoritario de la región, AP, dio a luz un "Anteproyecto de Estatuto de Autonomía" del que se infería nítidamente su apoyo a la vía de iniciativa autonómica prevista en el art. 151 CE.

La resolución del debate se logró el 23 de octubre de 1979, al firmarse, sobre la base de un borrador presentado por el PSOE, un pacto entre las fuerzas políticas parlamentarias PSOE, UCD y PCA, del que se excluyó AP. De su lectura se deducen con claridad los puntos de fricción entre las fuerzas políticas a la hora de interpretar la Constitución, así como las competencias y estructuras orgánicas que las fuerzas políticas consideraban imprescindibles para construir la Comunidad e incidir en la configuración política, económica y social de la región, hasta el punto de que puede afirmarse que el Pacto constituye una síntesis apretada de cómo ven los partidos políticos mayoritarios en la región el auténtico "hecho diferencial" asturiano:

«Ante la posición de UCD que hace imposible de facto seguir la vía del artículo 151 de la Constitución para el inicio del proceso autonómico asturiano, los partidos políticos firmantes hacen un nuevo esfuerzo para lograr un concierto autonómico al único nivel que ahora parece posible, es decir, el configurado por el artículo 143 de la Constitución, defendido por UCE, y al efecto acuerdan:

a) Un pacto de todas las referidas fuerzas parlamentarias en orden a que el proceso autonómico asturiano, estatutario y paraestatutario, responda los criterios y persiga los siguientes objetivos:

1.– Constitución de la actual provincia en Comunidad Autónoma, dotada de sus propios órganos de autogobierno, en la forma prevista en el artículo 143.1 del texto constitucional, con la consiguiente refundición de Diputación y Consejo Regional en un sólo órgano.

2.– Existencia de Parlamento regional elegido por sufragio universal, investido de potestad legislativa.

3.– Asunción del techo máximo de competencias previstas en el artículo 148 de la Constitución

4.– En la asunción de competencias en materia de fomento del desarrollo económico de Asturias, deberá contemplarse específicamente, al amparo de aquella competencia genérica, la facultad de creación de un sector público regional, entre otras que se determinen.

5.– Asunción de competencias en materia de expropiación forzosa en relación a las iniciativas de la Comunidad autónoma, en materia de obras públicas, ferrocarriles, carreteras, sector público regional, ordenación del territorio, etc., que se enmarquen en su propio ámbito competencial.

6.– Asunción de la competencia de emisión de Deuda Pública regional y compromiso de todas las fuerzas políticas en orden a tratar de conseguir que dicha Deuda tenga el carácter de computable para el coeficiente de inversión obligatoria de la Caja de Ahorros, expresando a ser posible dicho carácter en el propio Estatuto.

7.– Defensa por todas las fuerzas políticas de la región, a través del ámbito institucional regional y ante el debate del inminente proyecto de Ley que regule el Estatuto de la Empresa Pública, de la necesidad de que en los órganos de gestión de las empresas de propiedad pública implantadas de forma principal, en una región, exista una representación de las instancias políticas de dicha región, para introducir la variable regional en las decisiones fundamentales de dichas empresas.

8.– Compromiso de reestructuración, coordinación, y posible creación dentro del marco legal que se encuentre vigente, de las instituciones públicas de crédito y ahorro regionales para perfeccionar su funcionalidad y permitir un incremento y mayor racionalidad en la captación y asignación del ahorro regional.

b) Compromiso formal de que, si la existencia de un Parlamento con competencias legislativas, se reputase inviable por las instancias parlamentarias a que deba ser sometida la aprobación del Estatuto o por el Tribunal Constitucional, se procederá a la inmediata elaboración de aquél en los términos previstos en el artículo 151 de la Constitución.

c) Establecimiento de un calendario preciso y urgente para la elaboración del estatuo de Autonomía, en el que se prevea la presentación formal del mismo en el Congreso de Diputados antes del 31 de diciembre de 1979 (...)

d) Pacto de todas las fuerzas políticas parlamentarias en orden a la reforma del Estatuto que ahora se elabore, una vez transcurridos cinco años, para permitir la asun-

ción de las competencias no incluidas en el repertorio del artículo 143, que en tal momento se consideren convenientes a los intereses de la región, dentro del marco previsto en e apartado 2 del propio artículo 148 de la Constitución, asumiéndose en consecuencia, por todos los partidos, el objetivo de la 'autonomía plena diferida' ".

B) El proceso de elaboración del Anteproyecto de Estatuto.

El Pacto de 23 de octubre de 1979 contenía además unas reglas precisas para la redacción del Anteproyecto: un calendario, el encargo a una Comisión Técnica de preparar un "borrador de Estatuto" y el compromiso de difundirlo ante la opinión pública para que pudiera enriquecerse "con sus pareceres".

Despejado el dilema de la vía constitucional de acceso a la autonomía, se aceleró el proceso de elaboración del Anteproyecto. El 1 de noviembre de 1979 la Comisión Redactora encomendó a ocho de sus miembros (Francisco Sosa Wagner y Bernardo Fernández Pérez , por el PSOE; Juan Bautista Fernández Fidalgo y Juan Casero Lambás, por UCD; Ignacio de Otto Pardo y Francisco Bastida Freijedo, por el PCA, y Juan Luis de la Vallina Velarde –sustituido en algunas de las sesiones por José Luis Martínez López-Muñiz– y José Manuel Riesco Morán, por CD) la presentación del "borrador de Estatuto". Esta subcomisión o Comisión Técnica (conocida como la "Comisión de los 8") rindió el 1 de diciembre un "Borrado de Anteproyecto de Estatuto", formulado como un texto único con votos particulares a alguno de sus artículos.

En el transcurso de este proceso se pusieron de manifiesto los ejes básicos de discrepancia que subsistieron a lo largo de todo el proceso de aprobación del Estatuto: techo competencial –que PSOE pretendía ampliar al máximo mediante una interpretación extensiva del articulo 148 de la Constitución–; sistema electoral –PSOE y PCA defendían un sistema que garantizara la máxima igualdad y proporcionalidad, mientras que UCD y AP postulaban un marco territorial de la elección de tipo múltiple, aunque primara la representación de las zonas menos pobladas, con el argumento de que la CE exigía garantizar la "representación de las diversas zonas del territorio"–; momento de las primeras elecciones regionales y definición de las reglas transitorias de formación de los órganos institucionales de la Comunidad hasta entonces; conservación o extinción de la Diputación Provincial de Oviedo, con la consiguiente asunción de sus competencias, en el segundo caso, por la Comunidad Autónoma; creación de un Tribunal Superior de Justicia de Asturias o mantenimiento de la Audiencia Territorial.

El borrador de Estatuto fue debatido por la Comisión Redactora, que adoptó un Anteproyecto el día 17 de diciembre de 1979 y acordó abrir un periodo de información pública hasta el 13 de enero de 1980. Durante éste se efectuaron veintiocho alegaciones, por parte de particulares (José A. Tomás Ortiz de la Torre, Marcelino Arbesú, Antonio Masip, Luis A. Muñiz, Marcelino M. Fueyo, Manuel Antuña García, José Ramón García Pérez-Bances, Carlos Lastra López, José María Fernández González, Benigno Suárez Valdés) y de partidos, movimientos políticos, organizaciones sindicales, entidades culturales y otros organismos públicos y privados (Movimiento Comunista de Asturias, PSOE Histórico, Conseyu Nacionalista Astur, Candidatura Allandesa Independiente, Plataforma para la Autonomía de Asturias, Juventudes Socialistas Asturianas, Unión de Juventudes Maoístas, Partidos de los Trabajadores de Asturias, Socialistes del Pueblu Asturianu, Unión de Campesinos

Independientes de Cangas de Narcea, Unión Campesina de Tineo, Unión de Campesinos Asturianos de la zona de Luarca, Conceyu Bable, Amigos del Bable, Centro Asturiano de Valladolid, Cámara de comercio de Avilés, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Asturias, Central Sindical del Transporte discrecional de mercancías, Comité de Empresa de "La Nueva España", Trabajadores de ENSIDESA-Gijón, Consejería de Cultura del Consejo Regional de Asturias)

C) La iniciativa autonómica.

El mismo día en que la Comisión Técnica terminaba sus trabajos, el 1 de diciembre de 1979, el Consejo Regional de Asturias, cumpliendo la previsión del art. 143.2 CE, pero invocando también la Disposición Transitoria 1.ª CE, que le permitía sustituir la exigencia de que secundaran la iniciativa "las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos la mayoría del censo electoral de la provincia", adoptó formalmente la iniciativa de constituir a Asturias en Comunidad Autónoma mediante el siguiente acuerdo: «El Consejo Regional de Asturias, de conformidad con lo que previene la disposición transitoria primera y los artículos 2 y 143 de la Constitución, acuerda adoptar la iniciativa de constituir a Asturias en Comunidad Autónoma con arreglo a las normas previstas en el titulo VIII de la Constitución y a las que, en su día, establezca el Estatuto de Autonomía. De este acuerdo se dará traslado a todos los Ayuntamientos de la Provincia a fin de que, a la mayor brevedad posible, por todos y cada uno de ellos se adopte similar iniciativa, en sesión extraordinaria convocada al efecto».

La iniciativa del Consejo Regional fue secundada, entre el 5 de diciembre de 1979 y el 23 de enero de 1980, por acuerdos plenarios de la casi totalidad de los Ayuntamientos asturianos y por la Diputación Provincial, que adoptó su acuerdo el 18 de enero de 1980, abriéndolo con la referencia a la condición de Asturias como "Provincia con peculiaridades históricas, culturales y económicas comunes que, en su conjunto constituyen una entidad regional de características singulares".

De los setenta y ocho Concejos asturianos, se pronunciaron setenta y siete (se abstuvo Santa Eulalia de Oscos), de los que setenta y dos, que representaban a 830.429 electores, el 95,9 del censo electoral, lo hicieron a favor de iniciar el proceso autonómico por la vía del art. 143 CE; cuatro (Caravia, Grado, Salas y Villaviciosa) optaron por la vía del art. 151 CE, y uno (Grandas de Salime) lo hizo en términos tan confusos que el acuerdo se juzgó ineficaz.

D) La aprobación del Proyecto.

La Constitución encomendaba la elaboración del Proyecto de Estatuto a una "asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas" (art. 146 CE). El día 18 de enero de 1980 quedó constituida en el salón de sesiones de la Diputación Provincial de Oviedo la Asamblea redactora del proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias, integrada por Rafael Fernández Álvarez, senador (PSOE), como presidente, por los parlamentarios por Asturias, los diputados al Congreso Rafael Calvo Ortega (UCD), Horacio Fernández Ingaunzo (PCA), Emilio García-

Pumarino Ramos (UCD), Luis Gómez Llorente (PSOE), Ricardo León Herrero (UCD), Avelino Pérez Álvarez (PSOE), Jesús Sanjurjo González (PSOE), Pedro de Silva Cienfuegos-Jovellanos (PSOE), Juan Luis de la Vallina Velarde (CD), Luis Vega Escandón (UCD); los senadores Honorio Díaz Díaz (PSOE), Enrique López González (UCD), Fernando Morán López (PSOE), y por los diputados provinciales José Manuel Alonso Paniceres (PSOE), Francisco Álvarez-Cascos Fernández (CD), José Agustín Antuña Alonso (UCD), Adolfo Barthe Aza (UCD), Eugenio Carbajal Martínez (PSOE), Cesáreo Cordero Montoto (UCD), Gilberto Espina Coballes (UCD), Nelly Fernández Arias (PSOE), José Ramón Fernández Martínez (UCD), Manuel Bernardo Fernández Samoano (PCA), Ricardo Fernández Suárez (UCD), Ludivina Fernández Arias (PSOE), Antonio Manuel García Barettino (UCD), Antonio García Linares (UCD), Laura González Álvarez (PCA), Pedro González-Quirós Corujo (PSOE), Silvino Lantero Vallina (PCA), Joaquín Morilla García-Cernuda (UCD), Carmen Ortiz Durán (UCD), José Manuel Palacio Álvarez (PSOE), Gabriel Pérez Villalta (PSOE), José Puertas Meré (UCD), Francisco José Rodríguez de Llano Rodríguez (UCD), Manuel Rodríguez Zapico (UCD), Daniel Valentín Ruisánchez Frade (UCD), Xuan Xosé Sánchez Vicente (PSOE), Concepción Valdés Menéndez, (PCA), Manuel Marino Villa Díaz (PSOE), Juan Ramón Zapico García (PSOE) y Victor Manuel Zapico Zapico (PCA).

En la sesión constitutiva, la Asamblea, aprobó el Reglamento de funcionamiento, tomó en consideración el Anteproyecto de Estatuto elaborado por la Comisión Redactora y abrió un plazo de presentación de enmiendas (se presentaron 61 por parte de UCD; 64 por el PSOE; 19 por el PCA; 27, de ellas una de totalidad, por CD; 1 por el diputado provincial José Agustín Antuña Alonso; 3 por el diputado provincial Antonio García Linares, 11 por el diputado provincial Xuan Xosé Sánchez Vicente).

Entre el 28 de enero y el 9 de febrero de 1980, a lo largo de cinco sesiones, la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales de Asturias debatió las enmiendas al Proyecto de Estatuto. Los debates más intensos se centraron en torno a la enmienda de totalidad presentada por CD, en la que postulaba la vía del art. 151 CE para acceder a la autonomía, al tiempo que defendía la conservación de la Diputación Provincial, institución que juzgaba de derecho necesario, y proclamaba la conveniencia de que el pueblo asturiano se pronunciara sobre el acceso a la autonomía en referéndum; también fueron objeto de debates enconados la inclusión de algunas competencias, el sistema electoral y la fecha de celebración de las primeras elecciones autonómicas. A estas materias se añadió el estatuto del bable, una cuestión que no había sido objeto de polémica en los trabajos preparatorios del Proyecto.

La aprobación final del Proyecto se demoró hasta el mes de abril, como consecuencia de una aguda polémica en torno a una cuestión de procedimiento, la determinación de quien convocaba la Asamblea y quien remitía a las Cortes Generales el Proyecto aprobado. La votación de totalidad tuvo lugar finalmente el día 12 de abril de 1980, y arrojó el resultado de 41 votos a favor y 2 en contra, los de Juan Luis de la Vallina Velarde y Francisco Álvarez-Cascos Fernández, y no se registraron abstenciones. Estuvo ausente Francisco José Rodríguez de Llano Rodríguez.

E) La tramitación del Proyecto en las Cortes Generales.

La determinación de a quien correspondía remitir a las Cortes Generales el Proyecto aprobado (como la de quien convocaba la Asamblea Redactora) se erigió en

cuestión polémica. La Constitución es muy imprecisa al regular el procedimiento que encauza la vía de acceso a la autonomía del art. 143 CE: "el proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas *y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley*" (art. 146 CE, cursiva añadida). La laguna la intentó suplir el Gobierno de la Nación imponiendo en el Real Decreto 605/1980 de 7 de marzo que se le remitiera el Proyecto aprobado por la Asamblea de Asturias para su tramitación como proyecto de Ley; la norma, además, convocaba a la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales cuando ésta había ya debatido todo el articulado del proyecto y faltaba sólo el voto de totalidad. La exigencia del Gobierno fue recibida por las fuerzas políticas asturianas de forma dispar: UCD estimaba necesario acatar y cumplir dicho Real Decreto; PSOE lo recurrió al tiempo que postulaba su inobservancia por considerarlo nulo de pleno derecho y desconocedor de las peculiaridades propias de la tramitación de los Estatutos de Autonomía (peculiaridades que habían llevado al Congreso de los Diputados a complementar el Reglamento de la Cámara con unas *Normas Reglamentarias sobre la aprobación de los Estatutos de Autonomía,* aprobadas por el Pleno el30 de mayo de 1979); CD se inhibía, y PCA propugnaba una solución salomónica, aplicar por analogía el art. 151.2 CE, remitiendo el Proyecto a la Comisión Constitucional del Congreso y, simultáneamente, para no incurrir en un supuesto de desobediencia, haciéndolo igualmente al Gobierno de la Nación. La tesis de los comunistas asturianos se impuso en una votación en la Asamblea, en su sesión del 12 de abril de 1980.

El Proyecto de Estatuto remitido por la Asamblea entró el 21 de abril en el Congreso de los Diputados, donde inició una morosa tramitación parlamentaria. La lentitud se debía a que el Gobierno pretendía un pacto nacional con las fuerzas políticas de la oposición en el que se fijaran los criterios que debían guiar la construcción del Estado de las Autonomías, y en concreto los que debían seguirse con respecto a las Comunidades Autónomas de autonomía plena diferida, es decir, las constituidas por la vía del artículo 143 CE. Los Pactos autonómicos se suscribieron finalmente el 31 de julio de 1981 por parte del Gobierno, el partido que lo sustentaba, UCD, y el principal partido de la oposición, PSOE; en ellos se acordaron las líneas sustanciales que permitieron, no sin polémica ni conflictos constitucionales, la implantación del Estado de las Autonomías, líneas que habían sido perfiladas previamente en un *Informe de una Comisión de expertos sobre autonomías*, presentado el 19 de mayo de 1981.

El contenido de los Pactos autonómicos se introdujo mediante enmiendas en todos los Estatutos de Autonomía pendientes de aprobación en las Cortes Generales, en un proceso que podríamos denominar de normalización y homogeneización de Estatutos, y que alcanzó también al Proyecto asturiano, aunque en forma más limitada ya que había sido el primero de los presentados por la vía del artículo 143 CE, y sería el primero de éstos que las Cortes aprobaron, el 15 de diciembre de 1981.

Los hitos más significativos de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Estatuto en las Cortes Generales desde el 21 de abril de 1980 hasta su aprobación definitiva fueron: el Proyecto se remitió a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 22 de abril y se abrió el plazo para la presentación de enmiendas, que fue ampliado hasta el 1 de septiembre; el Informe de la Ponencia se emitió el 4 de marzo de 1981; los debates en la Comisión Constitucional tuvieron lugar en las sesiones de 17, 23 y 24 de junio de 1981, y el Dictamen emitido por la Comisión

se publicó en el *BOCG. Congreso de los Diputados* el 8 de julio; el Pleno debatió el Dictamen en las sesiones de 30 de septiembre y 1 de octubre; el Proyecto entró en el Senado el 16 de octubre, donde se abrió un plazo para la presentación de enmiendas que concluyó el 4 de noviembre; la Ponencia de la Comisión de Constitución emitió su Informe el 12 de noviembre, que la Comisión dictaminó el día 19; el Pleno del Senado aprobó el proyecto el 1 de diciembre; finalmente, el 15 de diciembre, el Pleno del Congreso de los Diputados examinó las enmiendas introducidas en el Senado y aprobó definitivamente el Proyecto. El Rey sancionó la Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para Asturias el día 30 de diciembre de 1981, que el *BOE* publicó el 11 de enero de 1982.

Los debates en las Cortes Generales se centraron en las mismas cuestiones que en el seno de la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales en Asturias, pero con la peculiaridad de que mayoría y oposición estaban invertidas en uno y otro órgano.

I.1.1.6. La reforma del enunciado constitutivo de la Comunidad Autónoma.

La disposición que enuncia la constitución de la Comunidad Autónoma (art. 1 EA) se reformó en 1999. La desnuda y rotunda expresión de la Ley Orgánica 7/1981, "Asturias se constituye en Comunidad Autónoma" pareció a algunos durante años que ocultaba el carácter histórico de la región; a otros, incluso, que lo "no dicho" entrañaba una negación, por ejemplo la de la condición de nacionalidad de Asturias. Es sabido que el art. 2 la CE, tras reconocer que "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 art. 151 CE, que exige que la constitución de la Comunidad se haga preceder de un referéndum. Estas Comunidades se conocían comúnmente como "históricas". La reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias (LO 4/1996, de 30 de diciembre) y de Aragón (Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre) quebró esta identificación, ya que ambas Comunidades se calificaron de "nacionalidad". El Principado de Asturias, por su parte, se sumó parcialmente a este proceso.

En efecto, cuando, concluidos los trabajos de una Comisión creada para estudiar la reforma del EA por las fuerzas políticas con representación parlamentaria en la Junta General del Principado, doce Diputados del Grupo Parlamentario Socialista presentaron el 14 de octubre de 1997 ante la Junta General una Proposición de reforma del Estatuto, incluyeron una nueva redacción del art. 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 el definición de la Comunidad como "nacionalidad"; tras examinarlas, la Ponencia, por "razones de técnica legislativa", propuso que, dejando inalterado el apartado 1 del art. 1. EA, 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".

I.1.2. La denominación de la Comunidad Autónoma.

El art. 1.2 EA determina que la Comunidad Autónoma se denomina "Principado de Asturias". La elección data del Borrador de Anteproyecto de Estatuto de Autonomía redactado por la "Comisión de los 8". En su seno, sin embargo, no se alcanzó la unanimidad, ya que se valoraron diversas posibilidades: conservar la denominación del ente preautonómico, "Consejo Regional de Asturias", denominación coincidente con la que tuvo el organismo de gobierno republicano provisional de Asturias y León durante la Guerra Civil; denominar a la Comunidad con el nombre de "Junta General del Principado", la institución de representación de los concejos asturianos que rigió Asturias desde el siglo XIV hasta 1835; dar a la Comunidad el nombre de "Principado de Asturias", por relación al título creado en 1388 que distingue la heredero de la Corona de España. Finalmente se optó por esta última posibilidad, reservando la denominación de "Junta General" para la Asamblea representativa de los asturianos, órgano legislativo de la Comunidad. La decisión de la "Comisión de los 8" se mantuvo en el Anteproyecto aprobado por la "Comisión de los 24".

La elección suponía que uno de los órganos institucionales de la comunidad fuera el "Presidente del Principado", dada la exigencia orgánico-institucional del art. 152 CE, que prevé la existencia de una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente, y cuyo contenido, aunque sólo constituía derecho necesario para las Comunidades constituidas por la vía del art. 151 CE, quería implantarse en Asturias. Para algunos miembros de la Comisión, el nombre de tal figura carecía de sentido o exigía un esfuerzo de imaginación que sólo merecía por aquel entonces el Principado de Andorra, aspecto que también compartieron algunas de las alegaciones formuladas durante el periodo de información pública.

La discrepancia se mantuvo en la tramitación del Anteproyecto en la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales, donde el PCA presentó una enmienda, finalmente desestimada, en la que defendía la denominación de "Asturias" para la Comunidad Autónoma y reservaba la de "Junta General del Principado de Asturias" para la Asamblea legislativa, resolviendo así "la incoherencia que supone el establecimiento de un Presidente del Principado". También UCE pareció vacilar, ya que propuso designar al Presidente de la Comunidad como "Presidente del Consejo de Gobierno", mediante una enmienda que finalmente retiró.

La denominación prevaleció en la Asamblea sin que fuera cuestionada en las Cortes Generales.

I.1.3. La sede de las instituciones del Principado de Asturias.

El art. 5 EA establece que "la sede de las instituciones del Principado de Asturias es la ciudad de Oviedo, sin perjuicio de que por Ley del Principado se establezca alguno de sus organismos, servicios o dependencias en otro lugar del territorio."

El Borrador de Anteproyecto de Estatuto de Autonomía (art. 4) aludía a "órganos" en lugar de "instituciones y preveía que por "Ley de la Junta General" se podía establecer alguno de ellos (no sólo algunos de "sus organismos, servicios o dependencias") en otro lugar del territorio. Esta redacción, no sin debate, prevaleció en el Proyecto de Estatuto aunque como art. 5 EA.

El texto vigente se adoptó en la tramitación del Proyecto en las Cortes Generales, concretamente durante su debate en Comisión, recogiéndose por vez primera en el Dictamen de la Comisión Constitucional. Su origen está en una enmienda formulada por el Diputado de UCD Rafael Calvo Ortega.

La habilitación que el EA efectúa permanece inédita, ya que las normas del Principado que crean "organismos" dotados de personalidad jurídica, así como las que regulan la estructura de servicios y dependencias, omiten la determinación de la sede. La práctica impuso, sin embargo, una "deslocalización" esporádica del funcionamiento de algunos de los órganos institucionales y el desarrollo de una Administración periférica del Principado.

En efecto, si en relación con los órganos institucionales del Principado distinguimos la "sede" del "lugar de celebración de sus reuniones", hay que advertir que no es infrecuente que el Consejo de Gobierno se reúna ocasionalmente fuera de su sede oficial, hasta el punto de que lo que constituyó en los años ochenta un acontecimiento es hoy una anécdota. En cuanto a la Administración, su constante evolución y la mejora de sus servicios han generado la aparición de una red periférica de oficinas en algunos Departamentos que permiten afirmar que la previsión del art. 5 EA resulta hoy un arcaísmo.

I.2. LOS SÍMBOLOS[*].

La bandera, el escudo y el himno son los símbolos del Principado de Asturias previstos en el art. 3 EA.

No debe dejar de resaltarse la importancia de los símbolos si tenemos en cuenta que el propio Tribunal Constitucional, al describir la naturaleza de los emblemas en cuanto símbolos políticos, señala que no puede desconocerse que la materia sensible del símbolo político "trasciende de sí misma para adquirir una relevante función significativa. Enriquecido con el transcurso del tiempo, el símbolo político acumula toda la carga histórica de una Comunidad, todo un conjunto de significaciones que ejercen una función integradora y promueven una respuesta socioemocional, contribuyendo a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria, y, en cuanto expresión externa de la peculiaridad de esa Comunidad, adquiere una cierta autonomía respecto de las significaciones simbolizadas, con las que es identificada; de

[*] **JOSÉ TUÑÓN BÁRZANA**, Letrado Mayor de la Junta General del Principado de Asturias.

Nota bibliográfica: *El proceso autonómico asturiano*, I, Consejo Regional de Asturias-Diputación Provincial de Oviedo, 1981; *Estatuto de Autonomía de Asturias*, *Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, 1988; Bocanegra. R. (dirig.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, MAP, 1987; *Símbolos de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999; AAVV, *Asturias, Veinte años de Autonomía (1982-2002)*, Oviedo, Madú Ediciones, 2002.

ahí la protección dispensada a los símbolos políticos por los ordenamientos jurídicos. Al símbolo político corresponde, pues, al lado de una función significativa integradora, una esencial función representativa e identificadora, que debe ejercer con la mayor pureza y virtualidad posibles" (STC 94/1985 FJ 7). Efectivamente, como plasmación material representativa, los símbolos, que incorporan la conciencia histórica de los pueblos, facilitan el inmediato reconocimiento de la comunidad a la que representan. En el caso de Asturias es especialmente significativo, como lo demuestra el hecho de que tanto la bandera, entendida preexistente al Estatuto y en sus elementos esenciales definida en el mismo, como el escudo, que el propio Estatuto dice tener el Principado, y el himno, apenas si fueron objeto de controversia o debate ni durante la redacción del proyecto de Estatuto ni al aprobar las leyes de desarrollo, pues claramente estaban predeterminados y existía conciencia de que, efectivamente, estos eran los símbolos del Principado.

Determinar los símbolos en el art. 3 EA, tras la constitución y la denominación de la Comunidad, y la delimitación de su territorio, primeros contenidos que requiere el art. 147 CE para los Estatutos de Autonomía, da idea, en efecto, de la importancia que los redactores del EA concedieron a los símbolos, siguiendo, por lo demás, a la propia CE, que dedica el art. 4 a la bandera.

Aparte de los símbolos previstos en el art. 3 EA, el Principado también aprobó otras leyes relacionadas con la materia. Así, la Ley 5/1984, de 28 de junio, por la que se instituye el Día de Asturias, norma que declara el 8 de septiembre fiesta de la Comunidad; la Ley 3/1984, de 9 de mayo, de reconocimiento de la asturianía (modificada por la Ley 18/1999, de 31 de diciembre) que establece el procedimiento para reconocer el derecho de las comunidades asturianas asentadas fuera del Principado para colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias; la Ley 4/1986, de 15 de mayo, reguladora de los honores y distinciones, que crea con carácter honorífico la Medalla de Asturias, en las categorías de oro y plata, y los Títulos de Hijo Predilecto e Hijo Adoptivo de Asturias, y regula el procedimiento para su concesión; y la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano. (Por Decreto del Principado 73/1994, de 29 de septiembre, se regula la Comisión Asesora para la Normalización Lingüística).

I.2.1. La bandera.

La bandera del Principado de Asturias la define el art. 3.1 EA como "la tradicional con la Cruz de la Victoria en amarillo sobre fondo azul".

I.2.1.1. Origen del precepto.

Este primer párrafo del art. 3 EA aparece ya en el borrador de anteproyecto elaborado por la Subcomisión Técnica, llamada "Comisión de los 8", creada por la Asamblea redactora del proyecto de Estatuto de Autonomía prevista en el art. 146 CE el 1 de noviembre de 1979, si bien con la única diferencia en cuanto a la redacción del precepto de referir la Cruz de la Victoria –utilizada ya por los reyes de Asturias y presente en edificios de la época– con las preposiciones *de*, que aparece en la primera redacción, y que se sustituye por *con* en la que aprueba la Asamblea, lo que

pudiera dar lugar a la interpretación de dudas en alguno de sus elementos. En las siguientes fases de la tramitación del proyecto de Estatuto, ni en Asturias, ni posteriormente en las Cortes Generales, se introdujo variación alguna, ni tampoco fue objeto de modificación en las sucesivas reformas del EA.

No parece, aparte de la duda que pudiera pretenderse acerca de la indefinición de las preposiciones, que se produjeran conflictos relevantes en cuanto a la determinación de la bandera, pues existió amplio consenso en que la azul debía ser la bandera de la Comunidad Autónoma, color heráldico utilizado, al menos en los últimos siglos, por la Junta General del Principado primero y por la Diputación de Oviedo después. Tampoco existe duda alguna de que fue masivamente usada, especialmente durante el período de la transición democrática, la bandera azul con la cruz amarilla. Y sin entrar en análisis eruditos acerca de las banderas utilizadas en siglos pasados, aspectos aflorados en los debates habidos en la Asamblea redactora del proyecto de Estatuto, especialmente referidos por el Diputado don Antonio García Linares, es lo cierto que prácticamente las únicas diferencias habidas, tanto en las posiciones de los representantes políticos como en las observaciones y enmiendas formuladas durante el período de información pública del anteproyecto, se concretaron, principalmente, a si debían emplearse o no términos heráldicos en la definición de la bandera, habiendo prevalecido el lenguaje actual, de igual forma que se utiliza en el art. 4.1 CE para definir la bandera de España, aspecto que, como es bien sabido, también fue objeto de debate entre los constituyentes.

I.2.1.2. Legislación producida en la materia.

La Ley 4/1990, de 19 de diciembre, de la bandera del Principado de Asturias, vino a desarrollar el art. 3.1 EA unificando colores, medidas y composición y regulando el uso de la bandera. Aun cuando la afirmación contenida en el EA de que la bandera es la tradicional con la Cruz de la Victoria en amarillo sobre fondo azul, el legislador asturiano entendió que este símbolo no quedaba suficientemente identificado en todos sus elementos, procediendo, básicamente, a definir los colores, a normalizar tipos y medidas, y a establecer reglas para su utilización. También se ocupa la Ley de fijar la localización de la Cruz según la posición que haya de ocupar la bandera, y contempla, asimismo, su protección. Se recogen determinaciones ya estudiadas en los debates de la Asamblea redactora del proyecto de Estatuto de Autonomía.

I.2.1.3. Principal jurisprudencia constitucional.

Destacar principalmente dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, una por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en relación con el art. 10.3 de la Ley 39/1981, de 28 de diciembre, reguladora del uso de la bandera nacional y de otras banderas y enseñas, y otra de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Valencia en relación con el art. 10. 1 y 2 de la misma ley. Dicho artículo, en su número 1 establece que los ultrajes y ofensas a la bandera de España y a las de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos reconozcan bandera propia, se castigarán conforme a lo dispuesto en las leyes, en su número 2 disponía que las infracciones previstas en la ley se considerarán incursas en lo previsto en los correspondientes

preceptos de los códigos penal y militar, y en el 3 que los ultrajes y ofensas a las banderas se considerarían siempre como cometidas con publicidad.

Los problemas, ahora ya superados tras la aprobación del nuevo Código Penal de 1995, resueltos por las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas se concretaban, principalmente, en la reserva de ley orgánica y reenvío normativo, por la falta de rango de la Ley 39/1981. Las SSTC 118/1992, y 119/1992, declararon inconstitucionales y por tanto nulos los números 2 y 3 de la citada Ley 39/1981, de 28 de diciembre.

I.2.2. El escudo.

Al igual que con la bandera, tampoco en la determinación del escudo hubo en nuestra Comunidad Autónoma controversia respecto a cuál debería ser el escudo del Principado.

I.2.2.1. Origen del precepto.

El número 2 del art. 3 EA, que declara que "El Principado de Asturias tiene escudo propio", no aparece en los trabajos de redacción del anteproyecto de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias hasta el informe de la Ponencia, producto de un texto de aproximación de enmiendas de UCD, PSOE, PCA y del Diputado don Xuan Xosé Sánchez Vicente. La enmienda núm. 7 de UCD proponía añadir un nuevo número 2 al art. 3 redactado en los siguientes términos "El Principado de Asturias tiene escudo propio". El PSOE proponía añadir el siguiente párrafo: "El Principado determinará su himno y escudo propios". Por su parte, el PCA proponía añadir "El escudo es de azur, coronado, y porta la Cruz de la Victoria revestida de oro y piedras preciosas, de cuyos brazos penden las letras Alpha y Omega". Y la enmienda del señor Sánchez Vicente se refería al primer párrafo del artículo. La Asamblea aprobó el texto del art. 3.2 del proyecto de EA tal como lo propuso en su informe la Ponencia: "El Principado de Asturias tiene escudo propio y establecerá su himno", y así se remitió a las Cortes Generales.

I.2.2.2. Legislación producida en la materia.

Tenemos, pues, por lo que se refiere al escudo, que el EA proclama que el Principado de Asturias tiene escudo propio, si bien ni lo define ni remite a posterior desarrollo su determinación.

No obstante, el legislador asturiano estimó procedente determinar el escudo y regular su uso. La iniciativa legislativa, de origen parlamentario, al contrario que la Ley de la bandera, producto de un proyecto de ley, tuvo como antecedente la creación por el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, de una Comisión Especial que se ocupó de elaborar un dictamen, en el que, tras estudiar detenidamente la abundante documentación recopilada procedente de archivos, especialmente de la Diputación Provincial de Oviedo, solicitar informe a personas expertas –Joaquín Manzanares, Antonio García Linares–, e instituciones –Real Academia de la Historia,

Instituto de Estudios Asturianos–, y consultar abundante bibliografía –Jovellanos, Ciriaco Miguel Vigil, Uría Ríu, Trelles Villademoros, Fermín Canella–, se ofrece el texto de una proposición de ley que, posteriormente suscrita por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, calificada y admitida por la Mesa, y contando con el criterio favorable del Consejo de Gobierno, el Pleno de la Junta General la toma en consideración por asentimiento. Al texto se presentaron tres enmiendas, técnicas, que la Ponencia, unánimemente, propuso aceptar, resultando la proposición aprobada también por unanimidad en el Pleno. El aspecto que requirió más debate en el seno de la Comisión Especial fue el de que, al ir timbrado el escudo con la corona, cuál de las dos categorías de ésta procedía adscribir al símbolo, si la principesca o la real, pues de ambas maneras fue representada, habiéndose decidido por la Corona Real, tal como se recoge en el preámbulo de la Ley, "en razón de la dignidad de Asturias y no del título honorífico del Principado; es decir, de la propia condición del territorio de Asturias, desde siempre tierra de realengo, tal como, acertadamente, se recoge en la descripción de Jovellanos".

La Ley 2/1984, de 27 de abril, por la que se determina el escudo del Principado de Asturias y se regula su uso, tras definir su contenido, recoge su diseño lineal, fija dónde debe figurar, prohíbe su utilización como símbolo de identificación por cualquier institución pública o privada que no sea el Principado, así como cualquier uso que vaya en menoscabo de su alta significación, y remite, en cuanto a su protección, a lo previsto para los símbolos del Estado. No tuvo, en esta ocasión, el legislador, inconveniente alguno en utilizar términos de heráldica. El uso del escudo, sometido a autorización administrativa previa, fue regulado por Decreto del Principado 111/1984, de 31 de octubre. También por Decreto del Principado 59/1985, de 13 de junio, se aprobó el diseño simplificado del escudo, para uso exclusivo de la Administración del Principado, y se normalizaron los elementos gráficos de identificación.

I.2.2.3. Principal jurisprudencia constitucional.

En este apartado conviene señalar la producida como consecuencia de la incorporación de las cadenas del Escudo de Navarra dentro del emblema de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que propició el planeamiento de conflicto positivo de competencia por la Diputación Foral de Navarra, dando lugar, entre otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, a la STC 94/1985, de 29 de julio, que declara que los símbolos no pueden ser utilizados sin el consentimiento de la Comunidad a la que corresponden, ni apropiándose de ellos aisladamente ni integrándolos como tales símbolos identificadores en el emblema de otra Comunidad, y declara que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Foral de Navarra.

I.2.3. El himno.

Tampoco el establecimiento del himno por ley del Principado produjo diferencias o discrepancias notables en cuando a su determinación.

I.2.3.1. Origen del precepto.

En el número 2 del art. 3 EA se dispone que "El Principado de Asturias tiene escudo propio y establecerá su himno por ley del Principado". En el proyecto de Estatuto elaborado por la Asamblea prevista en el art. 146 CE, dicho apartado, como hemos visto, carecía del último inciso, "por ley del Principado", que fue introducido en el debate en el Pleno del Congreso como consecuencia de una enmienda transaccional a la enmienda número 38 del PC, no sufriendo, en el resto de los trámites en las Cortes Generales, modificación alguna. Tampoco fue objeto de cambios en las reformas del EA.

I.2.3.2. Legislación del Principado.

Como en el caso del escudo, la Ley del Principado 1/1984, de 27 de abril, por la que se establece el himno del Principado y se regula su uso, también tuvo origen parlamentario. Creada, en sesión de 30 de septiembre de 1983, por el Pleno, la Comisión Especial del Himno del Principado, e integrada, en razón de la naturaleza de los trabajos a desarrollar, también como en el caso de la del escudo, por un miembro de cada Grupo Parlamentario y presidida por el titular de la Cámara, se constituyó el 14 de octubre de 1983. A lo largo de casi medio año de trabajo, la Comisión solicitó informe a relevantes personalidades e instituciones, y sustanció comparecencias de expertos y de eminentes directores de orquesta y compositores. También propició campañas en los medios de comunicación desarrollando encuestas y recabando opiniones, con elevada participación. Finalizados sus trabajos, la Comisión elaboró un dictamen que contiene el texto de una proposición de ley, asumida por dos Grupos Parlamentarios de la Cámara. Salvo algunas opiniones discrepantes en cuanto a mantener la letra a partir de la primera estrofa, por entenderla poco acorde con el alto significado del símbolo, del examen de la abundante documentación manejada por la Comisión puede concluirse que apenas se mostraron discrepancias a que el himno de Asturias debería ser la popularísima canción "Asturias, patria querida", habiéndose dedicado el mayor debate a si la letra del himno, además de en castellano, debería introducirse la versión en asturiano, lo que, al final, no se propuso por razón, según justifica la Comisión en su dictamen, de la escasa diferencia existente entre los textos gramaticales de ambas versiones. Fue el Consejo de Gobierno quien, al expresar su conformidad con la toma en consideración, sugirió la oportunidad de promover la versión en bable de la letra del himno del Principado. Tomada en consideración por asentimiento, la Ponencia propuso aceptar las enmiendas presentadas en este sentido, además de otra para incluir como anexo la partitura del himno, aprobándose en el Pleno la ley por unanimidad.

Con la Ley 1/1984, se cumple el mandato estatutario de establecer por ley este símbolo del Principado. La popular canción "Asturias, patria querida", al menos desde los años veinte del siglo pasado, de generación en generación, ha venido siendo asumida, dentro y fuera de Asturias –se trata de una canción de ausencia, no de presencia–, como auténtico valor simbólico de identidad de todos los asturianos, reafirmándose esta identificación con mayor intensidad, si cabe, durante el período de la transición democrática.

La Ley determina la melodía y la letra, en castellano y en asturiano, del himno,

y obliga a su interpretación en actos oficiales de carácter público y especial significación. También prohíbe su utilización en actos, formas o versiones que menoscaben su alta significación, disponiendo que el himno será protegido en idéntica forma que los demás símbolos del Estado.

I.3. EL TERRITORIO.

I.3.1. Concejos, mancomunidades y áreas metropolitanas [*].

El EA reconoce la competencia exclusiva del Principado de Asturias para definir la organización administrativa del territorio autonómico. Así, se precisa que "el Principado de Asturias se organiza territorialmente en Municipios, que recibirán la denominación tradicional de Concejos, y en Comarcas" (art. 6.1 EA) y en el mismo precepto se alude a la posible creación de Áreas metropolitanas (art. 6.3 EA). Más adelante, en el art. 10, al enunciar las competencias exclusivas que asume la Comunidad Autónoma, se recuerda la competencia exclusiva del Principado para crear entidades de ámbito inferior o superior al Municipio (art. 10.1.2 EA).

Estos preceptos se acomodan al texto constitucional. El constituyente era consciente de que, al reconocer un poder político regional con autonomía, debía atribuir al mismo la vertebración de su propia organización territorial. Idea que tiene una clara inspiración en el Derecho alemán donde, como se sabe, los Municipios (*Gemeinde*) se integran y son una estructura de los *Länder*. La CE permitió a todas las Comunidades Autónomas, que se constituyeran, incluso a aquellas cuyas competencias serían inicialmente más limitadas, asumir desde un primer momento la competencia exclusiva sobre su organización territorial y la alteración de sus términos municipales, anunciando otras posibles competencias que se determinarían en la legislación estatal. También al atender a la Administración local, la propia CE admite que se puedan crear agrupaciones de Municipios distintas a la Provincia (art. 143 CE). De ahí que el Tribunal Constitucional declarara que correspondía a las Comunidades Autónomas la competencia para crear o suprimir entidades de ámbito supramunicipal (así, en la STC 179/1985, de 19 de febrero) y, en consecuencia, la LBRL, al recordar las competencias de las Comunidades Autónomas, aludía también a las que podían ejercer sobre las "otras entidades locales", estos es, las comarcas, Mancomunidades y áreas metropolitanas (disposición adicional primera y arts. 42 y ss. LBRL).

---

[*] **FRANCISCO SOSA WAGNER**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de León.

Nota bibliográfica: Barranco Vela, R., *Creación y segregación de Municipios*, Madrid, 1993; Barrero Rodríguez, Mª C., *Las áreas metropolitanas*, Madrid, 1993; Esteve Pardo, J., *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local*, Madrid, 1991; Ferreira Fernández, A.J., *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Barcelona, 1999; Martín Mateo, R., *Entes locales complejos*, Madrid, 1987; Morillo Velarde, J.I., "Mancomunidades y asociaciones de Entidades locales", *Tratado de Derecho Municipal* dirigido por S. Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 2ª ed. 2003; Quintana López, T., *Las Mancomunidades en nuestro Derecho local*, Madrid, 1990; Sosa Wagner, F., *Manual de Derecho local*, Aranzadi, 7ª ed., 2002; Sosa Wagner, F. y de Miguel García, P., *Las competencias de las Corporaciones locales*, Madrid, IEAL, 1985; *Creación, alteración y supresión de términos municipales*, Madrid, IEAL, 1985; VVAA. Dir. Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, 2ª ed., 2003; VVAA. (coord. Castilla Blanco, A.), *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, Granada, 2000.

En virtud de estas previsiones, conviene diferenciar las competencias que el Principado posee sobre cada una de las Administraciones locales.

I.3.1.1. Concejos.

Los Concejos constituyen la Administración elemental a través de la cual se organiza territorialmente el Principado de Asturias. La Comunidad Autónoma tiene importantes atribuciones sobre los mismos, de manera especial, tras la aprobación de la última reforma del Estatuto de Autonomía en 1999 que amplió las competencias sobre régimen local al máximo permitido por la CE, esto es, para desarrollar la legislación básica estatal. Sin embargo, antes de detenernos en las mismas, deben recordarse dos trascendentales ideas que inciden en el ejercicio de las competencias autonómicas. Es la primera el hecho de que la CE ha resaltado el papel de los Ayuntamientos españoles reconociéndoles la autonomía necesaria para la satisfacción de los intereses locales, autonomía local que goza de una especial garantía constitucional, como he explicado en otras obras (sirva por todas la referencia a las sucesivas ediciones de mi *Manual de Derecho local*), y que tiene su reflejo en la protección que se otorga mediante un recurso especial ante el Tribunal Constitucional. La segunda idea deriva de las atribuciones con las que cuenta el legislador estatal para incidir en la actividad municipal, no sólo a través de su competencia para establecer las bases del régimen local, sino, sobre todo, para determinar la participación de los Ayuntamientos en el ejercicio de competencias cuya regulación corresponde en exclusiva al Estado. Por tanto, con respeto a estas dos ideas el Principado de Asturias puede regular e incidir en el régimen jurídico de sus Concejos. En este sentido, es posible recordar de manera separada algunas funciones autonómicas.

A) Creación, supresión o alteración de los términos municipales.

Tal es la competencia del Principado sobre los Ayuntamientos que tiene reconocida la potestad para crear o suprimir nuevos Municipios, así como para modificar o alterar el término municipal mediante fusiones, segregaciones o agregaciones de terrenos. La propia CE reconocía la posibilidad de asumir esta competencia por todas las Comunidades Autónomas (art. 148.1.2 CE) y el Estatuto de Autonomía desde su primera redacción la incorporó entre las exclusivas (hoy reconocida en el art. 10.1 2), que desarrolló a través de la Ley 10/1986, de 7 de noviembre, al regular la demarcación territorial de los Concejos. Estos aspectos sobre la alteración de los términos municipales de los Concejos asturianos se analizan en otras páginas de esta obra, dentro del epígrafe de la "Organización territorial", a las que me remito.

B) Organización complementaria.

La legislación básica de régimen local establece el marco esencial y elemental de la organización municipal, es decir, el que debe existir en todo Municipio para ser reconocido como tal. En concreto, se afirma: "El gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos Municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto,

corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales" (art. 19 LBRL). Esta organización básica y esencial es la que existe en los Concejos Asturianos. Sin embargo, como también la misma ley estatal establece, la Comunidad Autónoma puede establecer, mediante ley, una organización complementaria (art. 20.2 LBRL).

La redacción inicial de la Ley estatal establecía cierta preferencia a favor de la organización que, de manera voluntaria y atendiendo a sus especiales necesidades y circunstancias, definiera la propia Corporación a través de su Reglamento orgánico. La LBRL quiso que el instrumento por el que las corporaciones municipales pudieran diseñar sus peculiaridades organizativas fuera el reglamento orgánico de la propia entidad, al que colocó por encima de la legislación de régimen local emanada de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con este modelo, las leyes de las Comunidades Autónomas podrían establecer una organización complementaria que regiría en cada municipio en todo aquello que su reglamento orgánico no dispusiera lo contrario. El orden de prelación de fuentes era, así, claro: la ley de la Comunidad Autónoma podía, en punto a organización complementaria municipal, ser desplazada por el humilde reglamento orgánico de una entidad local. Se establecía de tal modo un reducto indisponible para la autonomía local que se parapetaba así en "lo organizativo", especialmente importante en un país como España donde existen más de ocho mil municipios con dimensiones y población muy variados, cosa que se advierte con facilidad en el Principado de Asturias donde hay muy grandes y muy pequeños Concejos y, por consiguiente, con problemas de organización de muy surtida naturaleza.

Sin embargo, este carácter supletorio de la normativa autonómica fue rectificado por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre. Según este Alto Tribunal con la redacción dada al precepto por la ley "resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito... Bien entendido –añade– que la declaración de inconstitucionalidad está justificada por la exclusividad que como límite se atribuye a esta Ley, lo que en modo alguno impide que la LBRL continúe constituyendo un límite (no el único) a la reglamentación organizativa de los municipios".

La nueva redacción LBRL precisa ahora que la organización que dispongan los propios Ayuntamientos deberá acomodarse a la normativa autonómica (art. 20.3 LBRL).

Hasta este momento no ha hecho uso el Principado de Asturias de esta competencia. Sin embargo, muchos Concejos asturianos han aprobado Reglamentos orgánicos en los que establecen el régimen de funcionamiento de sus órganos, entre los que incluyen algunos "complementarios", no básicos o esenciales, como las Comisiones informativas o Consejos sectoriales.

En todo caso, a falta de previsión expresa municipal, no debe olvidarse que de manera supletoria el Reglamento estatal de organización y funcionamiento de las Entidades locales (aprobado mediante el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) regula a partir de los arts. 119 y siguientes la organización complementaria de la que pueden dotarse los Concejos atendiendo a sus específicas necesidades, extensión, población, problemas o inquietudes vecinales u otros aspectos o situaciones particulares. Y, así, podrán crearse comisiones informativas, consejos sectoriales, representantes de barrio, atribuirse delegaciones especiales, además de órganos descentralizados para la gestión de servicios públicos, como por ejemplo, y entre otras

posibilidades que estudio en las sucesivas ediciones de mi libro *La gestión de los servicios públicos locales*, organismos autónomos, sociedades de capital o fundaciones.

C) Atribución de competencias.

Los Concejos tienen reconocidas competencias para gestionar los intereses "locales". La CE no precisó ninguna materia de manera específica y concreta para atribuir una reserva a favor de las Corporaciones locales. Son los intereses vecinales los que definen y delimitan las competencias locales. Esta fórmula general se reconoce también en la LBRL, cuyo art. 25 contiene la declaración genérica según la cual el Municipio puede, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, "promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal". Esto supone el reconocimiento de una competencia universal de los Municipios para todas las cuestiones relacionadas con la colectividad local, entendidas como las necesidades que los vecinos no pueden procurarse por sí mismos. De ahí que la jurisprudencia haya recordado que estas fórmulas suponen una capacidad, una legitimación general para actual y promover todas aquellas actividades y servicios que sean necesarias o intereses dentro del ámbito de su colectividad (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1988, RJ 1996, o 23 de mayo de 1997, RJ 4065). En tal sentido hay que entender que existe en nuestro ordenamiento una verdadera *presunción de competencia* en favor del Municipio siempre que se refieran a asuntos que directamente afectan al círculo de sus intereses, entendiendo por tales aquellas tareas o cometidos que se hacen presentes y pueden ser resueltos dentro del espacio territorial que integra el término municipal sin que la simple proyección de un problema fuera de las fronteras municipales lo convierte sin más en supralocal (así lo admite la STS de 21 de mayo de 1997, RJ 5941).

Esta interpretación ha venido a reforzarse como consecuencia de la aceptación progresiva en el marco del Derecho europeo del principio de subsidiariedad que exige, como dice el Tribunal Supremo, "la atribución de competencias y responsabilidades públicas a las autoridades más próximas a los ciudadanos que se encuentren en condiciones de ejercerlas" (Sentencia de 3 de abril de 1998, RJ 3372). El mismo Tribunal Supremo ha acuñado una expresión que puede hacer fortuna en el futuro y es la de "primacía de la voluntad municipal" (Sentencia 20 de febrero de 1998, RJ 1603) para aludir a la preferencia al interés local cuando éste se ha manifestado de forma legalmente correcta.

Junto a esta declaración de competencia general para atender las necesidades o intereses vecinales, el legislador estatal ha precisado un listado de materias en las que los legisladores competentes, ya sea el estatal o el autonómico, han de reconocer una adecuada participación de los Concejos en la gestión de esa competencia. Así, cuando el Principado de Asturias regule, dentro del ámbito de su competencia, aspectos relativos al urbanismo, patrimonio histórico, protección ambiental, defensa de los consumidores y usuarios, transporte de viajeros, en fin, todos aquellos que invoca de manera expresa el art. 25.2 LBRL, deberá reconocer un ámbito de competencia propio de los Concejos para que estas Administraciones puedan, de manera autónoma, participar en la gestión de los intereses locales afectados. La negación de una participación municipal podría originar la declaración de inconstitucional de la normati-

va autonómica por negar o restringir la "autonomía local" (en este sentido, es representativa la STC 170/1989, de 19 de octubre, que declaró inconstitucional una ley madrileña al configurar la participación de los Municipios afectados como meramente simbólica; o la STC 159/2001, de 5 de julio).

Además de respetar un ámbito de decisión propia en estas materias que enuncia la LBRL en su art. 25.2, el Principado de Asturias puede incrementar las competencias municipales a través de mecanismos como transferencias o delegaciones de competencias. En este sentido, la Administración autonómica trabaja con la posibilidad de aprobar un "pacto local" que implique la transferencia y delegación de nuevas funciones o competencias a los Concejos.

D) Potestades de coordinación.

Sin perjuicio de las competencias propias que poseen los Concejos, corresponde al Principado también la función de coordinación de esas competencias cuando "las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas", según establece el art. 10 LBRL.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre el problema de la coordinación, aclarando que con ella se persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto, evitándose contradicciones y reduciéndose disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, su funcionamiento mismo, y añadiendo más tarde que esta facultad debe ser entendida como la fijación de medios que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la fijación conjunta de las distintas actividades en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.

El Principado de Asturias puede utilizar distintos instrumentos o figuras para coordinar las competencias de los Concejos asturianos. Así, crear órganos autonómicos que integren en su seno a representantes de los Concejos con la finalidad de coordinar algunas actuaciones o intereses supramunicipales, que pueden tener un carácter general, caso de la Comisión Asturiana de Administración Local, creada mediante la Ley 1/2000, de 20 de junio; o de carácter más específico para coordinar alguna competencia concreta, como el Consorcio de transportes, creado mediante la Ley 1/2002, de 11 de marzo. También, con apoyo en el art. 59 LBRL, una Ley autonómica puede atribuir al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias la facultad de coordinar la actividad de los Concejos, coordinación que ha de realizarse a partir de la aprobación de planes sectoriales donde se contengan los objetivos y prioridades de la acción pública así como el marco en el que deberán ejercer los Concejos sus facultades de programación, planificación u ordenación.

E) El control de la actuación municipal.

El Principado de Asturias debe fiscalizar la legalidad de la actuación de los Concejos. La LBRL reconoce su legitimación para impugnar ante los jueces y

Tribunales contencioso-administrativos aquellos actos y acuerdos que puedan ser ilegales (art. 63.1 *a)* LBRL). Pero esta misma Ley ha establecido unas pautas y cauces singulares cuando la actuación municipal es recurrida por el Estado o la Comunidad Autónoma pues se distinguen hasta tres supuestos que dan origen a otros tantos procedimientos que la ley se ha cuidado de perfilar y que son básicamente: el de impugnación ordinario, contenido en el art. 65 y fundado (éste sí) en la genérica infracción del ordenamiento jurídico; el especial, fundado en excesos competenciales y el extraordinario que, al contemplar aquellos actos que atentan gravemente a los intereses generales de España, sólo puede ser utilizado por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

Detengámonos de manera separada en los supuestos calificados como ordinario y especial, que son los que puede utilizar el Principado de Asturias.

a) El régimen de impugnación general.

Cuando el Principado de Asturias, en el ámbito de sus respectivas competencias, considere que un acto de un Concejo o de otra Administración local asturiana infringe el Ordenamiento jurídico podrá bien requerirla para que anule dicho acto, bien impugnar el mismo de manera directa ante los jueces o Tribunales contenciosos (art. 65 LBRL). Por tanto, cualquier actuación local que infrinja el Ordenamiento legitima a la Administración autonómica para la correspondiente impugnación. Así lo ha recordado el Tribunal Supremo en varias ocasiones, al insistir en que la impugnación de los actos locales al amparo del art. 65 LBRL no requiere acreditar ningún interés específico, ninguna legitimación concreta, basta que el acto infrinja el Ordenamiento jurídico (Sentencias, por ejemplo de 15 de diciembre de 1993, RJ 1994\1069, o de 13 de marzo de 1999, RJ 2955) y es que el presupuesto procesal de la legitimación deriva de la propia Ley, *ope legis*, y de las competencias que poseen las Comunidades Autónomas sobre el régimen local (STS de 27 de junio de 2000, RJ 5495).

Sí parece más necesario precisar la interpretación de la expresión "en el ámbito de sus respectivas competencias". En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1990 (RJ 3404) ha identificado el "ámbito de las respectivas competencias" con el *territorio* de la Comunidad Autónoma de ahí que sostenga que "probablemente ha querido decirse que la Administración del Estado en todo el territorio nacional y las Administraciones regionales en su respectivo territorio y respecto de las Corporaciones locales que queden bajo su jurisdicción pueden impugnar cualquier acto local que, según su parecer, sea contrario al ordenamiento jurídico".

A mi juicio, además, "ámbito propio" es una expresión idéntica a "ordenamiento jurídico propio" por lo que sólo la Administración autora de la norma violada por la Corporación local puede estar legitimada para la utilización del recurso contenido en este precepto con lo que se evita la duplicación de controles.

b) El régimen de impugnación específico.

Se exige en este supuesto que "los actos y acuerdos de las entidades locales menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades" (art. 66 LBRL). Aunque

el texto quiere distinguir hasta tres supuestos aparentemente distintos, todos ellos pueden reconducirse a uno solo que es el de un acto o acuerdo local que infrinja el orden de distribución de competencias por el que se rigen las corporaciones locales. El problema se desplaza a interpretar la referencia a las "normas legales" que se contiene en el párrafo segundo de este art. 66 que es preciso interpretar de forma amplia pues deberá englobar tanto a las normas legales *stricto sensu* como a las reglamentarias.

c) El requerimiento previo.

Con carácter potestativo se ha configurado la posibilidad de utilizar una vía administrativa previa a la judicial. Recibida la información sobre el acuerdo local, durante el plazo de quince días el Principado puede requerir a la Entidad local para que suspenda, modifique o anule el acto que se considera ilegal o que excede del ámbito de las competencias locales. El transcurso del plazo de quince días sin que se haya efectuado el requerimiento no impedirá a la Administración autonómica acudir a la vía contenciosa, pues la Ley es diáfana al precisar el carácter potestativo del requerimiento.

El requerimiento debe ser motivado con expresa invocación del art. 65 o 66 que lo ampara y de la normativa que se estime vulnerada; debe contener asimismo la petición expresa de anulación del acto o acuerdo que supuestamente haya infringido el ordenamiento y, por último, debe figurar en él el plazo en el que la entidad local debe anular el acuerdo sobre el que versa el requerimiento en el plazo de un mes, con previa audiencia de los interesados. El Tribunal Supremo ha entendido que cuando la Administración no especifica un plazo conminatorio a la Entidad local no se entiende bien realizado el requerimiento y, por ello, debe computarse para recurrir el plazo general de dos meses (Sentencia de 3 de enero de 1992, RJ 706).

Cabe también que en el requerimiento se incluya la petición de suspensión del acto o acuerdo pues "el requerimiento o la impugnación [...] no suspenderán por sí solos la efectividad del acto o acuerdo sin perjuicio de las reglas ordinarias que regulan la suspensión de la ejecución de aquéllos en la Ley Jurisdiccional" (art. 215 del Reglamento de organización y funcionamiento de las Entidades locales). Y es que en virtud de la garantía que ofrece la autonomía local la Comunidad Autónoma no puede suspender la eficacia de los acuerdos locales. Así lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en varios pronunciamientos (entre otros, pueden verse las Sentencia 259/1988, de 22 de diciembre; 46/1992, de 2 de abril o 11/1999, de 11 de febrero), en concreto, por lo que se refiere al Ordenamiento asturiano la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero, declaró inconstitucional algunos supuestos de suspensión de licencias urbanísticas por parte del Consejero de Ordenación del territorio, vivienda y medio ambiente, que se deducían de la redacción originaria del art. 6 de la Ley de disciplina urbanística (Ley 3/1987, de 8 de abril).

La formulación del requerimiento interrumpe el plazo para la impugnación en la vía judicial. El Reglamento de organización y funcionamiento de las Entidades locales precias que "la Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa en los dos meses siguientes al día en que venza el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad local o al de la recepción de la comunicación rechazando el requerimiento".

d) El proceso contencioso.

La presentación del recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo local que se considera ilegal seguirá los trámites generales establecidos en la Ley que regula la jurisdicción contencioso-administrativa. Únicamente, como especialidad, el art. 66 LBRL establece que si el recurso contuviera la petición expresa de suspender el acto impugnado, solicitud que deberá ser ya razonada aludiendo al interés autonómico afectado, el Tribunal puede acordar la suspensión en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación. En lo demás, será de aplicación el régimen de medidas cautelares que contienen los arts. 129 y siguientes LJCA.

F) El control financiero.

Por último, entre los mecanismos de control que posee el Principado de Asturias sobre las Corporaciones locales destaca la posible fiscalización contable y financiera. Aunque la CE reconoce en su art. 136 que es el Tribunal estatal de cuentas el principal órgano fiscalizador de las Administraciones públicas y del sector público, los Estatutos de Autonomía dentro de la competencia exclusiva para organizar el gobierno regional han creado instituciones fiscalizadoras y el Tribunal Constitucional en varias Sentencias ha declarado el ámbito de tutela y fiscalización contable que pueden realizar las Comunidades Autónomas (por ejemplo STC 187/1988, de 17 de octubre), así como la posible compatibilidad de los controles financieros porque: "... la actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye la que pueda ejercer el Estado a través del Tribunal de Cuentas en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia. Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones Locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Y ello sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores." (STC 18/1991, de 31 de enero).

En concreto, la última reforma del EA, realizada mediante la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, ha incorporado dos preceptos que incidirán de manera directa en este ámbito. Por un lado, el nuevo art. 51 bis que reconoce la tutela financiera del Principado sobre las Corporaciones locales. Por otro lado, el nuevo art. 35 ter en virtud del cual se crea la Sindicatura de Cuentas, que dependerá directamente de la Junta General del Principado y cuyas funciones y composición se regularán en una Ley. Este nuevo órgano desempeñará un papel fundamental en la tutela, fiscalización y control de la actividad económica y presupuestaria de las Corporaciones locales.

I.3.1.2. Mancomunidades.

No alude de manera explícita el EA a las Mancomunidades. Sin embargo, son varios los preceptos que permiten reconocer al Principado competencias sobre estas Entidades locales. En concreto, las posibilidades que abre el texto constitucional, por un lado, la posible creación de agrupaciones de Municipios (art. 141.3 CE), así como la transferencia a todas las Comunidades Autónomas de competencias en materia de régimen local (art. 148.1.2 CE), se materializaron en el reconocimiento a través LBRL

de competencias sobre las entidades supramunicipales (disposición adicional primera), entre las que se encuentran las Mancomunidades.

En la actualidad constituyen estas Administraciones locales la figura predominante a la que se acude para la mejora en la prestación de los servicios públicos locales. Y es que para atender a los problemas que derivan del tamaño y de la debilidad de los Municipios, problemas que en la actualidad se están viendo incrementados por las mayores exigencias derivadas de nuevos servicios públicos locales, la opción preferente es la creación de Mancomunidades que, al agrupar a varios Municipios, pueden satisfacer mejor la realización de obras públicas o la prestación de servicios locales. Frente a las soluciones de otros países que realizaron una profunda reforma del mapa municipal (caso bien elocuente, entre otros, es el de la Alemania Federal), en España ninguna Comunidad Autónoma se ha decidido a suscitar esa reforma y, por el contrario, se multiplican las asociaciones de Municipios a través de Mancomunidades. Este proceso no parece tener fin, es más, se advierte que junto a la Mancomunidad de fin o competencia única (ej.: la recogida de basuras), que es la típica o tradicional, cada vez existe en mayor número la Mancomunidad de fines o competencias múltiples, es decir, que asumen el grueso de la prestación de los servicios o incluso todos los de prestación obligatoria. Se comprenderá que si todos los servicios obligatorios han de ser prestados a través de esta fórmula, las organizaciones que integran tales Mancomunidades no tienen del municipio más que el nombre. Ahora bien, así están las cosas y no se vislumbra cambio alguno. Sólo alguna ley autonómica, como la navarra o la aragonesa, parecen atisbar que este tipo de Mancomunidades múltiples puedan llegar a prefigurar ámbitos territoriales supramunicipales más idóneos para la gestión de las competencias municipales y que supongan la base para una alternativa futura a la actual organización territorial.

La LBRL define a las Mancomunidades como Entes locales (art. 3.2.d LBRL) que se constituyen por la asociación de varios municipios para la ejecución en común de obras y servicios de su interés (art. 44 LBRL). Se les reconoce, por tanto, personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, pero debe ser la Ley autonómica la que especifique las potestades públicas de que puedan ser titulares (art. 4.2 LBRL).

Pocas prescripciones más incorpora la LBRL al régimen jurídico de las Mancomunidades: los trámites esenciales para la aprobación de los Estatutos, que deben precisar su ámbito territorial, su objeto, sus competencias y funciones, órganos de gobierno, en los que deberán participar de manera necesaria todos los Ayuntamientos asociados, etc. Estos trámites se deberán satisfacer también en las modificaciones o en caso de disolución de la Mancomunidad.

Hasta el momento en el que se escriben estas líneas, no se ha establecido por el Principado de Asturias ninguna normativa que desarrolle o precise esta legislación básica sobre Mancomunidades. Sin embargo, de la normativa estatal, tanto básica como la supletoria que se contiene en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado en 1986 (arts. 31 a 38 TRRL) y en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, que aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial (arts. 31 a 38 RPDT), como de la doctrina que ha emanado en los últimos años de los Tribunales al resolver conflictos sobre Mancomunidades, pueden extraerse consideraciones a tener en cuenta sobre el régimen jurídico de estas peculiares entidades locales.

Así, debe advertirse que, las Mancomunidades pueden crearse para la ejecución de una obra de interés común o la prestación de un servicio municipal, pero no pue-

den asumir las Mancomunidades la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios que la integran (art. 35.2 TRRL) ya que si ése fuera el objetivo habría que acudir a otras fórmulas, como la fusión de los mismos.

Además, con relación a la Comunidad asturiana tiene interés recodar que, aunque la legislación estatal no exige que los municipios mancomunados pertenezcan a una sola provincia ni que exista entre ellos continuidad territorial si ésta no es requerida por la propia naturaleza de los fines de la Mancomunidad (art. 35 i] TRRL), el Tribunal Supremo ha declarado que todos los Municipios que se integran en una Mancomunidad deben pertenecer a la misma Comunidad Autónoma porque: "... se ha de entender, de una parte, que el derecho ciertamente reconocido a los Ayuntamientos para agruparse con otros, es una excepción al régimen general establecido en el art. 12 más atrás citado, y de otra, que como tal excepción, sólo cabe aplicarla a los supuestos expresamente previstos y siempre que respete el ejercicio de las competencias atribuidas a las demás Administraciones, y siendo ello así, y regulando el citado art. 35, como de su contenido se advierte, la agrupación de municipios de distintas provincias, se ha y debe entender referidos a distintas provincias dentro de la misma Comunidad, como lo demuestra el hecho de que se regule la audiencia a las Diputaciones, como precisa, y se infiere de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 7/1985 citada, pues en otro caso se podría afectar como la Sentencia recurrida refiere, no ya a las competencias de las Comunidades Autónomas y sin oírlas, sino a la propia Organización territorial, que el art. 137 CE establece, al decir, que el Estado se organiza territorialmente, en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan..." (STS de 2 de noviembre de 1995, RJ 8445).

La constitución de una Mancomunidad exige el acuerdo de los Ayuntamientos implicados, que debe adoptarse con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Así lo disponen el art. 47.3 b) LBRL y el art. 35.3 TRRL, que añade la necesidad de la apertura de un período de información pública por plazo de un mes, previo a la adopción del acuerdo y la audiencia de las Diputaciones implicadas, en nuestro caso, de la Administración autonómica que ha asumido las competencias de la antigua Diputación provincial.

Una vez adoptados los acuerdos de constitución de la Mancomunidad, se abre el período de elaboración y aprobación de sus estatutos. La elaboración corresponde a una Asamblea formada por los Concejales de todos los municipios promotores y son los Plenos de los Ayuntamientos los que los aprueban, previo informe de la Administración autonómica. Desaparece así la aprobación de estatutos confiada a los órganos de tutela del Estado y luego transferida a las Comunidades Autónomas, que hay que entender derogada, pues para nada se refiere a ella el art. 44 LBRL. De manera reiterada el Tribunal Supremo ha recordado que el régimen básico establecido por la Ley estatal impide que la Comunidad Autónoma se reserve competencia alguna para aprobar la constitución o modificación de las Mancomunidades. En este sentido, pueden verse las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 y 24 de octubre de 1989 (RJ 7476 y 7485) o la de 2 de febrero de 1990 (RJ 3410), que insisten en que la constitución de la Mancomunidad no depende de ninguna resolución autonómica sino de la exclusiva voluntad de los Ayuntamientos. Únicamente una ley autonómica reguladora de las Mancomunidades podría reconstruir algún tipo de examen definitivo de los Estatutos, en forma de homologación o visado. Apoya esta tesis la dicción del art. 44.3 LBRL, a cuyo tenor "el procedimiento [...] se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas, y se ajustará, en todo caso, a las siguien-

tes reglas [...]". En este sentido, debe recordarse que en la Administración asturiana, entre los "servicios" encomendados al Servicio de Asesoramiento y Régimen local, dependiente de la Dirección General de Cooperación Local, figura el de informar el proyecto de estatutos de una Mancomunidad, así como su modificación, que debe aprobar la Consejería de la Presidencia.

Los estatutos de la Mancomunidad habrán de expresar los Concejos que comprende; lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración; número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que han de integrar tales órganos; sus fines; sus recursos económicos; su vigencia en el tiempo; el sistema de modificación de los mismos y la disolución de la Mancomunidad (art. 36 TRRL, que, al no tener carácter básico, puede ser alterado por la legislación de las Comunidades Autónomas).

La separación de un Concejo de una Mancomunidad ha de sujetarse a los trámites y previsiones contenidos en los Estatutos, sin que, en ningún caso, pueda tener carácter vinculante el informe del órgano de gobierno de la Mancomunidad. La separación de un Ayuntamiento de una Mancomunidad ha ofrecido problemas en la práctica, acerca de los cuales el Consejo de Estado ha tenido ocasión de pronunciarse y recordar que "la posibilidad de separarse de una Mancomunidad constituye una libertad irrenunciable respecto de la que no caben más limitaciones que las establecidas en la ley o consignadas válidamente en los Estatutos. A este respecto conviene señalar, como aproximación inicial y a reserva de la calificación a realizar en cada caso, que son admisibles aquellos pactos que no desfiguren los perfiles esenciales voluntarios de la institución. Así, este Consejo de Estado ha tenido ocasión de considerar, conforme a Derecho, estipulaciones estatutarias que condicionaban la efectividad de la separación al transcurso de un plazo determinado o demoraban la liquidación de los derechos y obligaciones imputables al municipio separado hasta el momento de disolución de la Entidad. Lo que no parece admisible es que la separación deba someterse necesariamente y, en todo caso, a informe favorable del órgano de gobierno de la Mancomunidad, puesto que conceder carácter habilitante a dicho informe puede equivaler, en la práctica, a anular esa libertad esencial que debe predicarse de tal figura asociativa" (Dictamen de 25 de junio de 1986).

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 10 de febrero de 1998 (RJCA 347) anuló un acuerdo de separación de varios Ayuntamientos de una Mancomunidad por no haberles facilitado el necesario trámite de audiencia.

El órgano de gobierno o Junta de la Mancomunidad estará integrado por el Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y el número de vocales que señalan los Estatutos, y, a falta de previsión, por dos vocales representantes de cada uno de los municipios asociados, regla esta última que vale también para la constitución de las Comisiones gestoras, previas a los órganos previstos estatutariamente (arts. 35 TRRL y 140 ROF). El Tribunal Supremo ha declarado que la designación de representantes de un Ayuntamiento en los órganos de una Mancomunidad no ha de cumplir necesariamente el criterio de proporcionalidad de tal modo que las fuerzas políticas del Pleno del Ayuntamiento estén representadas en la Mancomunidad (STS de 9 de septiembre de 1988, RJ 7039), aunque existen otros pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia que se manifiestan en sentido contrario.

En fin, en la actualidad son varias las Mancomunidades constituidas por la asociación de Concejos asturianos: Bajo Navia; Cabo de Peñas; Cangas de Onis, Amieva, Onís y Ponga; Cinco Villas; Comarca de la Sidra; Grado, Yernes y Tameza;

Mancomunidad Occidental; Mancomunidad del Oriente de Asturias; Oscos y Eo, Parres y Piloña; Pastos de Peñamayor; Puerto de Sueve; Llanes y Rivadeva; Valle del Nalón; Valle del Pigüeña; Valle de Trubia; Zona Suroriental, etc..

Diversos son servicios que gestionan estas Mancomunidades asturianas: el parque de maquinaria para obras públicas (como en las Mancomunidades de la Zona Suroriental de Asturias; la de Parres y Piloña; o la de Grado, Yernes y Tameza); el desarrollo rural y la promoción del turismo; servicios sanitarios y sociales; la gestión urbanística (competencia entre otras de la Mancomunidad Comarca de la Sidra); la recaudación ejecutiva (competencia entre otras asumida por la Mancomunidad de Valle de Trubia); el matadero y el abastecimiento de aguas y su depuración (en las Manocumunidades Suroccidental o en la del Valle del Nalón); el tratamiento de residuos sólidos (Mancomunidad del Valle del Pigüeña); los aprovechamientos forestales (Mancomunidad de Peñamayor), etc...

I.3.1.3. Áreas Metropolitanas.

Frente a la expansión y proliferación de algunas entidades de ámbito supramunicipal, como las Mancomunidades y las comarcas, las áreas metropolitanas están consideradas como una institución del pasado, sin que exista, a mi juicio, ninguna razón seria que lo justifique fuera de la mala imagen que las áreas han proyectado como consecuencia de su inadecuado diseño en el pasado. En efecto, creadas para las grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao) con competencias urbanísticas y de gestión de ciertos servicios públicos, o bien se montaron con un predominio decisivo de la ciudad central sobre las más pequeñas, lo que provocó serios recelos de éstas, o bien respondían a un esquema estrictamente centralista (al configurarse como organismos autónomos del Estado), fórmula, a su vez, generadora de la desconfianza de grandes y pequeños. Ha sido, pues, su desafortunado manejo en nuestro pasado más inmediato, lo que ha arruinado un instrumento que, por su éxito en otros ambientes (el Derecho comparado ofrece múltiples muestras), mereció tener mejor fortuna.

El EA desde su redacción originaria, al aludir a la organización territorial del Principado, admite que podrán crearse Áreas metropolitanas (art. 6.3 EA).

Con acierto define la LBRL las áreas metropolitanas al decir que son Entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras para, a continuación, remitirse a la legislación de las Comunidades Autónomas, imponiendo únicamente algunas reglas como la audiencia a la Administración del Estado, a las Diputaciones y a los Ayuntamientos implicados; la representación de todos los municipios integrados en el área en los órganos de gobierno y administración; en fin, la participación de todos los municipios en la toma de decisión y la justa distribución de las cargas entre ellos (art. 43 LBRL).

En consecuencia, será una decisión política que en su momento pueda valorarse la posible creación de un área metropolitana en el centro de Asturias, como gran conurbación, para coordinar la mejor prestación de algunos servicios públicos, caso del abastecimiento y depuración de las aguas o el transporte público de viajeros, de manera similar a las áreas metropolitanas constituidas en Cataluña.

I.3.1.4. Comarcas.

Junto a la básica organización administrativa que se encauza a través de los Concejos asturianos, alude el EA como organización, parece que preferente frente a otras, a las Comarcas, pues se establecen como Administraciones a través de las cuales se organizará el Principado: los Concejos y las Comarcas (art. 6.1 EA). Quizá la explicación de esta preferente mención no sea ajena al hecho de ser el Principado de Asturias una Comunidad uniprovincial. Sin embargo, hasta este momento, no se ha materializado en la práctica esta posibilidad, aunque se ha aprobado la Ley asturiana que debe regir la creación de comarcas. Merece la pena parar mientes sobre esta figura y la regulación en el Principado.

La idea de la comarca está bien estudiada en disciplinas no jurídicas, como ocurre en la geografía, donde se la caracteriza como un territorio con una cierta uniformidad en sus rasgos físicos (geológicos, climáticos, etc.) o humanos (población, modos de vida, actividades económicas). La LBRL admite la posibilidad de crear comarcas (u otras entidades que agrupan varios municipios, lo que abre un amplio campo a la legislación autonómica) para agrupar municipios "cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios en dicho ámbito" (art. 42.1 LBRL, precepto que se declaró conforme al bloque constitucional en la STC 214/1989, de 21 de diciembre). La Ley estatal precisa también que las comarcas deben crearse mediante una Ley autonómica, bien según el mecanismo ordinario de ejercicio de la iniciativa legislativa (es decir, a propuesta del Consejo de Gobierno), bien por iniciativa de los propios municipios. Ahora bien, las dos quintas partes de los municipios que deben agruparse en la comarca (siempre que representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente) pueden oponer un veto a la creación de la comarca, sabia cautela ésta utilizada por la LBRL y destinada a evitar una eventual proliferación de comarcas que nazcan en guerra con los propios municipios que la integran. Y como importante límite para su conformación, establece la LBRL que la creación de una comarca no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el art. 26, ni privar a los mismos e toda intervención en cada uno das las materias enumeradas en el apartado segundo del art. 25.

Mediante la Ley 3/1986, de 15 de mayo, se ha precisado el procedimiento para la creación de comarcas en el Principado de Asturias. En esta Ley se define la comarca como aquella entidad local que se integra por Concejos limítrofes vinculados por características geográficas, socioeconómicas o históricas o por intereses comunes que precisen de una consideración y de una gestión unitaria, o aconsejen la prestación de servicios a nivel territorial superior al de cada uno de los que en ella se comprenden y para la consecución de la mayor eficacia y el más óptimo grado de rentabilidad social y económica (art. 2).

La iniciativa para la creación puede ejercerse por los Ayuntamientos (tras adoptar un acuerdo favorable aprobado por la mayoría absoluta de los corporativos), por los vecinos que representen, al menos, el cincuenta por ciento del padrón de los Concejos, o por la Junta General del Principado (art. 4). Pero se recuerda la previsión establecida en la LBRL de tal modo que no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Concejos que debieran agruparse en ella, o bien cualquiera que sea el número de Concejos que se opongan siempre que éstos representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente (art. 5).

Durante la instrucción del procedimiento deberán incorporarse los estudios que justifiquen las afinidades geográficas, sociales o históricas de los Concejos, los intereses comunes, las ventajas de la creación de esta nueva entidad local, los servicios locales que pueden asumir, etc. De este expediente se facilitará la audiencia a los Concejos y a los vecinos por un plazo de dos meses para que presenten alegaciones. Transcurrido este periodo, si el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias considera viable y conveniente la creación de la comarca, iniciará la redacción del correspondiente anteproyecto de ley. El contenido de la Ley deberá comprender, al menos, la precisión de su ámbito territorial, las competencias que pueda ejercer, de manera esencial, aquellas competencias que puedan ser objeto de transferencia o delegación, pues se podría configurar la comarca como una circunscripción territorial propia; los recursos económicos de que dispondrá, así como la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán un Consejo Comarcal con participación de los Concejos de manera representativa y una Presidencia colegiada, integrada por un representante de cada Concejo (arts. 7 a 9).

Pero, como ya advertí con anterioridad, hasta el momento no se ha abordado el proceso de comarcalización del Principado. Probablemente porque otras entidades de carácter supramunicipal, como son las Mancomunidades, asumen la prestación de servicios o la satisfacción de intereses comunes de varios Concejos.

I.3.2. Parroquias rurales[*].

El art. 6.2 EA previene que "se reconocerá la personalidad jurídica a la parroquia rural como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana". Estamos, pues, en presencia de una figura jurídica, la parroquia rural, específica y vinculada a las tradiciones asturianas, y, en esa medida, acreedora de un tratamiento diferenciado.

I.3.2.1. Origen.

Para unos (Fariña Jamardo, J.), la palabra "parroquia" procede del griego, significando originariamente habitación o reunión de habitantes, y fue usada en principio por la Iglesia para designar lo que ahora conocemos con el nombre de diócesis.

Para Oliveira, la etimología de "parroquia" –paroikia, en griego; paroecia o parrochia, en latín– se corresponde con el primitivo significado de habitación temporal que un cristiano o una iglesia cristiana se encuentra en peregrinación por la tierra camino de la patria celestial. Este mismo autor señala que para la palabra "párroco" se apun-

[*] **IGNACIO ARIAS DÍAZ**, Letrado de la Junta General del Principado de Asturias.

Nota bibliográfica: Miguel de Oliveira, P., "As parroquias rurais portuguesas", *Revista de Guimaraes*, 1940, pág. 19; Prieto Bances, R., "La Comunidad Rural en Asturias", *Obra escrita, Tomo I*, Universidad de Oviedo, 1976, pag. 439; Fariña Jamardo, J., "La Parroquia Rural en Galicia", *Instituto de Estudios de Administración Local*, 1981, pág. 13; Corripio Rivero, M., "La parroquia", *Libro del Primer Congreso Jurídico de Asturias,* Academia Asturiana de Jurisprudencia, 1987, pag. 321; Tolivar Alas, L., "La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales", *Documentación Administrativa*, núm. 228, 1991, págs. 113-144; Arias Díaz, I., "La parroquia rural en Asturias: pasado, presente y futuro", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 25, 2001, pág. 51.

tan tres etimologías: del griego "párokos" colono o cultivador; del latín "parochi" funcionario encargado de suministrar lo necesario a los embajadores extranjeros, a su paso por las provincias; o del griego "paroikeo", que significa morar en la vecindad.

Para otros (Corripio Rivero, M.), el término "parroquia" deriva del griego "para" cerca y "oikos" casa, que nos aproxima a una idea de vecindad, de delimitación o demarcación de un territorio en función de las casas y familias que comprende, y en este sentido puede ser una aldea, un concejo, o una ciudad. Es en este concepto en el que se incorporó, según el autor citado, al Derecho Eclesiástico.

Sea cual fuere el origen del nombre, lo cierto es que la parroquia, como institución, como organización, surge al calor del cristianismo, y su evolución adquiere caracteres diferentes en función del territorio en el que se desenvuelve, presentando perfiles propios según estemos hablando del norte de la Península Ibérica, de los países europeos o de Hispanoamérica, ámbitos espaciales en los que en menor o mayor medida es posible encontrar vestigios de la misma.

Centrándonos en el norte español, la creación de las parroquias asturianas tiene como punto de referencia la cristianización de la *gens*, hasta el punto de que muchos de los templos parroquiales se fueron levantando en los espacios sacralizados al efecto por los antiguos pobladores, sirviendo de ejemplo la Capilla de la Santa Cruz de Cangas de Onís (Prieto Bances, R.).

Históricamente la parroquia se nos aparece como una estrategia de cristianización de los lugares apartados de los núcleos urbanos en los que se ubicaba la única pila bautismal de la diócesis. De ahí que en sus orígenes más remotos se confundiera o se utilizaran como términos sinónimos parroquia y diócesis.

Es cuando se van creando nuevas pilas bautismales en núcleos rurales y alrededor de ellas templos, cuando se va conformando la realidad de la parroquia rural que a partir de ese momento adquiere un doble carácter: religioso y administrativo.

Religioso porque en torno a ella se van reuniendo un núcleo de familias que toman como referencia esa pila bautismal, ese templo, para crear unos lazos de convivencia y satisfacción de necesidades comunes –de ahí que se diga que la parroquia es la primera entidad natural que nace al mundo del Derecho–, y administrativo, porque ese núcleo vecinal utiliza el atrio de la iglesia para reunirse y decidir sus destinos colectivos.

Esta última vertiente se percibe claramente en muchas de las parroquias eclesiásticas existentes en Asturias que tienen en el atrio de la iglesia un árbol de mucho porte y en torno a él una suerte de plaza circular en la que los vecinos desarrollaban sus asambleas con proyección administrativa.

Estas reuniones de vecinos son precisamente las que constituyen el origen remoto del régimen de concejo abierto aún vigente en las parroquias rurales de menos de cien habitantes.

I.3.2.2. La parroquia rural en la legislación.

En la legislación eclesiástica, el Código de Derecho Canónico vino considerando a la parroquia como persona de derecho eclesiástico con plena capacidad jurídica para adquirir y administrar bienes.

En la legislación administrativa, el punto de arranque viene siendo precisado por la doctrina (Tolivar Alas, L.) en la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812 que fija un mínimo numérico de habitantes para constituir Ayuntamientos al establecer que "se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga

le haya, no pudiendo dexar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas y también se les señalará término correspondiente".

Tras una serie de regulaciones posteriores (Leyes Municipales de 20 de agosto de 1870 y de 2 de octubre de 1877, Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, de 8 de marzo de 1824), el art. 45 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, prevé que las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local puedan regular las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos.

Por su parte, el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales, reproduce en su art. 40 un contenido similar al del art. 45 de la Ley 7/1985, y en su art. 47 precisa que "cuando se trate de una parroquia rural constituida en entidad de ámbito territorial inferior al municipio, los límites serán los mismos que tenga la parroquia que haya servido de base a su reconocimiento legal, según la demarcación eclesiástica vigente".

I.3.2.3. La parroquia rural en el EA.

El íter legislativo descrito desemboca, en lo que a Asturias se refiere, en el EA aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, cuyos arts. 6 y 10.2 no se vieron afectados desde su redacción originaria por las sucesivas reformas de que fue objeto el Estatuto.

I.3.2.4. Criterios políticos de desarrollo estatutario de la parroquia rural.

Están contenidos en la Comunicación sobre política de organización territorial de Asturias remitida por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias a la Junta General el 21 de mayo de 1984, cuyo debate fue el punto de partida de lo que habría de ser la Ley del Principado 11/1986, de Reconocimiento de la Personalidad Jurídica de la Parroquia Rural.

El documento, de una indudable buena factura técnica, es extenso, pero puede resumirse, en cuanto atañe a la parroquia rural, en dos ideas fundamentales: en primer lugar, el Consejo de Gobierno limitaba el reconocimiento de personalidad jurídica como parroquia rural a los núcleos o ámbitos de población de parroquia tradicional; en segundo lugar, y en relación con las entidades locales menores existentes, preveía su conversión en parroquia rural siempre que tuvieran base patrimonial o idoneidad funcional, y en su defecto, su absorción por los Ayuntamientos respectivos.

Durante su discusión en el Parlamento, la Comunicación fue objeto de propuestas de resolución, algunas de ellas incorporadas al texto final del documento, que desvirtuaron la pretensión inicial del Consejo de Gobierno al hacer imperativa la sustitución de las entidades locales menores por parroquias rurales, sin matiz alguno.

I.3.2.5. La Ley 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural.

La Ley contiene una regulación completa de la parroquia rural: requisitos para el reconocimiento de personalidad jurídica; sujetos legitimados para tramitar la iniciativa; competencias; y órganos de gobierno de la parroquia rural.

Vamos a centrarnos únicamente en las competencias y en los órganos de gobierno, por ser los aspectos de mayor interés.

En cuanto hace referencia a las competencias, éstas se circunscriben a la administración y conservación de su patrimonio, a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los caminos rurales del término parroquial, y a la prestación de servicios y ejecución de obras de exclusivo interés de la parroquia.

A partir de los trabajos de campo que hemos efectuado, podemos afirmar que el eje sobre el que pivota la existencia de las parroquias rurales es, precisamente, el de la administración y conservación de su patrimonio, del que proviene, normalmente, y a salvo de las escasas subvenciones otorgadas por la Administración del Principado de Asturias, su única fuente de financiación.

Podemos, pues, afirmar, que la parroquia rural existe con el único objeto de administrar los montes, pastos, cotos, leña y rozos, que les puedan pertenecer.

Hay, no obstante, ejemplos que evidencian la necesidad de reflexionar sobre la actual regulación de la parroquia rural y, quizá, de recuperar sus notas características, como el que nos proporciona la parroquia rural de Villamayor, cuyo presupuesto de ingresos proviene en su mayor parte de la tarifa por consumo de agua abonada por la empresa Chupa Chups, ubicada en el término de dicha parroquia.

En cuanto se refiere a la organización, ésta se estructura en torno a un órgano unipersonal denominado Presidente, y un órgano colegiado denominado Junta de Parroquia, que está integrado por el Presidente y un número de miembros que no puede ser inferior a dos ni superior al tercio de concejales que integren el respectivo Ayuntamiento, lo que en ningún caso nos sitúa por encima de los cuatro miembros.

Las funciones de uno y otro son las propias de los órganos unipersonales y colegiados en la organización administrativa.

Quizá convenga destacar que, además, corresponde al Presidente, la recopilación y conservación del derecho tradicional estatuido en ordenanza o por escrito y velar por la costumbre del lugar, siempre que uno y otro no se opongan a la ley o a normas de rango superior.

Y ésta no es una declaración *flatus vocis*, por cuanto que hay parroquias rurales que se han preocupado de aprobar ordenanzas que incorporan figuras tradicionales del derecho consuetudinario asturiano, tales como la sextaferia, la prestación de transporte y regulación de pastos. La parroquia rural de Saliencia constituye un buen ejemplo de ello.

La Junta de Parroquia puede funcionar en régimen de concejo abierto cuando la parroquia tenga menos de cien habitantes, y así lo solicite expresamente, aspecto que nos hace viajar en el tiempo a los orígenes de la parroquia rural tradicional.

I.3.2.6. Problemas de la parroquia rural.

Los problemas que afectan a la parroquia rural son de tres órdenes:

a) Organizativos. La realidad viene demostrando que la actual organización de la parroquia rural, y el sistema de elección de sus órganos de gobierno, no son los más adecuados.

En cuanto se refiere al primer aspecto, la inexistencia de un Vicepresidente ha provocado en la práctica un auténtico colapso de la parroquia rural en supuestos de dimisión o fallecimiento del Presidente.

El sistema de elección del Presidente, y la posibilidad de que el término de la parroquia se superponga o esté inmerso a su vez en el término de un barrio, aldea u organización similar del concejo en el que está integrada la parroquia rural, ha determinado en la práctica que el alcalde del concejo haya designado a su vez un alcalde de barrio o aldea cuya jurisdicción está superpuesta a la del Presidente de la parroquia, pero con más prevalencia al ser el alcalde de barrio el detentador de los poderes del concejo, o dicho en términos vulgares, el poseedor del sello municipal que acredita convivencias u otros aspectos administrativos necesarios para obtener determinadas prestaciones públicas.

Ello ha determinado que en parroquias rurales, como por ejemplo la de Santianes del Rey Silo, el Decreto por el que la entidad local menor (origen administrativo de la parroquia rural), se transforma en parroquia rural, aglutine en un solo órgano la figura de Presidente de la parroquia rural y alcalde pedáneo, de tal manera que cuando se elige Presidente de la parroquia rural, también se elige alcalde pedáneo, con lo que el alcalde del concejo queda privado de la posibilidad de designar delegado.

b) Presupuestarios. La parroquia rural vive del producto obtenido por la venta de madera, pastos y licencias de cotos de caza. Como la tala de madera, fuente principal de financiación, no se produce anualmente, el presupuesto de la parroquia nunca se puede confeccionar con antelación. Es preciso, pues, arbitrar un sistema de financiación de la parroquia rural acorde con la anualidad del presupuesto y con una certeza en la previsión de ingresos.

c) De naturaleza. Se ha desvirtuado la naturaleza de la parroquia rural. En sus orígenes coincidía la parroquia rural con la parroquia eclesiástica. Al obligar a las entidades locales menores a transformarse en parroquias rurales, nos encontramos con que la parroquia rural ha perdido sus vestigios históricos. Sería preciso, si queremos que la parroquia rural siga siendo la "forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana", volver a los orígenes, y reservar la denominación de parroquia rural para las parroquias rurales históricas, y pasar a denominar las entidades locales menores entidades locales rurales o entidades menores rurales, denominación que se adecua más a sus características.

Relación de Parroquias Rurales reconocidas

Concejo	*Parroquias Rurales*
Allande	San Martín de Valledor
Cabrales	Santa María de Llas
Cabranes	Pandenes.
Caso	Bueres, Nieves y Gobezanes; Caleao; y Orlé
Cudillero	Ballota; Corollos, La Fenosa, Villeirín y Orderias; Faedo; Lamuño, Salamir y Artedo; La Tabla; Mumayor y Beiciella; San Cosme; y San Juan de Piñera.
Degaña	Cerredo
Illano	Gio
Piloña	Villamayor
Ponga	Sobrefoz
Pravia	Agones; Bances; Los Cabos; Escoredo; Folgueras; Loro; Sandamías; Santianes del Rey Silo; Somado; La Castañal; y Peñaullán (en trámite).
Somiedo	Arbellales; Endriga; y Saliencia
Teverga	Fresnedo; Páramo; Taja; y La Focella.
Tineo	Navelgas (en trámite)
Valdés	Barcia y Leiján; y Trevías.
Villalón	Busmente, Herias y La Muria

I.4. LA POBLACIÓN.

I.4.1 Condición política de asturianos.*

El art. 7 EA, que establece la condición política de asturianos, se mantiene invariable desde su primera redacción en el Proyecto de Estatuto, y no le han afectado las diversas reformas del EA ni la revisión de la CE (art. 13.2) de 1992.

Sólo en un sentido amplio puede entenderse que el art. 7 EA hace referencia a la población de Asturias. Con frecuencia se alude a que este artículo (o su semejante en los demás Estatutos de Autonomía) plasma jurídicamente uno de los elementos que Jellinek estableció como esenciales de toda organización política: la "población" (junto al "territorio" y al "poder"). Sin embargo, una lectura más atenta de la norma revela que su objeto no es definir "la población", o sea, el ámbito personal de validez del ordenamiento jurídico regional asturiano, o, dicho de otro modo, la sociedad en cuanto conjunto de titulares de derechos y obligaciones *civiles* que habitan en el territorio. Su objeto más preciso es *el pueblo*, la ciudadanía en cuanto titular de derechos *políticos*; esto es, "el pueblo asturiano" al que, según el art. 23.1 EA, representa la Junta General del Principado.

En efecto, el art. 7 EA regula la "la condición política de asturianos", que es una expresión incierta desde el punto de vista jurídico, pero que desde la perspectiva de la historia del pensamiento político esa condición alude al estatus de pertenencia al pueblo que se constituye en ente autónomo, es decir, a la dimensión política del individuo como miembro de la *polis,* de la comunidad asturiana. De ahí que no sea irrelevante que el art. 7.1 EA emplee el plural y aluda a la condición política "de asturianos", porque hace evidente el entronque entre el sujeto titular de la autonomía, el pueblo, y su sustrato político vivo y con capacidad jurídica para participar en el ejercicio de esa autonomía, los "asturianos". La propia CE, cuando concreta la posibilidad de actuar esta capacidad, se la atribuye a los españoles que estén "en pleno uso de sus derechos *políticos*" (art. 68.5 CE) (y lo mismo, por exclusión, el art. 8 EA). Unos derechos que básicamente se materializan en el derecho de participación en los asuntos públicos como elector y elegible.

Todos los Estatutos de Autonomía recogen una fórmula parecida o idéntica a la del art. 7 EA, con independencia de la vía procedimental por la que fueron aprobados y al margen de la calificación de la respectiva comunidad como nacionalidad o como región. Se trata de una definición de la ciudadanía política que difiere sustancialmente, al menos en parte, de la regulación que sobre la materia hace la CE. Ésta, quizá porque el concepto de nacionalidad ya se encontraba muy asentado en el Código civil, remite la regulación de esta materia a la ley, poniendo como condición expresa que no se puede privar de la nacionalidad a los españoles de origen. Ello

---

*FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO, Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Álvarez García, L.A., *El proceso autonómico asturiano,* I, Oviedo, Consejo Regional de Asturias y Diputación Provincial, 1981; Bastida Freijedo, F., "Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, págs. 7-37; Fernández Pérez, B., "Artículo 32", en R. Bocanegra Sierra (Dirig.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, MAP, 1987, págs. 325-363; Punset Blanco, R., "Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3, 1984, págs. 123-137.

no significa que la regulación de los requisitos de la nacionalidad sea una cuestión enteramente abierta al legislador, pues debe respetar los principios y valores constitucionales de democracia, igualdad, dignidad etc., pero lo cierto es que la norma fundamental se despreocupa en un asunto clave como es concretar las condiciones de pertenencia al sujeto titular de la soberanía nacional. En todo caso, y esto es lo que conviene subrayar ahora, la CE vincula la ciudadanía política– y la correspondiente titularidad de derechos políticos– a la posesión de la nacionalidad española, que el Código civil configura sobre una mixtura de los dos clásicos criterios, *ius sanguinis y ius soli* (art. 17 Código civil); sólo de manera excepcional abre la posibilidad de que los extranjeros puedan gozar del derecho de sufragio activo y pasivo y únicamente en relación con las elecciones municipales (art. 13.2 CE).

I.4.1.1. Vecindad administrativa, democracia y autonomía política.

El art. 7 EA se ocupa de definir directamente el pueblo asturiano o más exactamente, "la condición política de asturianos". Para ello tiene el pie forzado que le impone el art. 13.2 CE; por tanto, el primer requisito para acceder a tal condición es *ser español*. Pero, y en esto consiste el cambio que introduce el EA –y los demás Estatutos– el otro requisito clave, el específico de la pertenencia al pueblo asturiano, nada tiene que ver con aquellos dos clásicos criterios de la nacionalidad: el *ius sanguinis* (filiación) y el *ius soli* (nacimiento en el territorio); por el contrario, se centra en la exigencia de vecindad administrativa, (*ius domicilii*), que es el generalmente usado para identificar la población del municipio y que carece de las connotaciones políticas atribuibles a los criterios de la nacionalidad.

Antes de comentar el sentido profundo de este cambio, no puede pasar desapercibido algo de suma importancia para la autonomía regional. El EA fija un criterio cuya determinación corresponde a una norma estatal. La vecindad administrativa está reglada en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Quiere ello decir que, pudiendo el EA establecer un régimen específico y propio de adquisición de la condición política de asturiano, utiliza como criterio un concepto cuya definición no es competencia autonómica. La consecuencia es que la alteración por el Estado de los requisitos para obtener la vecindad administrativa, podría modificar la composición de uno de los elementos esenciales de la Comunidad Autónoma, el pueblo asturiano. Por esta y otras razones, hubiera sido más acorde con la autonomía política del Principado de Asturias que su Estatuto –como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, cuya reforma no puede aprobarla unilateralmente el Estado– controlase, en todos los extremos posibles no predeterminados por la CE, las condiciones de acceso a la ciudadanía asturiana. Un asunto tan crucial para el ente regional no debiera quedar al albur de una simple ley estatal (sorprendentemente la LRBRL no es orgánica a pesar de regular la residencia, aspecto esencial del derecho fundamental reconocido en el art. 19 CE)

Esta autoexclusión competencial expresada en el EA entraña de por sí una rebaja en el contenido de la autonomía regional, pero además comporta una merma del contenido *político* de dicha autonomía. La razón no está en que para definir la pertenencia al pueblo asturiano se prescinda de alguno de los dos clásicos criterios que rigen la determinación de la nacionalidad o de una combinación de ellos, aunque es más que posible que el Estado, al aprobar los Estatutos de Autonomía, haya querido

ahuyentar fantasmas nacionalistas y para definir el pueblo de una nacionalidad o región haya descartado términos y condiciones semejantes a los de una nacionalidad estatal. El no adoptarlos ha tenido más bien un resultado beneficioso, porque el EA se aleja de criterios que en sí no son democráticos. En este sentido, la vecindad administrativa encaja mejor en una concepción democrática de las condiciones de pertenencia al pueblo asturiano. Sin embargo, la remisión a este criterio empobrece el contenido *político* de la autonomía regional, porque es el mismo referente que el que se aplica en la vida municipal y que consiste en adquirir la residencia por la mera inscripción en el padrón de habitantes.

En efecto, el *ius sanguinis* responde a una concepción cerrada de pertenencia a una nación; una comunidad de lengua, cultura, valores y tradiciones, diferenciada y previa a la organización política en que se constituye, y a la que se accede a través de la filiación como vía más segura de mantener la identidad. El *ius soli* permite una idea más abierta de nación; la nación aparece ligada a su organización política, el Estado, y el nacimiento en su territorio marca la pertenencia a la nación al margen de cuál sea la nacionalidad de los padres. Sin embargo, las Comunidades Autónomas, incluso aquellas más nacionalistas, definen la condición política de su respectiva ciudadanía a partir de la vecindad administrativa, y no por razón de nacimiento en su territorio o por filiación. Sólo aparece este último criterio en un muy segundo plano para referirse a los descendientes de los residentes ausentes (al hablar del art. 7.2 EA se volverá sobre ello).

La vecindad administrativa está regulada en la LRBRL (arts. 15 y ss.) para determinar la población de un municipio. La residencia física habitual en un concejo obliga a inscribirse en el padrón municipal y los inscritos se convierten en vecinos del concejo. Se establece así (si se hace abstracción del freno constitucional que supone el requisito de ser español) un *ius domicilii*, porque no es el nacimiento en la tierra lo que da origen a ser vecino, sino la permanencia en la tierra, sin tener presente si en ella se nació o si en ella nacieron los padres. Este criterio es, en principio, mucho más democrático que el de filiación o el de nacimiento, porque lo que cuenta es estar viviendo en el territorio en el que se es gobernado y esa es razón suficiente para, salvo excepciones, obtener la condición política de ciudadanía que permite participar en el gobierno, directamente o a través de representantes. En atención a ello, el criterio se muestra más democrático en el ámbito municipal que en el autonómico, porque en aquél el reconocimiento de derechos políticos está directamente ligado a la vecindad y no necesariamente a la nacionalidad española. Los vecinos de nacionalidad extranjera pueden votar y ser elegidos en el municipio o concejo de residencia, si España tiene firmado con su país un convenio de reciprocidad en la materia (art. 13.2 CE). En cambio, la correspondencia entre gobernantes y gobernados se distancia en las Comunidades Autónomas, porque no es suficiente la vecindad administrativa en uno de los municipios de la Comunidad; es indispensable tener además la nacionalidad española. Con todo, el que un español, para adquirir la condición política de asturiano, sólo precise tener la vecindad administrativa en un concejo de la provincia de Asturias tiene un alto significado democrático, del que carecería si se hubiesen establecido criterios basados en la relación de sangre o en el nacimiento. Por tanto, es irrelevante haber nacido en Asturias o ser hijo de asturianos, salvo lo que luego se dirá acerca del art. 7.2 EA. Lo relevante es ser español y residir en Asturias, con independencia de la provincia en la que se haya nacido o de la que se provenga.

Este carácter democrático palidece si se tiene presente que, según el art. 15 LRBRL, "la condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el padrón". Quiere ello decir que prácticamente no se exige arraigo alguno; para convertirse en vecino basta con la inscripción censal, (que es obligatoria tan pronto se comienza a residir en un municipio). Ni es propio de una autonomía política ni tampoco tiene carácter democrático el que al mes de residir en Asturias un español procedente de otra región o del extranjero pueda participar, con sufragio activo y pasivo, en unas elecciones autonómicas en las que se ventilen asuntos como el futuro de la lengua asturiana o la reforma del Estatuto, o que pueda beneficiarse inmediatamente de ayudas presupuestarias previstas para los ciudadanos de la región.

La propia esencia de la democracia, el principio de igualdad, exige que el *demos* esté formado por personas con una mínima identidad colectiva. Sin embargo, en puridad la democracia rechaza que esta identidad se pueda conseguir por criterios selectivos como el *ius sanguinis* o el *ius soli*, porque crean una identidad basada en la exclusión de los que no tienen la filiación o el nacimiento exigidos. De ahí que la progresiva democratización haya impuesto la necesidad de facilitar procesos de naturalización o integración de los inicialmente excluidos y que en estos procesos no rija la discrecionalidad del anfitrión a la hora de naturalizar a los huéspedes. La autorreferencialidad democrática, la necesaria correspondencia entre gobernantes y gobernados, conduce a elegir criterios no excluyentes para construir y asegurar dicha identidad. La vecindad administrativa es un criterio no excluyente, pero su automatismo desprecia el valor que ha de dársele a una cuando menos mínima identidad colectiva. Por ello la *residencia continuada* aparece como el requisito más adecuado para definir la pertenencia al *demos*, o sea, la permanencia consolidada en el territorio y no la pertenencia de origen al mismo o los meros lazos de sangre con los miembros del *demos,* ni tampoco la inicial estancia sin suficiente contraste de continuidad.

Pudiera presumirse que la imprescindible identidad para la integración en el *demos* autonómico surge con un tiempo de residencia mínimo de dos o cuatro años, pero es difícil aceptar una presunción tal cuando prácticamente no se exige permanencia alguna, pues la inscripción en el padrón –que se tramita de forma inmediata a la llegada al municipio con pretensión de residir en él– concede sin más la vecindad administrativa y, por tanto, la condición política de asturiano. Si esto es importante incluso en la vida municipal, lo es todavía más para las Comunidades Autónomas, que acceden a su autogobierno precisamente en virtud de su entidad regional histórica cultural y económica (art. 143.1 CE)

En suma, *lo más autonómico* hubiera sido que la definición de la condición política de asturiano la hubiera delimitado en todos sus términos el EA, sin remisiones a una ley estatal. *Lo más democrático* (si no existiese el impedimento constitucional, arts. 13.2 y 23 CE) hubiera sido no exigir para acceder a tal condición el ser español y, en cambio, sí establecer un requisito temporal de residencia más rígido que el de la mera vecindad administrativa (*ius domicilii*), es decir, demandar un arraigo mínimo en Asturias que permitiera presumir una identificación con la región. Este arraigo podría cifrarse en unos términos semejantes a los de la actual vecindad civil (art. 15 Código civil): la residencia continuada durante dos años, siempre que el interesado manifieste su voluntad de adquirir la ciudadanía asturiana, o de diez años, sin declaración en contrario durante este plazo. De este modo se podría construir sobre una base democrática la *asturianía política*.

I.4.1.2. Asturianía cultural y asturianía política. Las contradicciones estatutarias.

El art. 7.1 EA, seguramente por las razones expuestas –más cercanas al deseo de no mezclar ciudadanía con nacionalidad, que a la pretensión de fundamentar una ciudadanía autonómica de signo más democrático– se aleja de un planteamiento nacionalista de pueblo. Para que quedase estatutariamente más claro, en un artículo se reguló la *condición política de asturianos*, sobre la que se construye la idea de pueblo titular de la autonomía (art. 7), y en otro distinto se reconoció la *asturianía*, la identidad cultural con la región, que no comporta derechos políticos (art. 8 EA).

Como se verá en el epígrafe de las Comunidades asturianas (I.4.2), la asturianía se define en términos de relación sentimental con la región; se refiere a los que sin tener la condición política de asturianos mantienen lazos culturales y de afectividad con Asturias. El reconocimiento de esta *asturianía cultural* no es individual, sino que recae en agrupaciones y, además, no ubicadas en la región: "comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias", dice el precepto. La asturianía se concreta tan solo en un genérico "derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias", del que expresamente se excluye el que pueda implicar la concesión de "derechos políticos".

Por tanto, el EA establece, de una parte, una *ciudadanía autonómica* ligada a la vecindad administrativa y ajena a una *asturianía política* en la que se combine la ciudadanía política con una identidad regional; de otra, una *asturianía cultural* que expresamente desvincula la identidad regional de la ciudadanía autonómica. No obstante, el art. 7.2 EA parece querer introducir esa *asturianía política*, pero lo hace sobre un cúmulo de contradicciones. "Como asturianos –afirma el precepto en cuestión-gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Asturias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos, si así lo solicitan, sus descendientes inscritos como españoles en la forma que determine la Ley del Estado." Se utiliza, pues, el criterio básico de la vecindad administrativa ("la última vecindad administrativa en Asturias"), para seguir reconociendo una vinculación *política* con la región –constitutiva de derechos políticos, y no sólo expresiva de una relación cultural y afectiva– a quienes ya no residen en Asturias. Una vinculación política que, además, se extiende a los descendientes de éstos aunque jamás hayan vivido en la región.

La asturianía política que establece el apartado 2 del art. 7 EA es incoherente, no sólo con el fundamento de la "condición política de asturiano" prevista en el apartado 1 del citado precepto, sino también con el criterio utilizado para su formación. De un lado, supone una regresión hacia planteamientos propios del nacionalismo, basados en la pertenencia a un sujeto colectivo cultural e histórico, (el pueblo asturiano) al margen de su permanencia en el territorio, y entraña un cambio fundamental en relación con la ciudadanía política enunciada en el citado apartado 1 del art. 7 EA. Se pone en pie de igualdad, como ciudadano activo, tanto al residente como al no residente, cuando en realidad éste ya no está sometido al conjunto del ordenamiento jurídico regional, porque ya no tiene vecindad en Asturias. De otro, comporta articular la "asturianía política" sobre un criterio inadecuado. Si no se deseaba prescindir de la idea política de "pueblo asturiano formado tanto por los residentes como

por los no residentes culturalmente unidos con su tierra a través de una relación sentimental", resulta ilógico tomar como referencia "la última vecindad administrativa en Asturias", que no garantiza unión cultural ni arraigo alguno. (Con este criterio podría ser diputado regional una persona nacida en Badajoz, residente en Berlín pero cuya última vecindad administrativa en España hubiese sido –aunque sólo hubiese durado un mes– en un concejo de Asturias). Puestos a ello, hubiera sido más coherente (aunque no por ello más democrático) establecer en el art. 7.1 EA el criterio del nacimiento en Asturias o el del *ius sanguinis*, que es el que se acaba adoptando en el último inciso del art. 7.2 EA para los descendientes españoles de los que residiendo en el extranjero tuvieron la última vecindad administrativa en Asturias.

Las contradicciones no concluyen aquí. Si lo que se pretende es considerar asturianos de pleno derecho a los españoles que tuvieron la última vecindad administrativa en Asturias, políticamente no se entiende por qué la referencia de la extraterritorialidad es España y no Asturias, o sea, porque, conservan la condición política de asturianos los que se van de Asturias para residir "en el extranjero" (art. 7.2 EA) y no los que la abandonan para residir en otra parte de España. Contrasta este criterio de la *asturianía política* con el más lógico sostenido en el art. 8 EA para regular el reconocimiento de la *asturianía cultural* a las comunidades asturianas. En éste la referencia de extraterritorialidad que se emplea es Asturias (alude a las comunidades asturianas "asentadas fuera de Asturias" y no "fuera España"). Si la razón de mantener la condición política de asturianos a los que ya no residen en Asturias es su supuesto vínculo con la región a través de la huella dejada por su última vecindad administrativa en ella, parece lógico no hacer distingos en función de si la nueva residencia se fija en el extranjero o en otro punto de España.

A esta discordancia se le puede buscar una explicación jurídica. Se dirá que un asturiano que adquiere la vecindad administrativa en un municipio de otra Comunidad Autónoma no puede mantener la condición política de asturiano. Sin embargo, se trata de una consideración fundada en una opción política del autor del Estatuto y no en una necesidad jurídica derivada de la CE. Hubiera sido posible que todos los Estatutos regulasen de la misma forma esta materia y que la ciudadanía autonómica no se adquiriese por vecindad administrativa, sino por residencia continuada.

En todo caso, lo más coherente desde el punto de vista democrático es que tras la pérdida de arraigo físico en la región (por ejemplo, cuatro años desde la pérdida de la vecindad administrativa) se pueda conservar la *asturianía cultural*, pero ya no *la ciudadanía política*. Lo más coherente desde el punto de vista de la autonomía regional es que la asturianía cultural y afectiva, la condición no política de asturianos, se establezca con un sentido subjetivo individual y no exclusivamente colectivo (comunidades asturianas), y que se reconozca a todos los que por filiación, nacimiento o antigua vecindad administrativa tengan vinculación con Asturias, sin que sea relevante si su residencia actual está en el extranjero, pues lo importante es que ya no está fijada en Asturias. Por eso hubiera sido más oportuno distinguir entre ciudadanía o *asturianía política* (condición política de asturiano) y *asturianía cultural* o incluso *"nacionalidad" asturiana* entendida como la pertenencia a la "patria querida", Asturias, como reza el himno oficial del Principado y que expresa la identidad cultural de todos los asturianos con su tierra y con su pueblo, al margen de su posible relación de ciudadanía (asturianía política) con la organización política regional, el ente autonómico Principado de Asturias.

I.4.1.3. Consecuencias de la condición política de asturianos.

La consecuencia más importante de poseer la condición política de asturiano es la titularidad de los derechos políticos en relación con el Principado de Asturias, es decir, la posibilidad de ser elector y ser elegible en las elecciones autonómicas (art. 7 EA y art. 2 Ley 14/1986 electoral asturiana). Las SSTC 60/1987, 107/1990 y 25/1992 declararon constitucional la exigencia en este tipo de elecciones de la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma. De ello se deriva que todos los cargos públicos para los que se exija el ser diputado quedan reservados a los que tengan la ciudadanía asturiana. Así, la Presidencia del Principado (art. 32.1 EA) y la Vicepresidencia del Consejo de Gobierno (art. 22.2 Ley 6/1984 del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado). También se exige dicha ciudadanía a los que vayan a ser designados senadores por la Junta General del Principado (Art. 2 Ley 4/1983 sobre designación de Senadores por el Principado de Asturias); una exigencia que es plenamente constitucional según la STC 40/1981.

La condición política de asturiano es igualmente requisito para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular (arts. 1, 7 y 11 Ley 4/1984 de iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa legislativa popular).

Como se dirá en el apartado siguiente al comentar el art. 9, el EA no es muy preciso a la hora de referirse al destinatario de sus normas y ello puede acarrear problemas si se cambian los términos por los que se adquiere la condición política de asturianos.

Por último, el bable, la lengua asturiana, (art. 4 EA) no es oficial en el Principado, pero la Ley 1/1988, de promoción del bable/asturiano regula derechos lingüísticos de los ciudadanos. De manera indistinta, esta norma se refiere unas veces a "ciudadanos" sin más (arts.3 y 4), y otras a "ciudadanos residentes en Asturias" (art. 8). En todo caso, la lengua, aunque sea cooficial –y en Asturias por ahora no lo es– no es fuente de obligaciones para los ciudadanos y sí de derechos. Sin embargo, una intensa y sesgada política de normalización lingüística podría generar un desdoblamiento político, social y cultural de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma: la que se ve favorecida por esa política y la que no. El asunto pudiera llegar a ser más preocupante si a los que recelan, critican o no participan de ella se les negase políticamente su condición de ciudadanos de la Comunidad y fuesen tachados de enemigos del pueblo (anti-asturianos, anti-vascos, anti-catalanes, etc.) es decir, de indignos de ser miembros de la Comunidad Autónoma en la que residen.

I.4.1.4. Derechos y deberes fundamentales de los asturianos y principios rectores de la política social y económica de las instituciones del Principado.

El EA recoge en el apartado 1 del art. 9 una mención a los derechos y deberes fundamentales de los asturianos para recordar que "son los establecidos en la Constitución". El precepto es innecesario, porque cualquier restricción del elenco de derechos y deberes fundamentales o de su contenido hubiera sido inconstitucional. El sentido que cabe atribuir al precepto no es otro que la afirmación de lo que comporta la ciudadanía para el Principado. Por tanto, más que una declaración de derechos dirigida a los asturianos se trata de una norma cuyo destinatario es el poder

autonómico. En ella se deja constancia del compromiso que la Comunidad adquiere con sus ciudadanos de respeto y vinculación a dichos derechos, tal como establece con carácter general para todos los poderes públicos el art. 53.1 CE.

El segundo apartado del art. 9 es una especificación de dicho compromiso, que se extiende de manera explícita a algunos de los principios rectores de la política social y económica; principios que en sí mismos y como concreción del Estado social de Derecho (arts. 1.1 y 9.2 CE) vinculan a todos los poderes públicos, incluidos los autonómicos, y han de informar su legislación positiva y su actuación gubernamental (art. 53.3 CE).

Fruto de este compromiso y en ejercicio de las competencias estatutariamente establecidas, el Principado ha aprobado diversos planes de actuación política y una abundante legislación en materia de empleo, protección y promoción de la mujer, discapacidad y asuntos sociales en general, cultura, participación, etc. Es imposible hacer aquí una relación aunque sea sucinta de las normas aprobadas con este objetivo durante las cinco legislaturas de gobierno autonómico. Una consulta de conjunto puede realizarse en el Código Autonómico del Principado de Asturias en internet.

Más importante que señalar lo que parece obvio, es preciso dejar constancia de la falta de rigor del EA y, más concretamente, de su art. 9 a la hora de concretar su destinatario. Como en la actualidad la condición política de asturiano está ligada a la residencia, el EA no pone especial cuidado y se refiere, parece que de manera indistinta, a los "asturianos", a los "ciudadanos" o a los "residentes en Asturias". Sin embargo, es posible que un futuro cambio en la condición política de los asturianos, desvinculada de la vecindad administrativa, pueda requerir una mayor precisión conceptual. Aún así, pudieran surgir problemas en las políticas de numerus clausus o en las de promoción y ayudas del Gobierno asturiano cuando se establezca como requisito para su petición o su recepción el tener la condición política de asturiano.

I.4.2. Comunidades asturianas[*].

I.4.2.1. Asturias, tierra de migraciones.

A principios del siglo VIII se produce un hecho de enormes consecuencias históricas para Europa, España Asturias: la invasión musulmana, que motiva la llegada de un importante contingente de pobladores de la península a sus tierras. En estos momentos, Asturias se considera razonablemente poblada. Aunque se discuta la magnitud y entidad de los hechos, los astures apoyados por cántabros y otros grupos, bajo el mando de Pelayo (718-737), combatieron con bravera en defensa de su independencia en los Montes de Covadonga (722) con los musulmanes que sufrieron el primer claro revés, creando éste un nuevo Reino y sembrando el germen que había de fructificar en la nación española. Los movimientos migratorios hacia Asturias se mantienen hasta finales del siglo IX.

---

[*]**José Manuel Riesco Morán**, Vocal del Consejo de Comunidades Asturianas.

Nota bibliográfica: Fernández Pérez, B., "Artículo 8", en R. Bocanegra Sierra (dirig.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, MAP, IEAL, 1987, págs. 67-73.

Durante el reinado de Alfonso II El Casto (791-842) se perfeccionan las instituciones, se consolida la unidad política y administrativa y se inicia la expansión territorial. Posteriormente, con Ordoño I (850-866) y Alfonso III (866-910) se da paso a la acción reconquistadora ocupando extensos terrenos que se constituirán en León, Castilla y la parte norte de Portugal y en esos momentos Asturias pasa a ser un país de emigración pues muchos de sus habitantes se instalan en los territorios conquistados, inicialmente con un cierto grado de voluntariedad y posteriormente mediante planes elaborados por la autoridad real, es decir "cum cornu et albende de rege", situación que permanecerá invariable a lo largo de la Reconquista y de toda su historia.

De esta forma muchos de los primeros asturianos que se van al Nuevo Mundo proceden de los instalados en las regiones del Sur, manteniendo esta pauta desde los años posteriores a descubrimiento de América hasta el fin del Imperio español. Pero las grandes oleadas de emigrantes asturianos consideradas como uno de los "fenómenos sociales" más destacados de la Asturias de la época se producen a finales el siglo XIX y primera mitad del siglo XX. Entre l988 y 1910 salieron de Asturias con destino a América más de 152.000 asturianos y entre los años 1911 a 1930, más de 171.000. A partir de este momento las cifras descienden y entre 1931 y 1965 se reducen a 48.614.

Estos movimientos migratorios estaban condicionados por una agricultura excesivamente atomizada de difícil rentabilidad, en la que sobraba mano de obra, una estructura económica inadecuada y un tejido industrial decimonónico incapaz de absorber los excedentes rurales, la evitación del servicio militar e incluso el espíritu de imitación imbuido por otros emigrantes establecidos con anterioridad en América.

El desarrollo económico de muchos de los países europeos de los años sesenta hizo que la emigración asturiana se dirigiese entonces a países como Alemania, Francia, Inglaterra, Países Bajos y Suiza fundamentalmente. Era una emigración de unas características muy distintas a la americana, la llamada "emigración laboral", que gozaba de prestaciones sociales más avanzadas.

Si en determinadas etapas la aportación de unos y otros al desarrollo de Asturias fue muy importante, de hecho una parte de los beneficios de su esfuerzo en todo momento revertieron a su tierra. El sector educativo, el sanitario, el de servicios y otros se beneficiaron en distintos momentos de la generosidad de la emigración asturiana.

Con el paso del tiempo, una parte de los desplazados a Europa volvieron bien jubilados o con posibilidades de iniciar una nueva etapa en su tierra, mientras que la gran mayoría de la emigración transoceánica echó raíces en sus respectivos países, especialmente en ciudades como Buenos Aires, Rosario, México, Puebla, Montevideo, Caracas, Sao Paolo, La Habana y un largo número que no se cita.

A pesar de los 500 años del descubrimiento y la más o menos presencia efectiva de España en América, es posible que en los momentos de mayor emigración a finales del siglo XIX y principios del XX, los emigrantes asturianos, sintiesen en aquellos momentos una virtual proscripción y a su vez un choque social de sus formas de vida y expresión, de su música y de sus sentimientos, con los de las naciones de acogida, unido todo ello a indudables faltas de tutela social.

Las múltiples situaciones de indigencia por un lado, las numerosas necesidades inatendidas por otro, las carencias en la instrucción y las aspiraciones recreativas y culturales, constituyen una de las mayores motivaciones en el desarrollo del asocia-

cionismo, igual que ocurrió con los naturales de otras regiones, o con las de ámbito nacional.

Bajo este contexto, surgen inicialmente las asociaciones de beneficencia, inicialmente de ámbito nacional, siendo México quien primero las tuvo, extendiéndose luego a otros países surgiendo en La Habana, la primera de carácter regional, la Sociedad Asturiana de Beneficencia (1877). Siguen después las sociedades de socorros mutuos y finalmente los centros regionales que pretendían cubrir todas las necesidades de los emigrantes.

El primero que se crea en América, es el mítico Centro Asturiano de La Habana (1886), seguido por los de Rosario (1904), Santa Fe (1908), México (1910, Montevideo (1910), Buenos Aires (1913) y numerosísimos más a lo largo de toda América, sucediendo lo mismo en Europa aunque de forma más tardía donde existen en París, Berna, Bruselas, Lausana y Basilea, y a lo largo y ancho de todo el mundo. Lo mismo ocurre con la emigración asturiana dentro del territorio español, existiendo centros en la mayoría de las capitales españolas, siendo justo destacar el Decano de los Centros Asturianos radicado en la capital de España, el Centro Asturiano de Madrid (1882), como ejemplo de muchos de ellos.

Confieso, como muchos asturianos, que en determinado momento de su vida, han tenido que asumir el compromiso de implementar las relaciones culturales con la emigración asturiana, que no cabe, situación más emocionante e intensa, que haber visitado, esos espacios colectivos, que bajo la denominación de "Centros Asturianos", comparten y mantienen vivas sus tradiciones no sólo para sí mismos, sino para sus descendientes, protagonistas de la Asturias peregrina dispersa a lo largo de todo el mundo y donde muchos que cuentan con más de un siglo de existencia, siendo sociedades de base regional, mantienen con vitalidad, sus viejas tradiciones.

Sin duda alguna, porque estas instituciones que a su naturaleza cultural y de recreo unen una indudable finalidad benéfico-asistencial, han sabido ser algo más que lugares cerrados de emigrantes para transformarse en instituciones abiertas a las sociedades de acogida, formando parte del tronco vital de las naciones en que radican, de forma muy especial en América.

I.4.2.2. Razones de la normativa.

No es fácil responder a la pregunta de cuál es el número de personas de origen asturiano que viven fuera de su tierra, pero estimaciones muy aproximadas consideran que la cifra supera los dos millones y medio, de los cuales cerca de trescientos mil son nacidos en Asturias, aunque una parte de ellos radique en territorio español.

Los Centros Asturianos surgieron de la voluntad de mantener sus costumbres y señas de identidad, los ideales de libertad tan arraigados en nuestro pueblo, de generosidad e instrucción, en definitiva los lazos con su tierra, no representan ni agrupan por muy diversas razones, a todos los asturianos pero son un claro referente para todos ellos.

Hoy en su mayoría no reciben nueva emigración, el paso de tiempo y el retorno los debilitan y muchos sufren la crisis económica de sus países de implantación.

En los últimos tiempos, el proceso de apertura de la sociedad internacional afecta de forma clara los ámbitos políticos, sociales, culturales y económicos. En el ámbito cultural el proceso de homogenización afecta a su vez a las identidades propias,

siendo preciso un esfuerzo orientado a preservar nuestra cultura en el exterior, que fundamentalmente está representada por Centros y colectivos asturianos.

Esta situación puede ocasionar que algunos de ellos corran el riesgo de desaparecer. Es preciso un comprometido empeño a favor de la Asturias del exterior, con voluntad de servicio y fortalecimiento de la unidad de todos los asturianos con clara proyección de futuro y con independencia del lugar de residencia, de conformidad con el espíritu aglutinador de la asturianía, porque Asturias no se puede permitir la pérdida de esta riqueza humana y cultural, ni olvidarse de las personas carenciadas que son muchas y la juventud, que precisa ideas atractivas, para que sigan perpetuando el trabajo realizado por sus mayores como garantía de supervivencia de unos y revitalización de otros, que en la actualidad tienen menor actividad, como única forma que estos colectivos tan importantes hoy, permanezcan y lo sean más en el futuro.

I.4.2.3. Las comunidades, colectivos o centros asturianos.

Es preciso hacer una diferenciación entre los que tienen concedido el reconocimiento de su asturianía y los que por diversos motivos aún no la tienen. El número total supera los 140, de los que 88 tienen reconocimiento de su asturianía y el resto aún no, que radican en los siguientes continentes: Europa: 7; Asia: 2; América: 44, incluida la Federación de Asociaciones Asturianas de Cuba, que agrupa a 14 comunidades con asturianía y el resto, hasta 30, sin ella; Oceanía: 1. En España son 34 las reconocidas, incluida la FICA (Federación Internacional de Centros Asturianos).

I.4.2.4. La protección social de los asturianos residentes en el extranjero.

Al igual que la del resto de los españoles, se recoge en el art. 41 CE, que la extiende más allá de nuestro ámbito geográfico y en los sistemas de protección social pública que contienen medidas específicas a favor de éstos.

La competencia exclusiva del Estado en materia de emigración recogida en el art. 149.1.2ª CE no interfiere acciones complementarias de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la acción y el bienestar social. El Estado promueve una serie de ayudas equiparable a las ayudas individuales en desarrollo de lo establecido en el art. 42 CE. En función de estas pautas la protección viene condicionada por dos aspectos:

1. Desde el punto de vista de la legislación estatal, por cuanto son de aplicación las normas del Estado y la protección social en ellas regulada. Las líneas fundamentales son las pensiones asistenciales de jubilación, las ayudas individuales de carácter asistencial y las ayudas de cobertura de la asistencia sanitaria.

2. En cuanto a la legislación autonómica asturiana, cuyas subvenciones de hecho, no reguladas de forma normativa, deben de ser encuadradas en este apartado, se conceden con cargo a los presupuestos anuales a través del Programa del Consejo de Comunidades Asturianas, que ejecuta en la actualidad la Consejería de Servicios Sociales a través de la Dirección General de Servicios Sociales, Comunitarios y Prestaciones. Las líneas de actuación se concretan en subvenciones a emigrantes, subvenciones a emigrantes retornados y ayudas a la cobertura sanitaria a emigrantes.

I.4.2.5. La promoción de la vida social y cultural de los emigrantes asturianos.

La promoción de la vida social y cultural de los emigrantes asturianos residentes en el extranjero está condicionada:

1. Desde el punto de vista de la legislación estatal, por cuanto les son de aplicación las normas del Estado. El art. 44.1 CE determina que "los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho". De orden individual se establecen diversas posibilidades en los Presupuestos Generales del Estado a través del Programa de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones en diversas partidas y de igual forma a nivel colectivo en la partida para centros e instituciones asociativas de carácter social, benéfico, cultural y educativo.

2. En cuanto a la legislación autonómica asturianía, el art, 8 EA indica que "las comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su asturianía, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias. Una Ley de Principado de Asturias regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos. El Principado de Asturias podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo dispuesto anteriormente, celebre los oportunos Tratados o Convenios Internacionales con los Estados donde existan dichas Comunidades".

En cumplimiento de dicho mandato, el Pleno de la Junta General aprobó la Ley 3/1984, de 9 de Mayo, de reconocimiento de la asturianía. Dicha Ley consta de la Exposición de Motivos, cuatro Títulos con dieciséis artículos, dos Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales.

La Ley define en su art. 1 el concepto de asturianía como el derecho de las Comunidades Asturianas asentadas fuera del territorio del Principado a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias: El art. 2 considera Comunidades Asturianas aquellas entidades de base asociativa sin ánimo de lucro, cuya estructura interna y funcionamiento sean democráticos, válidamente constituidas en el territorio en el que se encuentren asentadas, que tengan por objeto principal en sus Estatutos el mantenimiento de lazos culturales o sociales con Asturias y a las que fuere reconocida su asturianía.

Este reconocimiento de la asturianía se realizará por acuerdo del Consejo de Gobierno, previa solicitud de las Comunidades Asturianas interesadas que reúnan los requisitos exigidos en el art. 2 de la Ley, previo informe o dictamen de la Comisión de Educación y Cultura de la Junta General de Principado.

Destacar también que en su Título II se refieren los derechos en el orden social y en el orden cultural que derivan de dicho reconocimiento, mientras el Título III se ocupa de la configuración del Consejo de Comunidades Asturianas como foro deliberante, consultivo y de asesoramiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de los fines establecidos en la Ley, y de su Oficina de Relaciones con las Comunidades Asturianas.

Como no podría ser menos, las consignaciones económicas en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias pretenden hacer realidad los compromisos reconocidos en dicha Ley.

I.5. LA LENGUA: EL BABLE[*].

I.5.1. El régimen constitucional del bilingüismo.

La CE ha acogido la realidad del multilingüismo existente en nuestro país en sus arts. 3, 20.3 y 148.17. El primero reconoce no sólo la oficialidad del castellano en todo el país, sino también la existencia de otras "lenguas oficiales" y de "modalidades lingüísticas" que integran el patrimonio cultural español y deben ser objeto de "especial respeto y protección". El art. 20, por su parte, estipula que los medios de comunicación social dependientes del Estado habrán de respetar "las diversas lenguas de España", en tanto que el art. 148.17 permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias investigadoras y educativas respecto de las lenguas autonómicas. Más allá de esta escueta regulación constitucional, la concreción del multilingüismo se lleva a cabo en los diversos órdenes normativos: a través del "bloque constitucional" –en concreto, mediante los Estatutos de Autonomía, a quienes la CE reserva la declaración de cooficialidad lingüística (art. 3.2 CE) y, como acaba de referirse, la asunción de competencias en materia de investigación y enseñanza de las lenguas autonómicas (art. 148.17)–, mediante normativa comunitaria (Carta Europea de Lenguas Regionales o minoritarias), por vía de leyes estatales no integrantes del "bloque constitucional", y, por su puesto, a través de las disposiciones autonómicas que concretan y desarrollan los Estatutos de Autonomía.

De todo este elenco normativo puede deducirse que, en materia lingüística, nuestro ordenamiento admite tres posibles situaciones autonómicas: Comunidades Autónomas que asumen sólo el castellano como lengua única oficial (en algunos casos, como en La Rioja, asumiendo expresamente la competencia de promover su estudio), régimen de cooficialidad (Cataluña, Galicia, País Vasco, Valencia, Illes Balears y Navarra), y reconocimiento de "modalidades lingüísticas" específicas (Asturias y Aragón). Es preciso, por tanto, aclarar la diferencia que existe entre la declaración de una lengua como "oficial" dentro de una Comunidad Autónoma y el *status* de "modalidad lingüística".

Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, la oficialidad de una lengua autonómica no constituye un factor social, determinado por su implantación real,

---

[*] **IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA**, Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Aguirreazkuenaga Zigorraga, I., y Castells J.M., "La cooficialidad lingüística en la jurisprudencia constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991, págs. 215-234; Cobrerros Mendazona, E., "Cooficialidad lingüística y discriminación por razón de la lengua", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 42, 1984, págs. 461-476; Muro I Bas, X., "Los deberes lingüísticos y la proyección de la cooficialidad lingüística sobre la distribución de competencias en la reciente jurisprudencia constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 49, 1997, págs. 299-309; Pulido Quecedo, M., "Proclamación de candidatos en bable, cambios doctrinales del TC y la apreciación de 'perentoriedad' como causa de enervación del artículo 13 LOTC (A propósito de la STC 48/2000)", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 4, 2000, pág. 9 y ss.; Rodríguez Pardo, J.L., "La cooficialidad de las lenguas españolas como principio constitucional", en AAVV, *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia (Secretaría General Técnica), Madrid, 1988, II, págs. 1387-1400; Tolivar Alas, L., *Las libertades lingüísticas: la cooficialidad en el acceso a la Función Pública y en el Estatuto de los Funcionarios*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1987; Torres Fernández, J.J., "La cooficialidad lingüística y el artículo 3 de la Constitución", en AAVV, *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia (Secretaría General Técnica), Madrid, 1988, II, págs. 1401-1432.

sino que es una cuestión estrictamente jurídica (STC 82/1986, FJ 2; STC 337/1994, FJ 6). Ahora bien, una mayor precisión obliga a diferenciar entre "lengua oficial" y "lengua propia": la oficialidad se afirma en todo caso del castellano (lo que podría denominarse como una "oficialidad común", por referirse a todo el territorio español), pero puede, además, ser estatutariamente reconocida para una "lengua propia" de una Comunidad Autónoma, entendiendo por tal aquélla que es específica y particular de dicho territorio. La precisión, como se verá en su momento, es relevante, porque no toda "lengua propia" tiene por qué ser reconocida como "oficial".

La declaración de oficialidad de una lengua propia ha de realizarse necesariamente a través del Estatuto de Autonomía (art. 3.2 CE, STC 337/1994, FJ 6). Dicha declaración no siempre se refiere a la totalidad del territorio autonómico: así, en el caso de los Estatutos de Autonomía de Navarra y Valencia se produce una remisión a la ley para que ésta especifique los territorios en los que los efectos de la oficialidad deban establecerse (Navarra) o exceptuarse (Valencia) debido a la implantación real de la lengua propia.

No son tan evidentes, sin embargo, los efectos jurídicos que derivan de la declaración estatuataria de cooficialidad; unos efectos, por otra parte, que no sólo vienen determinados por el Estatuto de Autonomía, sino que también concretan las leyes autonómicas dictadas en su desarrollo, así como determinadas leyes estatales que otorgan efectos jurídicos a las lenguas autonómicas dentro del ámbito competencial del Estado Central. Esta diversidad normativa conduce, además, a que los efectos de la cooficialidad no resulten idénticos para todas las lenguas, algo que trae causa en el propio art. 3.2 CE, que especifica que las lenguas propias serán oficiales en las Comunidades Autónomas "*de acuerdo* con sus Estatutos", lo que equivaldría a decir "con los efectos que determinen los Estatutos"; unos efectos que podrían ser más o menos amplios.

En todo caso, de la normativa reguladora, y de la jurisprudencia constitucional, pueden derivarse una serie de efectos característicos de todas las lenguas oficiales que, tal y como ha señalado la doctrina y el propio Tribunal Constitucional, suponen, ante todo, obligaciones para la Administración, sin perjuicio del paralelo reflejo en derechos subjetivos correlativos. Los efectos referidos podrían sistematizarse de la siguiente forma:

1. *Deber de los poderes públicos de promover/conservar la lengua propia*. Se trataría de una actividad de fomento que conlleva una intervención en el seno social –irradiación del art. 9.2 CE y del principio estructural de Estado Social (art. 1.1 CE) que implican una modelación social– para lograr que la lengua propia de la Comunidad Autónoma incremente su implantación. En este sentido, existiría un derecho paralelo de los sujetos privados a no ser discriminados por razón de su lengua (STC 337/1994, FJ 6).

2. *Utilización de la lengua propia como cauce comunicativo con/de la Administración*. Este efecto, de hecho, fue utilizado por el Tribunal Constitucional en su primera jurisprudencia para identificar la cooficialidad lingüística (STC 82/1986, FJ 2). La lengua propia sería el cauce "normal" de comunicación entre la Administración y los Administrados, lo cual se refleja en ambos sentidos de la relación: así, el administrado puede dirigirse a la Administración en la lengua cooficial en todo escrito y en cualquier procedimiento administrativo, debiendo ser admitido a trámite, y, en el mismo sentido, puede optar por la lengua en que desea que se le responda (el castellano o la lengua propia cooficial); en la relación inversa destaca la publicidad nor-

mativa, ya que los poderes públicos autonómicos pueden publicar las normas en ambas lenguas cooficiales; es más, la publicación alcanza también al ámbito estatal, ya que el Real Decreto 489/1997, de 14 de abril, sobre publicación de las Leyes en las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas permite que las normas del Estado Central con rango de ley se publiquen en el BOE también en las lenguas autonómicas cooficiales si así lo deciden los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Hay que señalar, además, que en este sentido en los últimos años diversos Parlamentos Autonómicos han promovido proposiciones de ley, por vía del art. 87.2 CE, destinados a que los efectos postales, los billetes y monedas de euro, los documentos acreditativos de la identidad y los permisos de conducción se expidan en las lenguas autonómicas.

3. *Enseñanza de la lengua cooficial.* La cooficialidad afecta al derecho a la educación en un doble frente: por una parte, en la obligación de los poderes públicos de incluir dicha lengua en los planes de estudio como materia de enseñanza obligatoria (STC 337/1994, FJ 12); por otra, respecto de la utilización de la lengua cooficial como lengua vehicular de enseñanza. Este último aspecto, más controvertido, se ha solucionado a través de diversos sistemas: de "separación lingüística" (doble red de educación, cada una utilizando como lengua vehicular una de las lenguas cooficiales) o de "conjunción lingüística" o "bilingüismo integral" (empleo simultáneo de ambas lenguas en la educación). La constitucionalidad de ambos sistemas ha sido sancionada por el Tribunal Constitucional, que, además, ha señalado que el derecho de educación no encierra un derecho de opción lingüística (STC 195/1989, FJ 3). No obstante, la efectividad del derecho a la educación (art. 27 CE), así como el libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE) sí parecen imponer que en los primeros niveles de enseñanza se imparta la educación en la lengua materna, tal y como, por otra parte, vienen reconociendo las propias leyes de regulación de las lenguas autonómicas.

4. *Utilización en los medios de comunicación social.* Aparte de una tarea estrictamente de fomento de la lengua autonómica en los medios de comunicación privados, la cooficialidad se manifiesta también en la regulación por parte de los poderes públicos autonómicos del uso de la lengua propia en los medios de comunicación públicos.

Todos los efectos requeridos inciden normativa e institucionalmente sobre la Comunidad Autónoma que se ve obligada a dictar disposiciones y a crear órganos para garantizar los mencionados efectos. Así, la aprobación de leyes de normalización de la lengua (STC 82/1986, FJ 4; STC 69/1988, FJ 3; STC 80/19988, FJ 3; 74/1989, FJ 3, 56/1990, FJ 40; 337/1994, FJ 7) orientadas a que se extienda y "normalice" el uso de la lengua propia; la aprobación, además, de leyes de "normativización", determinando las reglas ortográficas, léxicas y gramaticales unificadoras de la lengua; finalmente, creando instituciones y órganos, tanto consultivos como decisorios, relacionados con la gestión y política lingüística.

I.5.2. El "bable/asturiano" como "modalidad lingüística" y su regulación estatutaria y legal.

El primer borrador del anteproyecto del EA, elaborado por la denominada "Comisión de los ocho", así como el posterior anteproyecto del EA, elaborado por la "Comisión de los veinticuatro", sólo recogía, en relación con la lengua, un art. 7.3, atribuyendo la competencia al Principado del fomento de la investigación del bable.

Varias enmiendas trataron de lograr la introducción de un nuevo artículo que supusiese un reconocimiento más expreso para el asturiano: tal fue el caso de sendas propuestas del Grupo Comunista de Asturias (cuyo contenido señalaba: "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 ordenamiento jurídico regional") y del diputado regional Xuan Xosé Sánchez Vicente ("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 voluntariedad de su aprendizaje. Para facilitar la definitiva normalización de la lengua asturiana o bable se propiciará la creación de la Academia de la Llingua Asturiana"). Hay que señalar que esta última propuesta empleaba la doble nomenclatura "bable"/"lengua asturiana", y que se declaraba como "lengua propia", aunque no oficial. La Ponencia encargada de informar el anteproyecto introdujo finalmente, con el respaldo del grupo socialista, un nuevo artículo 4, de redacción prácticamente idéntica al actual ("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"), con la notoria diferencia de que se declaraba al bable como "lengua específica de Asturias"; una terminología que se alteró en la Comisión Constitucional que debatió el proyecto del Estatuto y que, aceptando una enmienda del diputado socialista Pedro de Silva, sustituyó dicha denominación por la de "modalidad lingüística".

El art. 4 EA, tal cual resultó aprobado definitivamente en su redacción originaria, contenía lo que hoy comprende su párrafo 1º. Se reconocía, así, el estatuto del bable/asturiano, otorgándole implícitamente el carácter de "modalidad lingüística" objeto de protección, y desechando su declaración de oficialidad. La reforma del EA operada a través de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, introdujo un segundo párrafo al art. 4, en el que se establecía una remisión a la Ley, a fin de que ésta regulase "la protección, uso y promoción del bable".

En los años que transcurrieron entre la aprobación del EA y su ulterior reforma de 1999, se sucedieron diversos Proyectos y Proposiciones de Ley dirigidos a regular el uso del bable, aun cuando hasta 1999 –tal y como se ha señalado– no existió una remisión estatutaria expresa a la Ley. Así, en fechas tempranas (1988), una iniciativa legislativa popular presentó una Proposición de Ley sobre uso del asturiano, rechazada por la Mesa de la Junta General del Principado que, excediendo sus funciones de órgano institucional de la Cámara, realizó un juicio de constitucionalidad material que le llevó a descartar la mencionada proposición al entender que contenía una declaración implícita de cooficialidad lingüística (BOJG, Serie B, núm. 10.1, 24 de junio de 1988). Apenas unos meses más tarde, el Gobierno asturiano presentó un Proyecto de Ley de protección del bable (BOJG, Serie A, núm. 13.1, 21 de diciembre de 1988) en el que, caracterizando al "bable, asturiano o lengua asturiana" como "lengua propia del Principado" (art. 1), reconocía el derecho a utilizar el bable ante la Administración asturiana, promovía su uso por los medios de comunicación y mantenía, en todo caso, la voluntariedad de su aprendizaje. Tras sucesivas ampliaciones del plazo de enmiendas, el proyecto fue retirado por el propio Consejo de Gobierno. Un nuevo Proyecto de ley con un contenido prácticamente idéntico (aunque refiriéndose al "bable" y no al "asturiano") se presentó al año siguiente (BOJG, Serie A, núm. 17.1, 5 de septiembre de 1989), si bien no llegó a aprobarse. Habrían

de transcurrir algunos años hasta que el Grupo Mixto presentara diversas proposiciones, en 1993, 1994 y 1995, resultando la dos primeras rechazadas por el Pleno (BOJG, Serie B, núm. 18.2, 25 de octubre de 1993 y BOJG, Serie B, núm. 18.2, 25 de octubre de 1994), y la segunda retirada por el proponente (BOJG, Serie A, núm. 4.3, 31 de marzo de 1998). El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, por su parte, presentó en la IV Legislatura dos iniciativas sucesivas en 1996. El título y el contenido de los textos eran idénticos: "Proposición de ley de uso y escolarización del asturiano" y se presentaron redactadas en asturiano y castellano (BOJG, Serie A, núm. 34.1, 30 de julio de 1996 y BOCG, Serie A, núm. 36.1, 31 de julio de 1996). Ambas fueron rechazadas a través del trámite de disconformidad del Consejo de Gobierno que alegó motivos de inconstitucionalidad, ausencia de rigor científico, atribución incorrecta de competencias a órganos, elevado coste económico e inaplicabilidad de la Disposición final (que determinaba la entrada en vigor de la Ley) debido a la ausencia de competencias educativas del Principado.

Apenas unos meses más tarde, el propio Consejo de Gobierno presentó un Proyecto de Ley cuyo contenido apenas si difería del de las citadas Proposiciones. El Proyecto se basaba en los principios de protección del derecho de uso y conocimiento del bable, fomento de su desarrollo y de su aprendizaje voluntario y garantía del derecho de no discriminación por razón de su uso. Respecto de la validez del bable ante la Administración, se proclamaba que ésta debía admitir toda comunicación oral o escrita realizada en bable. Por su parte, los poderes públicos también podrían utilizar el bable, estando habilitados, incluso, para publicar las disposiciones normativas también dicha modalidad lingüística. Se regulaba también la enseñanza del bable, estableciendo su carácter voluntario pero señalando su inclusión a efectos curriculares; igualmente se regulaba su uso por parte de los medios de comunicación. Cabe destacar que las Proposiciones del Grupo Mixto preveían expresamente la posibilidad de "normativizar" el bable, en tanto que las de Izquierda Unida establecían que el Principado asumiría plenamente como normativa oficial la que le propusiese la Academia de la Llingua Asturiana. El texto acabó convirtiéndose en la actual Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del Bable/Asturiano, de modo que, cuando en 1999 se incorpora al EA la remisión legal, ya existe una Ley que regula la utilización del asturiano.

La aprobación de la Ley, y la ulterior reforma del EA en 1999, han supuesto un cambio radical para el estatuto jurídico del asturiano, tal y como ha tenido ocasión de señalar incluso el propio Tribunal Constitucional. En efecto, a través de STC 27/1996, el Alto Tribunal resolvió un recurso de amparo presentado por el partido político Andecha Astur, al que la Junta Electoral Provincial de Asturias había denegado su candidatura a las Elecciones Generales de 1996 por hallarse aquella redactada en bable. En dicha STC, el Tribunal desestimaba el amparo, alegando que sólo las lenguas cooficiales eran vehículos comunicativos en los procedimientos administrativos (incluido, pues, el electoral), no siendo el bable una lengua que estatutariamente gozase de cooficialidad. En el año 2000, en un supuesto idéntico, suscitado, una vez más, a raíz de la negativa de la Junta Electoral Provincial de admitir la candidatura de Andecha Astur en bable, el Tribunal Constitucional resolvió, a través de la STC 48/2000, de forma muy distinta. A pesar de que el bable no tenía reconocido su carácter de lengua oficial, lo cierto era que la nueva redacción del EA –remitiéndose a la Ley– y la regulación llevada a cabo por la propia Ley 1/1998 habían, a juicio del Tribunal, alterado el régimen jurídico del bable, otorgándole unos efectos jurí-

dicos de pleno reconocimiento ante la Administración (incluida la Administración Periférica) que obligaba a admitir en los procedimientos administrativos los documentos presentados en dicha modalidad lingüística.

En realidad, la Ley 1/1998 otorga al bable unos amplísimos efectos jurídicos, equiparables en muy buena medida con los que corresponden en otras Comunidades Autónomas a lenguas que sí son oficiales. La protección otorgada a esta modalidad lingüística, por tanto, prácticamente la equipara a una lengua oficial, aun cuando falte un reconocimiento expreso y existan todavía determinados efectos de la cooficialidad no asumidos. Hay que señalar, además, la creciente tendencia a darle todavía un mayor peso a esta modalidad lingüística. En este sentido hay que entender la Proposición de Ley de reforma de la Ley 1/1998 presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (BOJG, Serie A, núm. 70.1, de 10 de julio de 2002) en el que se insta a suprimir la expresión "bable" –quedando como denominación la de "asturiano" o "lengua asturiana"– y a señalar que ésta es la "lengua propia" del Principado, y no la "lengua tradicional", como ahora se señala en la vigente Ley. Tal reforma supondría reconocer en Asturias una "lengua propia", aunque no "oficial" de ahí la relevancia de distinguir ambas categorías–, que conduciría a reforzar aunque sea formalmente el estatuto jurídico de esta modalidad lingüística. Es más, esta presencia jurídica del asturiano trata incluso de lograrse en el ámbito estatal, como muestra la Propuesta de Proposición de Ley (de acuerdo con el art. 87.2 CE) de los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida, Renovador Asturiano y Popular sobre presencia de las lenguas del Estado en los sellos y efectos postales; unas "lenguas del Estado" en las que los proponentes incluyen el asturiano y que fue recientemente rechazada por el pleno del Congreso de los Diputados (BOCG, Serie B, núm. 209.2, de 16 de septiembre de 2002).

I.5.3. Las funciones de promoción y difusión del asturiano por el Principado de Asturias.

En virtud del EA (art. 10.1.14 y 10.1.15) y de la Ley 1/1998 (arts. 2 y 3), la Administración asturiana deviene obligada a realizar una tarea de fomento, promoción y conservación del bable/asturiano, teniendo en cuenta, además, la modalidad lingüística del denominado "gallego/asturiano", de la zona occidental, que habrá de regularse por normativa específica.

Estas tareas de fomento pueden reconducirse a dos campos que implican prestaciones de los poderes públicos: en primer lugar, el Principado debe promover el derecho de usar y conocer el bable. La garantía del derecho a usar el bable tiene lugar, básicamente, a través del reconocimiento de plenos efectos jurídicos a las comunicaciones ante la Administración que se produzcan a través de dicha modalidad lingüística. Por su parte, para garantizar el derecho a conocer el bable se articula una política educativa orientada a su implantación en los distintos niveles de enseñanza. En segundo lugar, el Principado debe fomentar la recuperación y el desarrollo del bable. Aparte de la política educativa, estas tareas de fomento se logran, fundamentalmente, a través de dos instrumentos que reconoce la propia Ley 1/1998: la recuperación de la toponimia tradicional y la presencia del bable en los medios de comunicación. En los apartados siguientes se analizarán los efectos jurídicos en cada uno de estos campos.

I.5.3.1. El uso del bable ante la Administración pública.

El primer efecto jurídico hoy atribuido al bable consiste, precisamente, en el reconocimiento de plena validez jurídica a todas las comunicaciones que se realicen en dicha modalidad lingüística dentro del ámbito territorial del Principado. Un efecto que, de mantenerse la jurisprudencia originaria del Tribunal Constitucional, habría de conducir a reconocer una verdadera "oficialidad" del asturiano. Ha de tenerse presente, por otra parte, que las tachas de "inconstitucionalidad" en las que Consejo de Gobierno se apoyó en la IV Legislatura para rechazar la tramitación de las dos Proposiciones de Ley del Grupo de Izquierda Unida fueron, precisamente, las de reconocer este uso administrativo del bable, cuando ésta no constituía una lengua oficial. Igualmente, éste fue el argumento esgrimido en 1988 por la Mesa de la Junta para entender que no debía admitirse a trámite la proposición de ley de iniciativa popular reguladora del uso del asturiano.nerse presente, además,

El uso administrativo del asturiano tiene una doble vertiente: es, ante todo, un derecho del ciudadano, pero, también, y en combinación con la tarea de "recuperación y desarrollo del bable", se convierte en una potestad de la Administración. En efecto, en primer lugar, el uso del bable se configura como un derecho del ciudadano, que le habilita a comunicarse con los poderes públicos en dicha modalidad lingüística (art. 4 Ley 1/1998). Ahora bien, la intensidad de este derecho está en función de la Administración Pública ante la que se efectúe la comunicación: por lógicas razones competenciales, las expresiones en bable surtirán plenos efectos jurídicos directos *ex lege* ante órganos de la Comunidad Autónoma asturiana (art. 4.2 Ley 1/1998), así como de corporaciones municipales de la provincia (art. 8), pero, para que tenga idénticos efectos ante la órganos periféricos del Estado Central, dependerá de convenios suscritos por el Principado con la Administración del Estado (art. 6).

Si en esta relación "ascendente" (del ciudadano a la Administración) parece otorgarse al bable una posición pareja a la de las lenguas cooficiales, no sucede lo propio en la relación "descendente" (de la Administración al ciudadano). Las obligaciones de la Administración se limitan a admitir las comunicaciones en bable, pero no van más allá, dejando a los poderes públicos plena libertad para decidir la lengua en que se dirigirá a los administrados. Así, frente a lo que sucede en las Comunidades Autónomas en las que se reconoce una lengua oficial, en Asturias el administrado no puede decidir la lengua en la que la Administración ha de contestar a sus requerimientos o ha de sustanciar el procedimiento administrativo del que es parte. Además, por lo que se refiere a la publicidad de los actos del Principado, las disposiciones normativas sólo se publican en bable si así lo decide el órgano del que emanan (art. 5 Ley 1/1998), evitándose, pues, el bilingüismo automático en la publicidad normativa.

A pesar de esta falta de simetría, lo cierto es que, al menos, la obligación de los órganos autonómicos y municipales de admitir las comunicaciones en bable tiene algunas consecuencias jurídicas de primer orden. Resulta ocioso señalar que estos poderes públicos deberán hallarse en condiciones de poder comprender el contenido de las comunicaciones. Por tal motivo se articulan una serie de instrumentos: la existencia de un órgano de traducción oficial, el reconocimiento del carácter consultivo de determinados órganos (que también servirán a la tarea de recuperación y desarrollo del bable) y, finalmente, la posibilidad de valorar el conocimiento del bable en oposiciones y concursos. Este último punto presenta un relieve especial,

toda vez que entran en juego cuestiones de constitucionalidad, al afectar a los arts. 23.2 y 103.3 CE. En virtud de lo dispuesto por dichos artículos de nuestra norma magna, el acceso a la función pública deberá tener lugar en condiciones de igualdad y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Los problemas de constitucionalidad ya han sido resueltos en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional, pero en relación con una lengua declarada oficial por un Estatuto de Autonomía. Tal y como sostiene el Supremo Intérprete de la Constitución, la posibilidad de exigir en las oposiciones y concursos el conocimiento de la lengua oficial no debe entenderse como un requisito adicional, que vendría a sumarse a los de "mérito y capacidad" que postula el art. 103.3 CE, sino que, en realidad, se integraría en ellos (STC 76/1983, FJ 42; STC 214/1989, FJ 26; STC 45/1991, FJ 3). El conocimiento de una lengua autonómica puede ser, en efecto, un mérito y una capacidad necesarios para el funcionario que ha de comunicarse con unos administrados que pueden dirigirse a ellos en una lengua autonómica. A pesar de que dicha jurisprudencia está construida a partir de una cooficialidad lingüística inexistente en Asturias, lo cierto es que el idéntico reconocimiento en nuestra legislación del uso administrativo del asturiano la hace perfectamente aplicable. La redacción del art. 4.3 de la Ley 1/1998 es, a estos efectos, claramente constitucional, por cuanto permite que el Principado "valore" en oposiciones y concursos el conocimiento del bable, pero sólo "cuando las características del puesto de trabajo y la naturaleza de las funciones que vayan a desarrollarse lo requieran". Es decir, debe atenderse al principio de adecuación y proporcionalidad: sólo podrá valorarse el conocimiento del bable en puestos funcionariales que requieran una relación comunicativa (aunque sea pasiva) con el administrado y, por tanto, deban hallarse en condiciones de entender el bable en el que éste puede expresarse.

I.5.3.2. El conocimiento del bable a través de la enseñanza.

Lógicamente, la promoción del uso del asturiano no podría realizarse sin una previa obligación de los poderes públicos autonómicos de fomentar el aprendizaje de dicha modalidad lingüística. El art. 9 de la Ley 1/1998 establece esta política lingüística educativa en un doble frente: por una parte, a través del fomento de la enseñanza del bable y, por otra, mediante la promoción de su uso dentro del sistema educativo. En realidad, esta segunda política lingüística carece hoy de desarrollo normativo, de modo que el uso en la educación del bable como lengua vehicular (uno de los aspectos, por cierto, más controvertido de la cooficialidad lingüística) carece de cobertura normativa.

Lo que sí se articula es la enseñanza del bable que, en todo caso, se rige por dos principios básicos: el de voluntariedad de aprendizaje y el de integración curricular, regulados en diversas normas dictadas por el Principado en desarrollo de sus actuales competencias en materia educativa.

Precisamente la voluntariedad en el aprendizaje es uno de los puntos que distancian al bable respecto de las lenguas autonómicas oficiales. Allí donde se reconoce la cooficilidad lingüística, la normativa autonómica establece la obligatoriedad de estudio de la lengua propia en los diversos niveles educativos obligatorios, hasta el punto que el Tribunal Constitucional ha señalado que, en realidad, esta obligatoriedad es una consecuencia necesaria de la cooficialidad lingüística.

El bable, sin embargo, se estudia como asignatura optativa en diversos niveles de educación obligatoria, así, en la educación Primaria (Resolución de 6 de agosto de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y el funcionamiento de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria del Principado de Asturias; 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), el Bachiller (art. 13.3.a Decreto 70/2002, de 23 de mayo) y en la Educación Secundaria Obligatoria (art. 8.2.a, 8.3.a, 8.3.b Decreto 69/2002, de 23 de mayo), en los que se puede optar por el estudio de la lengua tradicional asturiana o, en caso contrario, de cultura asturiana (en Primaria) o de una segunda lengua extranjera (en Bachiller y Secundaria).

El segundo principio articulador, como se ha señalado, es el de inclusión en el currículo del estudio del bable. El conocimiento del bable, sin embargo, no sólo se acredita a través de la certificación escolar, sino que, además, el Decreto 89/1994, de 22 de diciembre, creó un Registro General de Capacitación en Lengua Asturiana y en Astur-Gallego que permite obtener una certificación de capacitación a quienes hayan participado con aprovechamiento en determinados cursos especificados. Este certificado es hoy obligatorio para la enseñanza de lengua asturiana (Decreto 39/2001, de 5 de abril, derogatorio del Decreto 89/1994; Instrucciones de 25 de abril de 2002, ya citadas).

Lógicamente, la enseñanza del bable obliga a articular diversos mecanismos de enseñanza que llegan incluso a incidir en el organigrama administrativo del Principado. En primer lugar, es preciso determinar la capacitación de los profesores, algo que lleva a cabo la propia Ley 1/1998 (art. 11), el mencionado Decreto 89/1994 y, como acaba de señalarse, las Instrucciones de 25 de abril de 2002. En segundo lugar, es preciso la determinación del contenido de los conocimientos lingüísticos impartidos, en lo que toma parte la Comisión Asesora para la Normalización Lingüística (art. 2 Decreto 73/1994, de 29 de septiembre) y el Servicio de Ordenación Académica (art. 9 d] Decreto 12/2000, de 3 de febrero). El primero de estos órganos tiene una naturaleza parcialmente política, al hallarse integrado por el Consejero de Educación, que la preside, el Director Regional de Educación, el Director Regional de Cultura, el titular del Servicio de Política Lingüística, un representante de la Academia de la Llingua Asturiana y hasta un máximo de tres expertos designados por el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería de Educación. La Administración Central también puede estar presente a través de un representante de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación.

I.5.3.3. La recuperación y desarrollo del bable: toponimia y medios de comunicación.

La política de impulso al bable no sólo se logra a través de una regulación del proceso educativo, sino, más en general, mediante una incidencia global en las diversas manifestaciones comunicativas que permitan a los ciudadanos su progresiva captación. Para tal cometido parece adecuado que los poderes públicos autonómicos intervengan en dos ámbitos distintos: el de la toponimia, y de la regulación de los medios de comunicación y de producción editorial y audiovisual.

Por lo que se refiere a la toponimia, supone, huelga decirlo, una tarea exclusivamente dirigida a la conservación y recuperación del bable, señalizando las localidades en atención a los nombres tradicionales. Esta forma tradicional será, precisamente, la oficial, sin perjuicio de la denominación bilingüe cuando ambos topónimos estén arraigados. La determinación del topónimo adecuado corresponde al Consejo de Gobierno, previo dictamen de la Junta de Toponimia del Principado de Asturias, órgano consultivo (art. 15 Ley 1/1998; Decreto 38/2002, de 4 de abril, por el que se regula la Junta Asesora de Toponimia del Principado de Asturias; Decreto 98/2002, de 18 de julio, por el que se establece el procedimiento de recuperación y fijación de la toponimia asturiana).

La difusión del asturiano a través de los medios de comunicación y empresas audiovisuales y editoriales no se dirige sólo a la mera conservación, sino también al desarrollo del bable, y a su continuidad como lengua viva. En lo referente a los medios de comunicación públicos, la ausencia de una televisión autonómica impide utilizar el cauce más directo de difusión del bable por la Administración del Principado. En su defecto, la Administración utilizará básicamente una técnica de promoción en las empresas privadas de comunicación y edición.

Para todas estas tareas de recuperación y desarrollo del bable, la actual legislación prevé la existencia de órganos consultivos que asesorarán a la Administración del Principado, a saber, la Universidad de Oviedo, la Academia de la Llingua, la Junta de Toponimia del Principado de Asturias y el Real Instituto de Estudios Asturianos.

I.6. LAS FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

I.6.1. La concurrencia de sistemas normativos en el Principado. La identificación de las fuentes del ordenamiento jurídico asturiano[*].

La expresión "fuentes del ordenamiento jurídico del Principado de Asturias"

[*] **JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS**, Letrado del Tribunal Constitucional.

Nota bibliográfica: Sobre el concepto de fuentes debe consultarse el ya clásico manual de I. De Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987. La distinción entre "ordenamiento" y "sistema normativo" defendida en el texto se basa en las razones que expuse en el libro *Sistemas normativos, Constitución y Ordenamiento*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, luego perfiladas en *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, CEPC, Madrid, 1998. El tratamiento aquí dispensado a las fuentes del Principado es pura traslación del que brinda I. De Otto a las fuentes del Derecho español en la obra antes citada. Por lo que hace al estudio de cada una de las fuentes, ha de remitirse al lector, con carácter general, a los *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, dirigidos por R. Bocanegra Sierra, IEAL, Madrid, 1987. El mejor tratamiento de la ley autonómica y de su procedimiento de elaboración es el ofrecido por A. Arce Janáriz en varios trabajos, especialmente en "El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38 (1993), págs. 167 y sigs., y *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, Madu Ediciones, Oviedo, 2003. Del mayor interés son también sus estudios "El Estatuto de Autonomía, veinte años después", *Revista Jurídica de Asturias* 25 (2001), págs. 11 y ss., y *Parlamento y Administración Pública en el Principado de Asturias*, Discurso de Ingreso en la Academia Asturiana de Jurisprudencia, Oviedo, 1994. Sobre los Reglamentos parlamentarios y su condición de canon de constitucionalidad de las leyes es inexcusable la lectura de los trabajos de R. Punset Blanco ahora reunidos en sus *Estudios parlamentarios*, CEPC, Madrid, 2001. En relación con el derecho consuetudinario asturiano y el alcance del art. 16 EA, con un tratamiento del que aquí se discrepa, es obligada la remisión al Dictamen elaborado por la Comisión Especial de Derecho Consuetudinario Asturiano, de la Junta General del Principado, aprobado el 20 de marzo de 2003 (05/0177/0001/00382, BOJG/V/B/569, de 26 de marzo de 2003).

encierra tantos sobreentendidos que sólo adquiere significado si se admiten ciertas convenciones. En primer lugar, que el de "fuentes" es un concepto estrictamente académico, con el que no se significa un valor jurídico específico, sino la agrupación de una serie de actos normativos que, con independencia de su estatuto jurídico, son fruto de alguna de las potestades normadoras en las que convencionalmente se disecciona la voluntad normativa del ordenamiento. Se habla, así, de fuentes del Derecho privado o del Derecho público, de fuentes del Derecho laboral y del Derecho civil, reuniendo (con voluntad de sistema) una serie de actos normativos que se singularizan por razón de la materia que disciplinan o del carácter privado o público de la potestad normadora de la que resultan.

La segunda de las convenciones que es preciso compartir tiene que ver con los contornos que definen el ordenamiento del Principado. Sobre el territorio de esta Comunidad Autónoma concurren una pluralidad de normas del más diverso origen, todas ellas integradas en sistemas normativos que, aplicables en Asturias, no son, sin embargo, necesariamente asturianos. Sólo lo es, estrictamente, aquél cuyas normas derivan su validez del Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica, y son producto de la voluntad normadora de órganos creados por el Estatuto. En la medida en que el Estatuto de Autonomía no es una Constitución, sería más apropiado hablar de "sistema normativo" del Principado de Asturias antes que de ordenamiento, pues esta segunda expresión debería reservarse para significar la articulación de una pluralidad de sistemas alrededor de una Constitución que, por permitir su aplicabilidad sobre un determinado territorio con arreglo a criterios que permiten su coexistencia ordenada, constituye, precisamente, un "ordenamiento jurídico". El sistema normativo del Principado de Asturias se integra, por tanto, junto a otros sistemas concurrentes, en una entidad superior: el ordenamiento constituido por la Constitución Española de 1978. Norma ésta que articula, en términos de aplicabilidad, una serie de sistemas normativos que en unos casos derivan también de ella su validez (así, todos los sistemas autonómicos y el general del Estado) y en otros únicamente su condición de sistemas aplicables (por ejemplo, los que agrupan las normas del Derecho comunitario o las del Derecho interno preconstitucional, todos ellos fundados en su validez por una norma constitucional propia –los Tratados constitutivos de las Comunidades o las Constituciones españoles precedentes–). Sin embargo, y por atenernos también aquí a la convención, utilizaremos en lo que sigue el término "ordenamiento" como equivalente al de "sistema normativo".

Sobre la base de estos presupuestos es posible identificar las normas y actos normativos a los que se reserva la condición de fuentes del ordenamiento jurídico del Principado. No son todas los que se aplican en Asturias; tampoco la totalidad de los que fundamentan la existencia jurídica de la Comunidad Autónoma; ni siquiera, por último, el conjunto de las normas y actos normativos producidos por las instituciones propias del Principado. Lo primero excluye a las normas comunitarias y a las estatales, incluida la Constitución; lo segundo afecta principalmente a esta última, fundamento primero del Estatuto de Autonomía y norma jerárquicamente superior e incontestable. Lo tercero, en fin, contrae el ámbito de las fuentes a las formas jurídicas previstas en el Estatuto para la exteriorización de los actos normativos producidos por los órganos superiores de la Comunidad Autónoma, con exclusión de los actos administrativos y de los institucionales (así, por ejemplo, la elección del Presidente del Principado). La razón es, de nuevo, puramente convencional y académica, y sólo responde a la necesidad de ajustarse a los límites tradicionales del

Derecho constitucional, que cifra en esos términos su objeto de estudio y de cuya dogmática nos servimos aquí para sistematizar el análisis del Derecho estatutario asturiano.

I.6.1.1. El Estatuto de Autonomía.

A) Naturaleza jurídica.

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias es la "norma institucional básica" de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE y art. 12.1 EA), que se constituye como tal "de acuerdo con la Constitución" y con el Estatuto mismo (art. 1.1 EA). Importa destacar que el Estatuto es formalmente una ley del Estado, fruto, por tanto, de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.1 CE). Aquí radica la diferencia fundamental entre el Estado autonómico y el Estado federal, pues si este último es el resultado de la articulación de una pluralidad de Estados constituidos a partir de Constituciones propias, aquél es consecuencia de una descentralización operada desde una única Constitución y por medio de normas que derivan de ésta su validez. El Estatuto no es una Constitución, es decir, una norma positiva no causada por otra norma positiva superior. Muy por el contrario, es una ley estatal, expresión de la voluntad del pueblo español representado en las Cortes Generales y subordinada en todos sus extremos a las normas constitucionales.

Ciertamente, su elaboración contó con el concurso de los representantes del territorio que luego sería el Principado de Asturias, y desde luego su reforma es imposible, como veremos, sin la participación de la propia Comunidad Autónoma. Sin embargo, nada de esto desvirtúa la realidad jurídica de que formalmente el Estatuto es una ley orgánica, aprobada por las Cortes y promulgada y sancionada por el Rey. Subordinada jerárquicamente, por tanto, a la Constitución, que prefigura y condiciona su contenido (art. 147.2 CE) y no la excluye del control de constitucionalidad al que somete a todas las leyes [art. 161.1 a) CE y art. 27.2 LOTC]. Subordinación tan estricta y radical que el Estatuto de Autonomía no puede oponer resistencia a una reforma de la Constitución que afecte a su contenido o a su misma existencia.

Sentada esta premisa puede entenderse el sentido y el alcance de la inclusión del Estatuto en el denominado "bloque de la constitucionalidad". Con esta expresión se alude al conjunto de normas que, sin estar formalmente incorporadas en el texto de la Constitución, cumplen, sin embargo, materialmente, un cometido constitucional, por cuanto coadyuvan con la Constitución formal a la distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de la dispersión de nuestra "constitución territorial" en una serie de normas que revisten formas jurídicas infraconstitucionales, la conformidad de una norma con la Constitución escrita no es garantía suficiente de respeto a la distribución territorial del poder ordenada desde la Constitución, siendo por ello necesario que para apreciar cabalmente esa conformidad se tomen en consideración, "además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas" (art. 28.1 LOTC). El Estatuto de Autonomía es, desde luego, una de las normas que habrá que considerar para enjuiciar la constitucionalidad de otras normas, tanto estatales como auto-

nómicas y de cualquier valor y rango (excluidas, obviamente, las de reforma constitucional), pero ello no es así en virtud de una pretendida superioridad jerárquica del Estatuto sobre otras leyes, sino por razón de la supremacía de la Constitución formal, que hace del respeto al Estatuto una condición de validez (o de aplicabilidad) de otras leyes en virtud de la competencia que le ha reservado para la disciplina de una determinada materia (la "materia estatutaria"). Nada distinto, técnicamente, de lo que el propio art. 28.2 LOTC hace con todas las leyes orgánicas –y no sólo con las que aprueban Estatutos– al erigir en causa de inconstitucionalidad su infracción por normas que no revistan esa misma forma.

B) El Estatuto vigente. Estructura y contenido.

Aprobado por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, como "Estatuto de Autonomía para Asturias", el texto originario ha sido objeto de tres reformas. La primera tuvo lugar por medio de la Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo, con la que se dio nueva redacción al art. 25.3 para acompasar las convocatorias electorales del Principado a las de las restantes Comunidades Autónomas del art. 143 CE. Con la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, se modificaron los arts. 10 a 13 y el art. 18 con el fin de incorporar las competencias transferidas al Principado por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. Por último, la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, ha supuesto la reforma más ambiciosa del texto, que desde entonces no es ya "Estatuto de Autonomía para Asturias", sino "Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias". A estas tres revisiones del Estatuto propiamente dicho habría que sumar las dos modificaciones experimentadas por el apartado 1 de su Disposición Adicional, cuyo contenido, según previene el apartado 2 de la Disposición, puede reformarse por ley ordinaria del Estado, previo acuerdo del Gobierno de la Nación con la Comunidad Autónoma. Así, las Leyes 26/1997, de 4 de agosto, y 20/2002, de 1 de julio, dieron nueva redacción al apartado 1 como consecuencia de la modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma.

El texto hoy vigente consta de sesenta artículos agrupados en ocho Títulos y seguidos de una Disposición Adicional y cuatro Transitorias. Las sucesivas reformas han enriquecido notablemente su sustancia normativa, pero también han redundado en una deficiente factura formal del Estatuto, como lo acredita, por ejemplo, la proliferación de preceptos con numeración doblada y hasta cuatriplicada (art. 35 quater, art. 51 bis) o la presencia de números sin contenido tras la supresión del precepto que albergaban (arts. 40 ó 53). Deficiencias técnicas que, como apunta la doctrina, no tienen excusa atendida la relevancia normativa, institucional y simbólica del Estatuto, merecedor de un tratamiento formal más correcto.

Si en relación con las Constituciones es costumbre distinguir entre normas sustantivas o de contenido (parte dogmática), por un lado, y normas de organización y procedimiento (parte orgánica), por otro, en el caso del Estatuto de Autonomía sería más adecuado diferenciar entre normas competenciales y normas de organización. Los derechos fundamentales, contenido típico de la parte dogmática, no son objeto de disciplina estatutaria y el art. 9.1 EA se limita a disponer que "los derechos y deberes fundamentales de los asturianos son los establecidos en la Constitución". Por el contrario, las normas dedicadas a la enumeración de las competencias del Principado constituyen uno de los dos grandes bloques normativos del Estatuto (Título Primero,

arts. 10 a 21), siendo el otro el de los Títulos dedicados a la creación y disciplina del conjunto orgánico a cuyo través han de ejercerse las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. Esta tipología normativa se corresponde perfectamente con la naturaleza y sentido jurídicos del Estatuto, cuya *ratio* es la de proveer a la creación de un ordenamiento autónomo, habilitado para el ejercicio de competencias normativas en el marco de una estructura superior, siendo así que tales competencias presuponen un entramado de principios, reglas y derechos establecidos directamente por la Constitución y a cuyo respeto se condiciona la legitimidad de su ejercicio por las instituciones autonómicas. No tendría, por tanto, ningún sentido que el Estatuto contuviera un Título dedicado a los derechos fundamentales, toda vez que no podría ser otra cosa que una reiteración del Título I de la Constitución. Y lo mismo vale decir de las proclamaciones de principios como los contenidos en los arts. 1 y 9 CE.

Por lo que hace a la estructura del Estatuto, su texto arranca sin la mediación de un Preámbulo, lo que no deja de ser llamativo en la norma de cabecera de todo un ordenamiento autónomo, con toda la significación política e histórica que supone el proceso de autogobierno que con ella principia. Desde la reforma operada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, los primeros nueve artículos se agrupan bajo un Título Preliminar, en el que se dejan sentadas las decisiones fundamentales referidas a la propia constitución de la Comunidad Autónoma y a su denominación (art. 1 EA), territorio (art. 2 EA), símbolos (art. 3 EA), sede institucional (art. 5 EA), etc. El Título I (arts. 10 a 22) relaciona las competencias asumidas por el Principado, destacándose las tres listas en las que aparecen agrupadas según se trate de competencias exclusivas (art. 10 EA), de desarrollo y ejecución (art. 11 EA) o únicamente de ejecución (art. 12 EA). A los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma se consagra el Título II (arts. 22 a 35 bis EA), que dedica sendos Capítulos a la Junta General (arts. 23 a 31 EA), al Presidente del Principado (art. 32 EA) y al Consejo de Gobierno (arts. 33 a 35 bis EA). Los denominados órganos auxiliares del Principado (Sindicatura de Cuentas y Consejo Consultivo), fruto de la reforma de 1999, ocupan un nuevo Título II bis (arts. 35 ter y quater EA), en tanto que los Títulos III y IV versan, respectivamente, sobre la Administración de Justicia (arts. 36 a 41 EA) y Hacienda y Economía (arts. 42 a 51 bis EA). El control sobre la actividad de los órganos del Principado es objeto del Título V (arts. 52 a 55 EA) y, por último, la reforma del Estatuto comprende los arts. 56 y 56 bis EA, que constituyen el Título VI y último.

A los ocho Títulos del Estatuto le sigue una Disposición Adicional, dedicada a la cesión del rendimiento de determinados tributos a la Comunidad Autónoma, y cuatro Transitorias, referidas fundamentalmente al traspaso de servicios y su financiación.

C) El procedimiento de reforma.

a) La doble iniciativa.

La reforma del Estatuto de Autonomía lo es de la ley orgánica mediante la que se inserta en el ordenamiento. Se trata, no obstante, de una ley orgánica singular en cuanto a su procedimiento de elaboración, pues es inexcusable la previa aprobación del proyecto de reforma por parte de la Junta General. No cabe, por tanto, la reforma a partir de un proyecto de ley presentado por el Gobierno o de una proposición

parlamentaria, como es común, sino que el procedimiento de reforma de esta particular ley orgánica sólo puede iniciarse con ocasión de un proyecto aprobado por la Junta. La iniciativa de reforma de la ley orgánica corresponde así a la Junta General con carácter exclusivo, si bien el proyecto que ésta apruebe será el resultado de un procedimiento en el que la iniciativa corresponderá también a otros sujetos, además de a la propia Junta. En otras palabras, la ley orgánica sólo puede reformarse tomando pie en un proyecto aprobado por la Cámara autonómica, si bien ese proyecto traerá causa de un procedimiento previo incoado en virtud de otras iniciativas. Ha de distinguirse, en consecuencia, entre la iniciativa de reforma de la ley orgánica y la iniciativa de elaboración del proyecto que dé lugar al ejercicio de aquella iniciativa. La primera es sólo de la Junta y se ejerce mediante un "proyecto", no una "proposición", como cabría esperar a la vista del art. 87.2 CE. La segunda es compartida por la Cámara con otros sujetos, estatales y autonómicos.

De acuerdo con el art. 56.1 EA, la iniciativa para incoar el procedimiento de lo que pueda ser el proyecto de reforma de la Ley Orgánica 7/1981 "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 las Cortes Generales del Estado". En los mismos términos se expresa el art. 160 RJG, que habla de "Concejos" en lugar de municipios (ajustándose así al tenor del art. 6 EA) y de "Parlamento" como sinónimo de Junta General.

Por lo que hace a la iniciativa de la Junta General, la cuarta parte de sus miembros equivale a 12 Diputados, por estar fijado en 45 el número de integrantes de la Cámara (art. 25.2 EA y art. 12.1 de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias). Por su parte, la iniciativa de los Concejos requiere un mínimo de 52 municipios (sobre un total de 78), sin atención a la población que representen; criterio, pues, puramente territorial. El Consejo de Gobierno ejercerá su iniciativa por mayoría simple, de conformidad con los arts. 25 d) y 28 de la Ley del Principado 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. Pese a la redacción del art. 56.1 EA, el Consejo disfruta de iniciativa propia y no subsidiaria o alternativa respecto de la de los Concejos. Y lo mismo sucede con la de los restantes legitimados, incluidos el Gobierno y las Cortes Generales.

b) La tramitación.

Con arreglo al art. 161 RJG, las iniciativas "se tramitarán conforme a las normas establecidas en este Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley", con dos especialidades: a) el plazo de presentación de enmiendas será de treinta días; y, b) el proyecto o proposición se debatirá y votará en un Pleno "convocado a esos solos efectos".

c) La aprobación del proyecto de reforma.

El proyecto de reforma, según se ha dicho, debe ser aprobado por la Junta General "y sometido ulteriormente a la aprobación de las Cortes Generales como ley orgánica" (art. 56 EA). La mayoría requerida para que la Junta apruebe el proyecto varía en función del tipo de reforma de que se trate. En principio, será necesaria una mayoría de tres quintos (art. 56.2 EA y art. 162.1 RJG), equivalente a 27 Diputados.

Sin embargo, en virtud del art. 56 bis EA, si la reforma tiene "únicamente por objeto la ampliación de competencias en materias que no estén constitucionalmente reservadas al Estado" bastará la "mayoría absoluta de los miembros de la Junta General". Se contemplan, por tanto, dos procedimientos de reforma o, más exactamente, un único procedimiento con un doble régimen de mayorías en función del alcance de la reforma, dulcificándose la requerida cuando sólo se trate de asumir competencias no incluidas en el art. 149.1 CE.

d) La aprobación como ley orgánica.

El proyecto aprobado por la Junta será remitido a las Cortes para su aprobación como ley orgánica. El procedimiento a seguir será el propio de ese tipo de leyes, aunque con las especialidades establecidas en 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 en la Norma supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993. Aprobada la ley orgánica, será sancionada y promulgada por el Jefe del Estado y entrará en vigor tras su publicación oficial.

e) El régimen especial de la cesión de rendimiento de tributos.

La Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía no está sujeto al procedimiento de reforma que acaba de exponerse. En efecto, el apartado 2 de dicha Disposición establece que su contenido "se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, siendo tramitado por el Gobierno como proyecto de ley ordinaria". El acuerdo del Principado es inexcusable, pero la iniciativa de la tramitación es sólo del Gobierno y el proceso no concluye con una ley orgánica. En consecuencia, y por más que "adicionada" al Estatuto, cabe dudar del carácter estatutario de esta Disposición.

I.6.1.2. Las normas con valor de ley.

La autonomía el Principado de Asturias es "cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política" (STC 25/1981, FJ 3). El Principado cuenta, pues, con potestad para dictar normas con rango de ley, de manera que la diversificación descentralizadora propia del Estado autonómico se verifica ya en el estadio normativo inmediatamente inferior al ocupado por las normas de rango constitucional.

La potestad legislativa corresponde en el Principado a la Junta General (art. 23.1 EA) y se traduce en leyes de igual valor y rango que las aprobadas por las Cortes Generales. Sus relaciones con éstas y con las restantes normas del Estado (o de otras Comunidades Autónomas) dotadas de valor legal no se ordenan con arreglo al criterio de jerarquía, sino al de competencia. Por tanto, en su respectivo ámbito competencial, la ley autonómica es inaccesible al poder de disposición del legislador del Estado, cuyas normas se verán afectadas de inconstitucionalidad (y, por tanto, de nulidad o inaplicabilidad) por el sólo hecho de penetrar en el ámbito reservado a la

ley del Principado. Dentro de su marco competencial, las leyes del Principado –y normas asimiladas– únicamente están subordinadas a la Constitución y al bloque de la constitucionalidad, por lo que sólo "se someterán al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional" (art. 52 EA).

El ordenamiento del Principado no contempla una diversidad de normas con valor de ley tan acusada como la del Derecho del Estado. De entrada, la potestad legislativa originaria es exclusiva de la Junta General, y el Ejecutivo sólo puede ejercerla por delegación (decreto-legislativo), nunca por iniciativa propia, toda vez que el Estatuto no prevé la figura del decreto-ley. Además, aquella potestad cristaliza en leyes que responden a un tipo único y para cuya ordenación en el sistema de fuentes apenas es preciso recurrir al mecanismo de las reservas. Sin embargo, y como veremos, no faltan esas reservas ni tampoco algunas especialidades en el procedimiento legislativo; y, sobre todo, hay supuestos en que este procedimiento concluye con la aprobación de textos que no tienen valor de ley.

En efecto, la iniciativa que el art. 87.2 CE atribuye a la Junta General para activar el ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes Generales deberá formalizarse, bien en una solicitud dirigida al Gobierno de la Nación para que adopte un proyecto de ley, bien en la remisión a la Mesa del Congreso de una proposición legislativa. De acuerdo con el art. 163 RJG, "las proposiciones y proyectos de ley a que se refiere el art. 87.2 CE se tramitarán por el procedimiento legislativo común", requiriéndose para su aprobación la mayoría absoluta. El procedimiento legislativo asturiano no termina, por tanto, con una ley autonómica, sino con un proyecto o proposición que dará principio a otro procedimiento legislativo, el estatal, del que resultará, en su caso, una ley del Estado. Dejemos sólo apuntado, de manera tangencial, que el Reglamento de la Junta no parece pensar en que la Cámara se limite a solicitar del Gobierno nacional la adopción de un proyecto de ley, como se desprende del art. 87.2 CE, sino en que la solicitud irá acompañada del proyecto mismo que el Gobierno habría de presentar en las Cortes. La Junta, pues, no se limita a pedir del Gobierno que inicie el procedimiento legislativo con cualquier proyecto de ley (bien que ajustado al contenido que la Junta interesara), sino precisamente con el concreto proyecto que ella misma haya aprobado. La duda, que aquí sólo apuntamos, es si esa radical instrumentalización del Gobierno tiene cabida en la Constitución.

En cualquier caso, las leyes aprobadas por la Junta General no son las únicas normas con valor de ley del ordenamiento del Principado, sino sólo una especie –sin duda, la principal– de un género en el que se comprenden normas que revisten formas jurídicas específicas. A cada una de ellas nos referimos separadamente en lo que sigue.

A) La ley.

Según se ha dicho ya, la ley autonómica es, en el ámbito de su competencia, parigual en fuerza, valor y rango a las leyes de las Cortes Generales, por lo que le es perfectamente trasladable el estatuto dogmático característico de las leyes del Estado. Subordinada directamente a la Constitución y al bloque de la constitucionalidad, es la única forma jurídica habilitada en el ordenamiento español para la disciplina inmediata de aquellas materias en las que el Estatuto de Autonomía ha conferido al Principado competencias legislativas exclusivas, sin perjuicio de que, por razón de la

concurrencia de otros sistemas normativos, la aplicación de sus previsiones haya de ceder en ciertos casos a la aplicabilidad preferente (pero nunca invalidante) de otras normas (paradigmáticamente, las del Derecho comunitario). A esa supremacía exclusiva de la ley del Principado en el conjunto del ordenamiento español se suma la posición excluyente en la que se sitúa la ley de la Junta dentro del ordenamiento del Principado cuando se trata de competencias autonómicas no legislativas. En efecto, si la competencia conferida al Principado lo es para el desarrollo legislativo del Derecho estatal, la ley del Principado es la única que puede proveer a esa función. Pero, además, si la competencia es sólo ejecutiva, las normas autonómicas de rango inferior a la ley sólo podrán ejercerla en la medida en que no contradigan a una eventual ley del Principado, que, si bien no es necesaria para autorizar el ejercicio de la función ejecutiva o de la potestad administrativa, puede condicionarlo en la medida en que el sistema desconoce nada parecido a una reserva reglamentaria (fuera del equívoco supuesto del Reglamento parlamentario, del que luego nos ocuparemos). La ley del Principado, por tanto, puede ocuparse de cualquier materia recogida en el Estatuto; unas veces de manera exclusiva y necesaria; otras, en cambio, de forma contingente pero impeditiva del libre ejercicio de las competencias propias del Ejecutivo autonómico, que sólo podrá actuarlas con arreglo al principio de no-contradicción.

No tendría aquí mayor sentido la enumeración de los ámbitos sobre los que se han dictado leyes asturianas, bastando con apuntar que, además del organizativo e institucional propio de la Comunidad Autónoma, hoy la potestad legislativa de la Junta se ha extendido sobre la práctica totalidad de las materias relacionadas en los arts. 10 a 12 EA. Tampoco parece necesario redundar en la descripción de su estatuto dogmático, idéntico, según se ha dicho antes, al de la ley nacional, si bien ha de subrayarse que la ley del Principado, a diferencia de la ley de Cortes, es expresión de una potestad legislativa única, exclusiva de la Junta General y no compartida con el poder ejecutivo, que sólo puede ser recipiendario de facultades legislativas delegadas. Ello se traduce en lo que se ha dado en llamar "centralidad normativa" de la Cámara asturiana (Arce Janáriz), acentuada así más allá de lo que es común en un Estado de Derecho parlamentario.

Mayor interés ofrece en este marco la exposición de los procedimientos a cuyo través se elabora la ley autonómica, entendiendo por tales "el conjunto de actos o actividades que conducen a la creación de la ley, desde la iniciativa que pone en marcha el procedimiento hasta la publicación de la misma" (STC 234/2000, FJ 10). Nos ocuparemos en primer lugar del procedimiento legislativo común, centrándonos después en las concretas especialidades procedimentales establecidas por el Estatuto de Autonomía y por el Reglamento de la Junta para la elaboración de tipos particulares de leyes o para la tramitación simplificada de leyes comunes.

De acuerdo con el art. 31.1 EA, la iniciativa legislativa "corresponde a los miembros de la Junta General y al Consejo de Gobierno". Se trata de una iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa atribuida a la Junta General por el art. 23.1 EA y, en consecuencia, sin más límites materiales que los inherentes al marco competencial del Principado. Junto a esta iniciativa principal, el art. 31.1 EA reconoce también iniciativa legislativa a los Concejos y contempla la iniciativa popular, pero sólo "para las materias que sean competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma" y, además, en los términos en que se disponga por ley del Principado, según establece el propio art. 31.1 EA (que, en lo que ahora importa, mantiene en lo sustancial el

tenor anterior a la reforma del Estatuto en 1999). Así, por un lado, este segundo tipo de iniciativa sólo puede intentarse en relación con las materias recogidas en el art. 10 EA. Por otro, si bien es cierto que el precepto estatutario se expresa en términos imperativos ("Por ley del Principado se regulará...") y, en consecuencia, debe hablarse de iniciativa estatutaria y no simplemente legal, no lo es menos que el Estatuto confiere al legislador autonómico algún margen de decisión sustantiva a la hora de configurar definitivamente esa iniciativa. Siendo verdad que no es insignificante el margen del que aún dispone el Reglamento de la Cámara a la hora de concretar en detalle la manera de ejercer la iniciativa que el EA atribuye directamente a la Junta y al Gobierno, no puede obviarse la circunstancia de que en este caso ese margen será suplido, precisamente, por el Reglamento de la Junta, esto es, por una norma cualificada frente a la ley en virtud de la materia reservada que sólo ella puede regular, en tanto que las iniciativas municipal y popular serán objeto de una ley común y, como tal, sometida a la lógica que rige en el tiempo la sucesión de leyes contradictorias.

La iniciativa del Consejo de Gobierno del Principado se formaliza en proyectos de ley que deben ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos (art. 138.1 RJG). Dichos proyectos se ajustarán en su elaboración al procedimiento establecido en los arts. 32 a 34 de la Ley del Principado 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias. Una vez presentado el proyecto, la Mesa de la Cámara ordenará su publicación en el Boletín Oficial de la Junta General, así como la apertura del plazo de presentación de enmiendas (que podrá hacerse preceder de la celebración de una serie de comparecencias informativas de autoridades y expertos –art. 69 RJG–) y el envío a la Comisión correspondiente (art. 138.2 RJG).

La iniciativa de los miembros de la Junta General se sustancia mediante proposiciones adoptadas por un Diputado con la firma de otros cuatro o por un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz (art. 153 RJG) y deberán presentarse con una exposición de motivos, siendo posible, pero no obligada, la remisión de antecedentes (art. 152 RJG). Ejercitada la iniciativa, la Mesa ordenará también su publicación oficial, pero antes de pasar a la fase de presentación de enmiendas será preciso apurar una fase procedimental intermedia a la que enseguida nos referiremos.

Por último, las iniciativas municipal y popular se encuentran reguladas, por mandato estatutario, en la Ley del Principado 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular. Con arreglo a la Ley, la iniciativa de los Ayuntamientos requiere la presentación de una proposición aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de, al menos, tres corporaciones municipales cuyo censo no sea inferior a diez mil electores (art. 3.1); la iniciativa popular precisa la firma de un mínimo de diez mil personas mayores de edad y que gocen de la condición política de asturianos (art. 7), esto es, tengan vecindad administrativa en algún Concejo de la Comunidad Autónoma, tal y como dispone el art. 7 EA. Más allá de las cuestiones técnicas, lo relevante en la normativa vigente es que el art. 2 de la Ley del Principado de Asturias 4/1984 ha ampliado las materias excluidas como posible objeto de este tipo de iniciativas, pues no se ha limitado a proscribir las que no sean competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, tal y como establece el art. 31.1 EA, o la reforma estatutaria (según se desprende del art. 56.1 EA), sino que ha añadido las siguientes: la materia tributaria, el Presupuesto, deuda pública, organización y funcionamiento de los órganos institucionales del Principado,

delegación y transferencia de competencias y, por último, derechos fundamentales y libertades públicas. En cualquier caso, estas iniciativas serán examinadas por la Mesa de la Junta a efectos de verificar el cumplimiento de las condiciones legalmente establecidas y, de cumplirse, se tramitarán como las proposiciones de miembros de la Junta (art. 154 RJG), esto es, primero se publicarán y, antes de abrirse el plazo de presentación de enmiendas, se remitirán al Consejo de Gobierno. Contra la decisión de la Mesa de no admitir la proposición cabrá interponer recurso de amparo por la vía del art. 42 LOTC (art. 14 de la Ley del Principado 4/1984).

En efecto, todas las proposiciones de ley (no así, obviamente, los proyectos) son enviadas, tras su publicación, al Consejo de Gobierno para que se pronuncie sobre su toma en consideración y dé su conformidad o se oponga a la tramitación de la proposición si ésta implica aumento de los créditos o disminución de los ingresos del Presupuesto vigente (art. 153.2 RJG) o es contraria a una delegación legislativa en vigor (art. 24 bis 8 EA). El veto presupuestario puede ser superado por el Pleno de la Junta si lo considera manifiestamente infundado (art. 153.5 RJG), salvo si se trata de la iniciativa popular, que se frustra entonces definitivamente (art. 8.3 de la Ley del Principado 4/1984). Y la oposición del Ejecutivo basada en la vigencia de una delegación legislativa sólo se supera presentando una nueva proposición para la derogación de la ley de delegación. Inexistente o superado el veto gubernamental, el Pleno se pronunciará sobre la toma en consideración de la proposición legislativa. En caso afirmativo, cabe la posibilidad de abrir el turno de comparecencias previsto en el art. 139.1 RJG.

La siguiente fase del procedimiento legislativo –común ya para proyectos y proposiciones y sustanciada ante la Mesa de la Comisión competente por razón de la materia– es la de la presentación de enmiendas, objeto de un derecho de los parlamentarios garantizado por el art. 23.2 CE (y como tal tutelable en amparo), del que la doctrina ha destacado su triple relevancia legislativa (por su capacidad para modificar el texto enmendado), política (por su juego en la relación entre poderes) y sistémica (por su papel en el proceso de conversión de las demandas sociales en decisiones políticas) (Arce Janáriz). Las enmiendas pueden ser totales o parciales. Las primeras sólo pueden ser presentadas por los Grupos Parlamentarios y tener por objeto la devolución de un proyecto de ley o la presentación de un texto alternativo al proyecto del Gobierno (que, de prosperar, será publicado en el Boletín de la Cámara y susceptible de enmiendas parciales –art. 141.5 RJG–). Las segundas están al alcance de Grupos y Diputados, si bien éstos precisan de la firma del portavoz de su Grupo, y caben frente a proyectos y proposiciones, pudiendo ser de supresión, modificación o adición. El hecho de que las proposiciones hayan sido necesariamente tomadas en consideración por el Pleno priva de sentido a la posibilidad de que posteriormente sean objeto de enmiendas totales, para las que se prevé un debate plenario (art. 141 RJG).

Las enmiendas deben ser admitidas a trámite por la Mesa de la Comisión competente (art. 139.2 RJG), que verifica un control formal y de homogeneidad y congruencia (STC 23/1990), y si lo son a un proyecto de ley están sujetas al mismo veto presupuestario que las proposiciones (art. 140 RJG), al igual que opera el veto del art. 28 bis 8 EA para las enmiendas contrarias a una delegación legislativa en vigor. A la vista del texto principal y de las enmiendas, la Comisión nombrará en su seno una Ponencia para la preparación de un Informe que habrá de ser debatido en la Comisión. (art. 142 RJG), la cual es costumbre que, a propuesta de un mínimo de dos

Grupos Parlamentarios, lo eleve al Pleno como Dictamen para su votación artículo por artículo (art. 145 RJG), si bien las leyes para las que el Estatuto de Autonomía exige una mayoría cualificada (por ejemplo, la prevista en el art. 33.2 EA para regular las atribuciones del Consejo de Gobierno) son objeto de una votación final sobre el conjunto del proyecto (que, de no alcanzarse en primera votación, dará lugar a un nuevo Dictamen y a una segunda y última votación; art. 156 RJG). Aprobada la ley por la Junta, se publicará en el Boletín Oficial de la Cámara y se remitirá al Presidente del Principado para que lo promulgue en nombre del Rey y ordene su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, en el plazo de quince días desde su aprobación, y en el Boletín Oficial del Estado (art. 151 RJG y art. 31.2 EA). Esta triple publicación oficial (parlamentaria, autonómica y estatal) tiene distinto valor jurídico. La eficacia en Derecho de la ley depende sólo de la publicación en el diario oficial del Principado (AATC 579/1989 y 620/1989) y desde esa fecha deben computarse los plazos para su eventual impugnación ante el Tribunal Constitucional. Otras cosa supondría condicionar la plena vigencia y eficacia de la ley a la voluntad de un organismo ajeno a la Comunidad Autónoma, de manera que la publicación en el diario nacional sólo sirve a los fines de una publicidad material, como la publicación en el Boletín de la Cámara lo es sólo a efectos intraparlamentarios.

Toda esta prolija sucesión procedimental puede simplificarse extraordinariamente con el mecanismo de la lectura única, previsto por el art. 165 RJG para aquellos proyectos o proposiciones que por su naturaleza o por la simplicidad de su formulación permitan una tramitación directa y en lectura única ante el Pleno. La iniciativa para adoptar el acuerdo de lectura única puede adoptarse tras la admisión de un proyecto o la toma en consideración de una proposición, así como una vez terminado el plazo de enmiendas si no se ha presentado ninguna, y le corresponde a la Mesa de la Cámara, de oficio o a iniciativa de la Junta de Portavoces, debiendo acordarse por mayoría de dos tercios del Pleno. Tras un debate de totalidad, el texto se somete a una sola votación, quedando aprobado si es favorable y rechazado en caso contrario.

B) La ley de presupuestos.

El art. 23.1 EA acoge la formulación tripartita de las funciones del Parlamento ya utilizada por el art. 66.1 CE. La Junta General, representante del pueblo asturiano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos y orienta y controla la acción del Gobierno del Principado, además de ejercer las restantes competencias que le confiere el ordenamiento. Legislar y aprobar los Presupuestos son, así, funciones diferenciadas que encuentran su reducción a unidad en la Ley de Presupuestos del Principado, forma jurídica singular que de alguna manera compendia todas las potestades del Legislativo, erigiéndose en una suerte de precipitado de todas las funciones parlamentarias. En efecto, aplicando a la Junta General cuanto para las Cortes Generales se ha dicho en la STC 3/2003 (FJ 4), con el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos las Cámaras "cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública [...]; b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controlan, en tercer

lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración".

Ley de vigencia anual, debe incluir "la totalidad de los gastos e ingresos del Principado y de los organismos e instituciones de él dependientes" (art. 47.3 EA). Este contenido representa un mínimo necesario, reservado y excluyente. Necesario, porque sin él no hay Ley de Presupuestos; reservado, en la medida en que no puede contenerse en otro tipo de leyes; y excluyente, por cuanto a ese mínimo no se pueden sumar contenidos adicionales que no guarden una conexión inmediata con las consignaciones de gastos e ingresos típicas del Presupuesto (SSTC 76/1992 y 174/1998). La criticada técnica seguida con las Leyes de Presupuestos que se convertían en vehículo para la introducción de verdaderas reformas sistemáticas del ordenamiento entero se ha visto así descalificada por la jurisprudencia constitucional. Pero no completamente erradicada, ya que ahora aquel atentado a la seguridad jurídica se perpetra por la vía de las denominadas leyes de acompañamiento, esto es, leyes ordinarias que acompañan a la de Presupuestos formalizando el contenido normativo que ésta no puede contener.

La necesidad de que los Presupuestos del Principado se consoliden con los Generales del Estado, los condicionamientos y limitaciones que para la libertad de gasto del Principado se derivan de las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13ª CE), así como las reglas presupuestarias derivadas del Consejo de Política Fiscal y Financiera, son todos ellos factores que redundan en la limitación de la libertad del legislador presupuestario asturiano. Sin embargo, y a diferencia de lo dispuesto por la Constitución para los Presupuestos del Estado (art. 134.7 CE), sí pueden los del Principado modificar tributos, tal y como se desprende de las SSTC 116/1994 y 149/1994.

La Ley de Presupuestos del Principado es objeto de ciertas especialidades en su procedimiento de elaboración, recogidas en los arts. 157 a 159 del Reglamento de la Junta General. De entrada, la iniciativa legislativa corresponde aquí exclusivamente al Gobierno del Principado (art. 47.1 EA y art. 157 RJG), como es lo propio en un sistema parlamentario. Por derivación, esto excluye la posibilidad de las enmiendas a la totalidad de texto alternativo e incluye la sola iniciativa gubernamental para la aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de créditos. El proyecto del Ejecutivo deberá ajustarse en su contenido, estructura y elaboración a las prescripciones recogidas en el Texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por el Decreto Legislativo del Principado 2/1998, de 25 de junio.

Por otro lado, la presentación del proyecto está sometida a plazo, pues ha de verificarse "antes del último trimestre del año" (art. 47.2 EA y art. 157 RJG), sin que, por lo demás, se prevean sanciones para el caso del incumplimiento (prácticamente sistemático) de esta obligación.

La tramitación del proyecto goza de preferencia con respecto a los demás trabajos de la Cámara y no puede verificarse a través del procedimiento de urgencia (art. 158.2 RJG). Se inicia siempre con un debate de totalidad en el Pleno, haya o no enmiendas de totalidad (art. 159.1 RJG), equiparándose a éstas "las que supongan incremento o minoración de ingresos, así como las que afecten a las cuantías totales de las secciones del estado de gastos" (art. 158.4 RJG). En dicho debate –que tendrá por objeto las enmiendas de totalidad o, en su defecto, el proyecto del Ejecutivo– quedarán fijadas definitivamente las cuantías globales de los estados de los

Presupuestos. En lo sucesivo, las enmiendas sólo podrán moverse dentro de cada Sección y compensar los aumentos de créditos con bajas de igual cuantía (art. 158.3 RJG). Una vez superado este debate preliminar, la tramitación se ajusta al procedimiento común.

De no aprobarse "antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se entenderá prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior", en sus créditos iniciales, "hasta la aprobación del nuevo" (art. 47.4 EA y art. 25.1 TRREPPA).

C) El decreto legislativo.

La potestad legislativa, cuyo titular exclusivo es la Junta General (art. 23.1 EA), podrá ser delegada por ésta en el Consejo de Gobierno del Principado, quien, así habilitado, dictará normas con rango de ley que recibirán el título de decretos legislativos (art. 24 bis 1 y 2 EA). La reforma estatutaria de 1999 ha venido así a ubicar en su verdadera sede normativa –el Estatuto– la habilitación que para delegar su potestad legislativa recibía antes la Junta de su propio Reglamento.

La delegación legislativa autonómica viene a ser fiel reproducción del modelo nacional (arts. 82 a 85 CE). En principio, la delegación puede serlo para la disciplina de cualquier materia, si bien el Estatuto excluye expresamente "la aprobación de la Ley de Presupuestos" y "la de las normas con rango de ley para las que este Estatuto, las leyes o el Reglamento de la Junta General requieran mayorías cualificadas" (art. 24 bis 3 EA). El art. 167.1 del Reglamento, por su parte, cifra como materias excluidas las que requieren leyes de mayoría cualificada, los Presupuestos, la reforma del Estatuto y la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales.

La delegación ha de otorgarse al Consejo de Gobierno, sin que quepan, por tanto delegaciones al Presidente o a los Consejeros (tampoco subdelegaciones), y deberá ser "expresa, para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio", agotándose "por el uso que de ella haga el Consejo de Gobierno mediante la publicación" del decreto legislativo (art. 24 bis 4 EA). En tanto no se agote, el Ejecutivo podrá oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o de enmiendas que sean contrarias a la delegación. De manera un tanto innecesaria –salvo si se entendiera que, en otro caso, las delegaciones serían siempre irrevocables, algo que no tendría mayor sentido habida cuenta de que el decreto legislativo siempre será susceptible de derogación por ley posterior–, el art. 24 bis 8 EA, al igual que el art. 84 CE, dispone que en ese caso podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

En función de cuál sea su objeto, la delegación se otorga mediante una ley de bases (si se trata de la formación de textos articulados) o por ley ordinaria (para el caso de la refundición de textos legales) (art. 24 bis 5 EA). Tratándose de leyes de bases, éstas delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación, así como los principios y criterios a seguir por el Consejo, excluyéndose en todo caso que las bases autoricen su propia modificación o faculten para dictar decretos legislativos con carácter retroactivo (art. 24 bis 6 EA). La refundición de textos, por su lado, se verificará sobre el ámbito normativo específico al que se refiera la delegación, y podrá limitarse a la simple formulación de un texto único o incluir la regularización, aclaración y armonización de los textos que se refundan (art. 24 bis 7 EA).

Por último, el art. 24 bis 9 EA se ocupa de los posibles controles sobre el decre-

to legislativo. Dejando a un lado el control jurisdiccional, el precepto alude a las "fórmulas adicionales de control" que puedan establecer el Reglamento de la Junta General y las propias leyes de delegación. A estos controles, de estricta oportunidad política y que en nada se parecen al trámite de convalidación de los decretos-leyes estatales, se refiere el art. 168.1 RJG. Por lo que hace al control jurisdiccional, el valor legal del decreto legislativo debe remitirnos al art. 52 EA, que somete a las leyes del Principado "al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional". Como es sabido, sin embargo, el art. 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa atribuye a los Tribunales de ese orden el conocimiento de los decretos legislativos *ultra vires*, esto es, los que exceden los límites de la delegación. La fórmula es discutible y ha sido, en efecto, muy discutida. Sin entrar aquí en su crítica, quede apuntado que la referencia del art. 82.6 CE a "la competencia propia de los Tribunales" para controlar los decretos legislativos (el argumento principal del que parte la fórmula asumida por la Ley de la Jurisdicción) no hace inevitable que esa competencia sea por necesidad la de anularlos; puede ser perfectamente la de enjuiciarlos y, si el juicio es negativo, plantear la correspondiente cuestión ante el Tribunal Constitucional.

I.6.1.3. El Reglamento de la Junta General del Principado.

A pesar de su denominación, el Reglamento de la Junta General del Principado no es equiparable a un reglamento administrativo. Tampoco es, formalmente, una ley, pero comparte su valor y rango. En consecuencia, su control es competencia exclusiva del Tribunal Constitucional [art. 27.2 f) LOTC].

El Reglamento de la Junta es una de las expresiones de la autonomía de la Cámara en el contexto de la división de poderes característica del modelo parlamentario. Su objeto es la organización y el funcionamiento de la Junta, en particular su procedimiento legislativo, lo que la convierte en norma interpuesta entre el Estatuto y la ley y, por tanto, en condición necesaria de la validez de esta última, de suerte que se erige en un canon o parámetro de constitucionalidad indirecta o refleja (Punset Blanco). Así, la ley viciada en origen por la infracción del Reglamento parlamentario en el curso de su elaboración será inevitablemente inconstitucional y nula. Entiéndase bien, sin embargo, que ello no es consecuencia de una supuesta superioridad jerárquica del Reglamento. Muy por el contrario, la relación Reglamento parlamentario/ley se ordena con arreglo al principio de competencia, siendo aquél el único habilitado para la disciplina de la llamada "materia reglamentaria" y viniendo ésta obligada a su respeto por así resultar de normas superiores y comunes a ambos: la Constuitución y el Estatuto de Autonomía. Vertiente no menos relevante del Reglamento es su condición de norma configuradora de los derechos y deberes de los parlamentarios, integrando así el contenido del derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE (SSTC 161/1988, 205/1990, 95/1994, 41/1995).

El art. 28.1 EA reserva a la Junta General la facultad de aprobar "su presupuesto y el estatuto de su personal", así como la de establecer, por mayoría absoluta, "su propio Reglamento, en el que se contendrá, además, el estatuto de sus miembros". El Reglamento actualmente vigente es de 18 de junio de 1997. Elaborado con la sola participación de la Cámara, su reforma deberá tramitarse "conforme a lo establecido para las proposiciones de ley, pero sin la intervención del Consejo de Gobierno",

siendo competente para emitir Dictamen la Comisión de Reglamento. Será precisa la mayoría absoluta (Disposición Final 1ª RJG). Sin necesidad de reforma, el Reglamento puede ser objeto de una interpretación integradora por los órganos rectores de la Cámara, supliéndose así eventuales lagunas o subsanándose deficiencias técnicas, pero quedando excluida la posibilidad de que por esa vía se "innoven o contradigan sus contenidos", lo que implicaría "no sólo una quiebra de la [...] reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental [art. 23.2 CE]" (STC 44/1995, FJ 3).

I.6.1.4. El reglamento administrativo.

Suprimida con la reforma de 1999 la atípica potestad reglamentaria atribuida por el antiguo art. 23.2 EA a la Junta General para la organización de los servicios "en las materias en que sólo corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado", hoy día el Estatuto atribuye la potestad reglamentaria exclusivamente al Consejo de Gobierno, al que también confía las funciones ejecutiva y administrativa y la dirección política de la Comunidad Autónoma (art. 33.1 EA). El Reglamento de la Junta, al que acabamos de referirnos, es fruto de una potestad también reglamentaria, pero de una naturaleza muy diversa por cuanto, según se ha dicho también, su resultado normativo no se relaciona en términos de jerarquía con las normas que resultan del ejercicio de la potestad legislativa y disfruta de su mismo valor y rango.

El Estatuto, como antes la Constitución (art. 97.1 CE), configura a la reglamentaria como una potestad distinta y separada de la función ejecutiva, confiriendo también seidad propia a la función administrativa. El Consejo de Gobierno es titular, por tanto, en el ámbito normativo, de dos funciones (ejecutiva y administrativa) y una potestad (reglamentaria). Aquí interesa sólo esta última, en tanto que verdadero poder normación, más allá de la estricta ejecución de la voluntad legislativa y de la pura organización y administración doméstica de los asuntos propios, aun con relevancia *ad extra*, ámbitos en los que respectivamente se mueven las dos funciones apuntadas.

Del mismo modo que la ley del Principado no conoce más límites materiales que los que definen el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, así también la potestad reglamentaria es, en ese marco, enteramente libre, si bien tiene vedada la disciplina de las materias expresamente reservadas a la ley, debiendo atenerse en lo demás al principio de no-contradicción de la voluntad legislativa, por ser la ley jerárquicamente superior. Quiere esto decir, en definitiva, que la potestad reglamentaria no requiere para su ejercicio de una previa habilitación legislativa y que, por tanto, fuera de las reservas y con sujeción a aquel principio, el Gobierno disfruta de plena libertad normadora.

Tampoco el Derecho asturiano conoce una única expresión jurídica de la potestad reglamentaria. Con el término "reglamento" se comprenden una pluralidad de formas positivas que se relacionan entre sí con arreglo al principio de jerarquía. En una exposición de las fuentes del ordenamiento del Principado no tienen cabida todas las manifestaciones de esa pluralidad, sino únicamente aquéllas que dan forma a una voluntad normadora con relevancia *ad extra*, de naturaleza general y abstracta y con cierto grado de estabilidad en el tiempo. Una vez más nos movemos, por tanto, en el terreno de la convención académica.

El art. 33.2 EA remite a una ley de mayoría cualificada la regulación de las atribuciones del Consejo de Gobierno. Dicha ley es en la actualidad la Ley del Principado 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en ella se recogen las expresiones de la potestad reglamentaria que aquí importan. En primer lugar, el art. 25 h) se refiere a la competencia del Consejo de Gobierno para "aprobar los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes del Principado, así como los de las leyes del Estado cuando sea competencia de la Comunidad Autónoma" (hasta 1999, con la salvedad de que no hubiera reserva a favor de la potestad reglamentaria de la Junta General). En virtud del art. 21.2 de la Ley del Principado 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, tales reglamentos adoptarán la forma de Decreto y serán firmados por el Presidente y, en su caso, el Consejero correspondiente por razón de la materia (o el de Interior y Administraciones Públicas, si son varias las Consejerías afectadas), publicándose en el Boletín Oficial del Principado (art. 5.2 de la Ley del Principado 1/1985, de 4 de junio, reguladora de la publicación de las normas, así como de las disposiciones y otros actos de los órganos del Principado de Asturias).

La Ley del Principado 6/1984 se refiere también a la "potestad reglamentaria" que ejercen los Consejeros "en las materias propias de su Consejería" [art. 38 i)]. Ejercicio que se traduce en la adopción de Resoluciones (art. 21.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, y art. 5.3 de la Ley del Principado de Asturias 1/1985). Por su lado, las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno pueden dictar disposiciones administrativas de carácter general, firmadas en la misma forma que los Decretos del Consejo y denominadas Órdenes (art. 21.3 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, y art. 5.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/1985).

Cada una de estas normas reglamentarias se mueve en el marco propio de las competencias asignadas a las autoridades de las que proceden, sean el Consejo de Gobierno, sus Comisiones Delegadas o los Consejeros. Pero todas ellas lo hacen con sujeción a la ley y sin poder contradecirla, aunque sí suplirla allí donde no haya reserva y en tanto no se legisle. Su respeto a la ley y al ordenamiento queda asegurado con su sometimiento al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, tal y como establece el art. 54 EA, de conformidad con el art. 153 c) CE. Además, en virtud del art. 161.2 CE, el Gobierno de la Nación puede impugnarlos, por motivo de inconstitucionalidad (no competencial), ante el Tribunal Constitucional, con suspensión de su vigencia, que deberá ser ratificada o levantada por el Tribunal en un plazo no superior a los cinco meses (Título V LOTC).

I.6.1.5. El derecho consuetudinario.

El lugar que le cabe a la costumbre entre las fuentes del Derecho público asturiano es perfectamente irrelevante. Quizás con el tiempo pueda hablarse de usos y costumbres "estatutarios" como equivalentes autonómicos de la denominada "costumbre constitucional", pero su campo de acción será sobre todo, como es común, el de las relaciones interinstitucionales, sin derivarse efectos normativos de alcance general sobre el común de los ciudadanos.

En el Derecho privado, naturalmente, la situación es muy distinta. Pero, como quiera que ese Derecho no es el que aquí nos ocupa, sería extravagante cualquier

referencia a la costumbre civil. Con todo, alguna cosa puede decirse a propósito de esa costumbre en tanto que objeto de la competencia que atribuye al Principado el art. 16 del Estatuto de Autonomía. Y ello porque este precepto ha sido interpretado –incluso desde instancias oficiales– en términos que lo convertirían en fundamento para la conversión de la costumbre en ley, por un lado, y para dar principio al nacimiento de un verdadero Derecho civil asturiano, por otro. Aquí interesa sólo lo primero, por cuanto se trata de un efecto que redundaría en la alteración de la posición sistemática de las fuentes, pero también nos referiremos a lo segundo, pues en el origen de ambas consecuencias se encuentra un mismo entendimiento del sentido y alcance de aquel precepto estatutario.

El art. 16 EA dispone que "el Principado de Asturias impulsará la conservación y compilación del derecho consuetudinario asturiano". En su redacción originaria, el precepto sólo aludía a la compilación "en su caso", suprimiéndose el inciso con la reforma de 1999. Sin entrar aquí en la discusión, por lo demás muy viva, acerca de si existe o no una realidad que merezca denominarse "derecho consuetudinario asturiano", lo cierto es que el Estatuto parte de su existencia y a ello hemos de atenernos en su interpretación. Esa misma necesidad de ajustarse al tenor de su enunciado impone, también, asumir que la competencia conferida lo es estrictamente para "conservar" y "compilar". Sea cual sea lo que ambos términos signifiquen, es indudable que su significado no se corresponde con el de la expresión "conservación, modificación y desarrollo", utilizada por el art. 149.8ª CE y por el art. 31.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

La referencia al Estatuto valenciano no es gratuita, ya que ha sido la interpretación del art. 31.2 ECV llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en la STC 121/1992 la que ha generado alguna confusión a la hora de interpretar el art. 16 EA. En efecto, se dijo en esa Sentencia que la competencia atribuida a la Comunidad Valenciana por su Estatuto en orden a la "conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano" (art. 31.1 ECV) lo es "para legislar sobre instituciones que hayan tenido una configuración consuetudinaria específica en su ámbito territorial, competencia que trae causa [...] de lo prevenido en el [...] art. 149.1.8ª de la Constitución" (FJ 1). Estamos, por tanto, ante una competencia –exclusiva– para legislar sobre materia que haya sido objeto de disciplina por un derecho consuetudinario de existencia acreditada.

Esta doctrina constitucional, sin embargo, no es en absoluto trasladable al ordenamiento asturiano. Y no lo es porque el art. 16 EA no atribuye una competencia como la recogida en el art. 31.2 ECV. No se habla en nuestro precepto de "conservar, modificar y desarrollar" el derecho consuetudinario, sino sólo de conservarlo y compilarlo. La competencia atribuida no es, sencillamente, la del art. 149.1.8ª CE; no podía serlo en un Estatuto que, como el asturiano, no se aprobó por la vía del art. 151 CE ni contuvo en origen competencias como las que para la Comunidad Valenciana se transfirieron con la Ley Orgánica 12/1982. Y las sucesivas reformas del Estatuto, por su parte, apenas afectaron al art. 16 EA, según acaba de decirse.

La competencia para desarrollar y modificar el derecho consuetudinario no va implícita con la obligación de conservarlo y compilarlo establecida por el Estatuto, tal y como en ocasiones se defiende. Conservar y compilar no puede traducirse en otra cosa que en la reunión y consolidación escrita de un cuerpo de costumbres, pero siempre en el entendido de que la operación normativa autorizada concluye ahí. La imagen más próxima a la que puede recurrirse para describir el fenómeno es la de la refundición de textos por decreto legislativo.

El art. 16 EA, a diferencia del art. 31.2 ECV, no confiere, por tanto, competencia para legislar sobre materia que haya sido objeto de una regulación consuetudinaria, y no cabe, por tanto, tomar pie en el precepto para asumir competencias en la materia "legislación civil", que la Constitución reserva al Estado, con la única salvedad de que determinadas Comunidades Autónomas pueden legislar sobre "los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existen" (art. 149.1.8ª CE). Mucho más modestamente, al Principado de Asturias le cabe reunir, ordenar y sistematizar las costumbres que, sobre todo en el campo del Derecho civil y en el administrativo local, se acrediten como existentes al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución. Pero no hacer de la costumbre una ley. En primer lugar, porque la conservación y compilación no tiene por qué verificarse precisamente por medio de una ley. En segundo término, porque, aunque se hiciera a través de una norma con valor legal, de ello no se sigue que el valor de la forma se comunique al contenido.

En cuanto a lo primero, es de observar que el art. 16 EA no confía la conservación y compilación del derecho consuetudinario a la Junta General, sino al Principado de Asturias, del que la Junta es sólo uno de sus órganos institucionales (art. 22 EA). Por tanto, nada impediría que la compilación de las costumbres asturianas se hiciera por medio de decreto. Ley y decreto son alternativas normativas perfectamente legítimas. En cuanto a lo segundo, es claro que optar por la ley o por el decreto afectará al valor y rango de la norma en la que la compilación se contenga, pero no a lo compilado, que seguirá siendo costumbre y valiendo como tal. La formalización de la costumbre en una norma escrita (su compilación) servirá a los fines de dotar de precisión y certeza a la costumbre compilada, contribuyendo así a su conservación, que es el objetivo al que el Estatuto obliga al Principado. Pero sin afectar a su valor jurídico y, en consecuencia, a su posición subordinada frente a la ley. La ley compiladora permitirá que el Juez excuse su prueba a la parte que alegue en juicio la costumbre compilada, pero no puede obligarle a aplicarla como si de una ley se tratara, pues no ha dejado de ser costumbre, por más que legislativamente autenticada. El órgano judicial, en suma, sólo la aplicará en defecto de ley aplicable (art. 1.3 Cc), siendo irrelevante, a estos efectos, la existencia de una ley compiladora, que sólo es "aplicable" en tanto que vehículo normativo de expresión de una costumbre, a la que no dota de la aplicabilidad propia de las leyes. Como mucho, facilita su aplicabilidad como costumbre en la medida en que libera a quien la alega de la obligación de probarla.

I.6.2. Relaciones con el derecho del Estado: prevalencia y supletoriedad[*].

I.6.2.1. Introducción.

Hasta la reforma de 1999, el EA contenía una cláusula sobre la supletoriedad del derecho estatal. Era el art. 15.3, que disponía, efectivamente, que "el derecho estatal

[*] **ALBERTO ARCE JANÁRIZ**, Letrado de la Junta General del Principado de Asturias.

Nota bibliográfica: *Inter alia,* Arce Janáriz, A., "Los principios de prevalencia y supletoriedad del derecho estatal", www.iustel.com.,2002; Balza Aguilera, J, de Pablo Contreras, P., "El derecho estatal como supletorio del derecho propio de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, 1987, págs. 381-436; Caamaño, F., "El abandono de 'lo básico': Estado autonómico y mitos fun-

es supletorio de las normas del Principado de Asturias en lo que se refiere a las competencias propias del mismo". Su supresión en el vigente texto de 1999 no obedeció tanto a la voluntad de excluir la supletoriedad del derecho estatal, cuanto a la comprobación de que aquel precepto no venía por sí mismo a decir nada que no dijera ya la CE sobre la supletoriedad del derecho estatal. El art. 149.3 CE establece, ciertamente, esa supletoriedad, la cual es, junto con la prevalencia del derecho estatal, pieza clave de la inserción del ordenamiento autonómico. Con arreglo al art. 149.3 CE, las normas del Estado "prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas" (principio de prevalencia), y "el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas" (principio de supletoriedad).

La ubicación de los dos principios, prevalencia y supletoriedad, dentro del art. 149 CE no resulta arbitraria, pues es ese precepto constitucional el que, determinando también las competencias reservadas al Estado, tanto las expresas (relacionadas en las treinta y dos entradas del apartado uno), como las residuales (no asumidas por los Estatutos de Autonomía y que, según el apartado tres, igualmente le corresponden al Estado), fija de manera más directa los perfiles que, por relación a las Comunidades Autónomas, mejor caracterizan al "Estado-aparato" dentro del "Estado-Comunidad", del que, con aquéllas, forma parte (sobre esa doble dimensión del Estado y su significación "anfibológica": STC 32/81, FJ 5).

En menor medida la supletoriedad que la prevalencia, aunque también, uno y otro principio han permanecido, luego de estudios pioneros altamente valiosos, como los publicados en 1981 por I. de Otto y Pardo y L. Parejo Alfonso, largo tiempo relegados en la exégesis doctrinal a puestos de segunda fila, justificados tal vez en lo que hace al principio de prevalencia, que ha terminado resultando menos relevante de lo que en un primer momento pudo suponerse, pero no tan comprensibles en el caso del principio de supletoriedad, ininterrumpidamente significativo. Sólo en los últimos años, y al hilo de la litigiosidad que precisamente ha empezado a generar el principio de supletoriedad, parece haber reverdecido el interés por estas dos piezas del engranaje constitucional del Estado de las Autonomías.

---

dacionales", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 12-13, 2000-2001, págs. 87-112; Díez Picazo, L.M., "Ley autonómica y ley estatal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, págs. 63-86; Fernández Farreres, G., "Colisiones normativas y primacía del derecho estatal", en Martín Retortillo, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, I, Madrid, Civitas, 1991, págs. 537-567; Jiménez Campo, J., "¿Qué hacer con la ley inconstitucional?", Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, *La sentencia sobre la constitucionalidad de la ley*, Madrid, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, págs. 15-79; Lasagabaster Herrarte, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al derecho autonómico*, Madrid, Civitas, 1981; Leguina Villa, J., "Notas sobre los principios de competencia y prevalencia en la legislación compartida", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 258, 1993, págs. 229-238; Id., "El principio de competencia y la supletoriedad del derecho estatal", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, págs. 9-24; Otto y Pardo, I. de, "La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, págs. 57-92; Parejo Alfonso, L., *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Madrid, CEC, 1981; Requejo Pagés, J.L., "El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio?. La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, 1997, págs. 157-169; Requejo Rodríguez, P., "La supletoriedad del derecho estatal en la STC 118/96", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 20, 1996, págs. 115-122; Tajadura Tejada, J., *La cláusula de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho autonómico*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000; Tejedor Bielsa, J.C., *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Madrid, Civitas, 2000.

Si hace un momento decíamos que los principios de prevalencia y supletoriedad operan en las relaciones entre derecho estatal y derechos autonómicos (esto es, en las relaciones bilaterales entre el derecho del Estado y el derecho de cada Comunidad Autónoma), debemos añadir ahora que lo hacen en el plano de la aplicación de esos ordenamientos, y no en el de su creación. Esta afirmación, hoy mayoritaria, no ha sido, sin embargo, siempre pacífica, ni por lo que toca a la prevalencia, en la que tempranamente L. Parejo Alfonso, por ejemplo, creyó reconocer, parcialmente al menos, "una norma de competencia", es decir, una norma sobre la producción de derecho, ni por lo que se refiere tampoco a la supletoriedad, que dio a uno de sus primeros analistas, I. de Otto y Pardo, evidencias de un poder normador del Estado para producir derecho, acuñando una caracterización que, aunque cuente en la actualidad con acreditados detractores cuya refutación parece, después de bastantes años estar finalmente imponiéndose, no ha dejado, a pesar de todo, de tener también continuadores no menos cualificados. Pero vayamos por partes y veamos por separado uno y otro principio.

I.6.2.2. El principio de prevalencia del derecho estatal.

La cláusula de prevalencia no es inusual en los Estados compuestos, aunque tampoco les sea consustancial. La desconoce Austria, entre los Estados federales, y no la registra Italia, variante débil de Estado regional. Sí figura en la Ley Fundamental de Bonn (art. 31: *Bundesrecht bricht Landesrecht*; literalmente, el derecho federal "rompe" el derecho de los Estados), por más que en el sistema alemán haya cedido importancia ante otra cláusula de la Ley Fundamental a cuyo tenor, en el ámbito de las competencias concurrentes, los Estados pueden legislar hasta tanto no lo haga la Federación (art. 72.1). Igualmente, se manifiesta la prevalencia en la *supremacy clause* de la Constitución de los Estados Unidos de América, cuyo art. VI proclama que, como la propia Constitución, las leyes de los Estados Unidos "serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlas aun cuando se encuentre en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado alguna disposición que las contradiga".

A la Constitución española de 1978, la regla de prevalencia llega básicamente procedente de la Constitución de la Segunda República de 1931, cuyo art. 21, probablemente influido por el art. 13 de la Constitución de Weimar, precedente a su vez de la Ley Fundamental de Bonn, establecía que "el Derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos", enunciado constitucional que permitió al Tribunal de Garantías Constitucionales declarar, en Sentencia de 8 de junio de 1934 (sobre la ley catalana de contratos de cultivo), que "la presunción jurídica a que en última instancia hay que apelar se muestra favorable al Estado".

Textualmente, el art. 149.3 CE dice de las normas del Estado que "prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas". No hay hasta la fecha jurisprudencia constitucional excesivamente significativa sobre la regla de prevalencia del derecho estatal, aunque este dato sea en sí mismo expresivo, pues habla del escaso uso que de la regla de prevalencia ha hecho hasta el momento el Tribunal Constitucional. Realmente, sólo en dos ocasiones se ha asomado el Tribunal a la cláusula de prevalencia, si bien, insistimos, con pocos resultados tangibles.

La primera oportunidad se la deparó al Tribunal el recurso contra el Proyecto de la LOAPA, cuyo art. 4 decía que "Las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1 de la Constitución prevalecerán sobre las normas de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la denominación que a éstas atribuyen sus Estatutos". El Tribunal, sin entrar a examinar si ese enunciado se acomodaba o no al del art. 149.3 CE, lo cual habría permitido conocer algo acerca de éste, tachó de inconstitucional el precepto por meramente interpretativo: "el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en el mismo plano, cruzando la línea divisoria entre el poder constituyente y el poder constituido" (STC 76/83, FJ 4 c]).

Una nueva ocasión tuvo el Tribunal para pronunciarse sobre la cláusula de prevalencia del derecho estatal con motivo de la cuestión de inconstitucionalidad que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía planteó en relación con la ley andaluza de espacios naturales protegidos. El órgano judicial dudaba acerca de si la cláusula de prevalencia podía ser o no utilizada por la jurisdicción ordinaria para dar preferencia sobre la ley autonómica cuestionada a la ley estatal básica de conservación de espacios naturales con la que, a decir del órgano judicial, venía a confrontar. El Tribunal Constitucional enfocó el asunto como un problema de límites jurisdiccionales y no de prevalencia: "lo que la Sala ha venido de este modo a plantear no es una cuestión relativa a la prevalencia de las "normas" del Estado sobre las de las Comunidades Autónomas en los términos de dicho precepto (se refiere al art. 149.3 CE), sino, de modo mucho más concreto, a la de su propio ámbito de jurisdicción tal como resulta de lo previsto en los artículos 163 CE y concordantes cuando del control de leyes específicamente se trata" (STC 163/95, FJ 4). Tampoco da aquí, pues, el Tribunal Constitucional su pauta sobre la regla de prevalencia del derecho estatal, aun cuando el enfoque que adoptó, y que le condujo a afirmar que "el control de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de Espacios Naturales Protegidos, respecto del artículo 149.1.13ª CE en relación con lo dispuesto en los artículos 6 y 15.2 de la Ley 4/1989, de Conservación de Espacios Naturales, corresponde a este Tribunal en virtud de lo dispuesto en los artículos 163 y 153 a) CE y 45.1 EAA", sí será de interés a propósito de lo que más adelante se dirá acerca de uno de los supuestos que alguna doctrina ha reclamado para la aplicación de la regla de prevalencia del derecho estatal.

El enunciado del art. 149.3 CE proporciona dos informaciones acerca de la regla de prevalencia del derecho estatal: la primera es que ha de haber un "conflicto" entre normas estatales y autonómicas: "cuyas normas (del Estado) prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas". En las relaciones entre derecho estatal y derecho autonómico, conflicto de normas no es lo mismo que conflicto de competencias. Este último se resuelve determinando quién es competente, si el Estado o la Comunidad Autónoma, de modo que el que no lo sea verá sancionado su exceso competencial con la invalidez de la norma que lo haya perpetrado. Así resuelve, en efecto, el Tribunal Constitucional las controversias competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, tanto en los conflictos positivos de competencia, en los que la sentencia del Tribunal "declarará la titularidad de la competencia y acor-

dará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o acto que originaron el conflicto" (art. 66 LOTC), y, cuando las normas que hayan dado lugar a la controversia sean de rango legal, en los procesos de inconstitucionalidad, recurso y cuestión, en los que la sentencia que declare la inconstitucionalidad "declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados" (art. 39.1 LOTC). Hay, pues, conflicto de competencias cuando a la regulación de un supuesto sólo una norma competencialmente válida puede proveer.

El conflicto de normas, entendido como concurrencia de normas, que no como contradicción entre las mismas, presupone, en cambio, la validez de las normas concurrentes desde el punto de vista de la competencia del sujeto que las produce. Ejemplo típico de conflicto de normas son los conflictos de leyes del derecho internacional privado en sus dimensiones externa e interna disciplinados en el Título Preliminar (arts. 8 a 16) del Código civil (Cc). Cuando el Cc dice que la sucesión por causa de muerte se rige por la ley de la nacionalidad del causante en el momento de su fallecimiento, no quiere decir que la ley, por ejemplo, de su residencia habitual no sea válida o que para dictarla no sea competente el Estado que la haya producido. No es así, en efecto, como los conflictos de normas se resuelven en los Tribunales. Éstos se limitan a seleccionar una de las normas en presencia haciéndola prevalecer sobre la o las otras potencialmente aplicables. Pues bien, tampoco el conflicto de normas entre Estado y Comunidades Autónomas se resuelve determinando quién, Estado o Comunidad Autónoma, es competente para producir la norma que ha de proveer a la regulación del supuesto. Por el contrario, lo precisamente característico del conflicto de normas es que ese juicio de competencia resulta inútil para resolverlo al ser lo mismo el Estado que la Comunidad Autónoma competentes para producir las normas en presencia, de suerte que de lo que también aquí se trata es de seleccionar la norma aplicable con criterios ajenos a la competencia para producirla haciéndola prevalecer sobre la otra. El supuesto, entonces, del conflicto de normas será aquél en el que el principio de competencia no permita seleccionar la norma aplicable y a tal fin haya de acudirse a otro criterio. Ese otro criterio es en los conflictos de normas entre Estado y Comunidades Autónoma, es decir, en los conflictos entre normas competencialmente válidas tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, el principio de prevalencia del derecho estatal. Dicho de otro modo, así como, por volver al ejemplo de la sucesión *mortis causa* en el derecho internacional privado, el conflicto de leyes entre la de la nacionalidad del causante y la de su residencia habitual se resuelve haciendo prevalecer la ley de la nacionalidad sobre la de la residencia habitual, pero sin prejuzgar en absoluto la validez de esta última, del mismo modo el conflicto entre normas competencialmente válidas de Estado y Comunidad Autónoma se dirime haciendo prevalecer la estatal sobre la autonómica, cuya validez tampoco queda prejuzgada, porque, muy resumidamente, norma prevalente no es igual a competencia prevalente. Son dos planos distintos, el de la producción de normas y el de la mera aplicación de las mismas, que no deben confundirse.

Ahora bien, ¿es posible ese supuesto de normas concurrentes competencialmente válidas de Estado y Comunidades Autónomas?. Por fuerza habrá de ser posible, pues de otro modo el principio de prevalencia sería un enunciado constitucional vacío. El propio art. 149.3 CE parece querer orientarnos en la localización de ese supuesto al decir –es la otra información que facilita su enunciado– que ha de tratarse de materia sobre la que la Comunidad Autónoma no tenga competencia exclu-

siva: "en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas (Comunidades Autónomas)". La información es útil, pero no suficiente.

Es claro que si la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva, no será el derecho del Estado el que prevalezca. Con independencia de lo que le ocurra al derecho estatal en tal caso –extremo que no es posible precisar sin conocer el principio de supletoriedad del que luego nos ocuparemos–, ¿de qué le serviría a la Comunidad Autónoma la exclusividad de su competencia si el derecho del Estado hubiera de prevalecer?. La exclusión que el art. 149.3 CE hace al dejar fuera del ámbito de aplicación de la regla de prevalencia los supuestos que sean de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma no es sino mera consecuencia lógica de la propia operatividad del principio de competencia.

Pero tampoco es de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma lo que, de acuerdo con el art. 149.1 CE, sea competencia exclusiva del Estado, y, sin embargo, tampoco ahí opera la regla de prevalencia, pues la norma autonómica que penetre en materias de la competencia exclusiva del Estado es sencillamente inconstitucional y nula. Y ello en virtud también del principio de competencia, cuando lo propio de la regla de prevalencia del derecho estatal es, según se dejó indicado, seleccionar la norma aplicable sin juicio de validez competencial alguno. Otro tanto habrá que decir igualmente de las materias en las que, siempre en el marco del art. 149.1 CE, al Estado le correspondan las bases y a las Comunidades Autónomas su desarrollo o a aquél la legislación y a éstas únicamente la ejecución, pues en todos esos casos las reglas de competencia nos dirán quién es competente, y lo que habrá que hacer será determinar si las normas en presencia son bases o desarrollo, legislación o ejecución, operación, desde luego nada sencilla, habida cuenta de la complejidad del reparto competencial, pero ajena en cualquier caso a la selección de la norma aplicable mediante la regla "acompetencial" de la prevalencia del derecho estatal.

Ha de tratarse, pues, de una materia en la que Estado y Comunidad Autónoma tengan todas y las mismas competencias: competencias que incluyan todas las facultades y cubran la materia entera. En el art. 149.1 CE no hay materia de este tipo, pues todo él está diseñado con tres técnicas: competencias exclusivas del Estado, bases estatales/desarrollo autonómico, legislación/ejecución autonómica. La doctrina únicamente ha acertado a identificar una materia sobre la que Estado y Comunidades Autónomas concurren con todas y las mismas competencias, por lo que en esa materia la selección de la norma aplicable, de producirse efectivamente la concurrencia de normas estatales y autonómicas, no podrá solventarse con el principio de competencia y quedará por ello expedito el camino para, en uso de la regla de prevalencia, dar preferencia a la estatal sobre la autonómica sin cuestionar en modo alguno la validez de esta última. Esa materia es la "cultura", y se sitúa, no en el art. 149.1 CE, sino en el art. 149.2 CE, con arreglo al cual, "Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con ellas".

Asumida efectivamente por todas las Comunidades Autónomas en sus Estatutos la cultura como competencia propia coextensa con la que para el Estado deriva del art. 149.2 CE, un eventual conflicto de normas estatales y autonómicas en la materia "cultura" habrá de resolverse, pues, dando preferencia a las estatales. El problema es que la materia "cultura" es todo menos fácil de delimitar como título competencial,

en sí misma y por relación a otras materias y títulos competenciales, como la investigación y la educación, por poner sólo algún ejemplo. Pero esa es cuestión que trasciende de la problemática propia de la regla de prevalencia.

Si el conflicto, esto es, la concurrencia de normas estatales y autonómicas competencialmente válidas, tiene lugar entre disposiciones de rango infralegal, la regla de prevalencia del derecho estatal estará al alcance de la jurisdicción ordinaria, como juez natural de los reglamentos (art. 6 LOPJ). Y si las disposiciones fueran de rango legal, también. A pesar de nuestro sistema de jurisdicción constitucional concentrada, que residencia en el Tribunal Constitucional el juicio sobre la validez de las leyes (arts. 161.1 a] y 163 CE), el uso de la regla de prevalencia de leyes por parte de la jurisdicción ordinaria no es inviable, pues la regla de prevalencia no implica juicio de validez alguno, todo lo contrario. En los supuestos a los que puede aplicarse la regla de prevalencia, la validez de las normas concurrentes es precondición inexcusable. Al igual que la jurisdicción ordinaria puede aplicar la regla de prevalencia del derecho comunitario (*rectius*, primacía) sobre el derecho interno tenga éste o no rango legal, así también podrá aplicar la regla de prevalencia del derecho estatal cualquiera que sea el rango de las disposiciones concurrentes.

Se ha querido aislar también otro supuesto en el que pudiera dar juego en la jurisdicción ordinaria la regla de prevalencia del derecho estatal: aquél en el que, dictada por la Comunidad Autónoma la norma de desarrollo de una disposición estatal básica, sea ésta luego modificada, incurriendo así la autonómica en conflicto sobrevenido con esa nueva y posterior norma básica estatal. Desde luego, si la modificación de la norma básica tuviera lugar antes de que la norma de desarrollo haya sido dictada, ningún problema habrá que resolver con la prevalencia. La norma de desarrollo tendrá que dictarse acomodada a la norma estatal básica vigente y de no hacerlo será inconstitucional y nula como toda norma autonómica de desarrollo que no respete las normas estatales básicas. Ahora bien, si la modificación fuera posterior, no es descabellado abrigar dudas. I. Lasagabaster Herrarte, G. Fernández Farreres o J. Leguina Villa, por ejemplo, a pesar de que la excluyen en los supuestos de norma autonómica de desarrollo sucesiva, ven, en cambio, cuando la sucesiva y posterior es una nueva norma estatal básica incompatible con la norma autonómica de desarrollo previa, campo entonces para la prevalencia, y consideran que el juez ordinario podría, por producirse una suerte de derogación sobrevenida de la disposición autonómica, dar preferencia a la norma estatal. Pero es discutible.

Aparte de que "principios (que), como el de la "lex posterior derogat anterior", sólo tiene sentido para resolver el problema de la sucesión en el tiempo de normas integradas en un mismo ordenamiento" (STC 28/82, FJ 2), la dificultad estriba en que las normas básicas forman parte del bloque de constitucionalidad y pueden ser utilizadas como parámetro de validez de las disposiciones autonómicas, según tiene señalado el Tribunal Constitucional (SSTC 60/93, FJ 1, 61/93, FJ 1, 62/93, FJ 1, 151/93, FJ 4, 163/95, FJ 4, 159/01, FJ 4), de manera que la relación entre norma de desarrollo y norma básica es siempre competencial y el juicio para seleccionar la norma aplicable es siempre de validez. Este dato hace difícil reconducir el supuesto al ámbito de la regla de prevalencia, a la que, según viene diciéndose, son ajenos la relación competencial entre las normas concurrentes y el juicio de validez de las mismas. Cierto que si la modificación de la norma básica se produce luego de vencido el plazo para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la disposición autonómica por su desacomodo a la ulterior norma estatal básica, las vías de impugnación

de la disposición autonómica se reducen, pero siempre queda abierta la posibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, no sometida a plazo, por lo que debería el juez ordinario plantearla. Si en la más arriba citada STC 163/95, el Tribunal entendió, según se dejó indicado, que toda disparidad entre norma estatal básica y norma autonómica de desarrollo posterior cae fuera del ámbito de la jurisdicción ordinaria, la cual debe, si la aprecia, plantear la cuestión de inconstitucionalidad, no será difícil concluir que otro tanto haya de hacer en el caso de que la norma autonómica de desarrollo resulte a su criterio sobrevenidamente contraria a la norma básica estatal modificada, porque, en uno y en otro caso, la relación entre las normas es de naturaleza competencial y por consiguiente el juicio para seleccionar la que finalmente haya de ser aplicable habrá de ser por fuerza un juicio de validez, monopolizado, cuando de disposiciones de rango legal se trata, por el Tribunal Constitucional.

I.6.2.3. El principio de supletoriedad del derecho estatal.

A diferencia del principio de prevalencia, frecuente, aunque no consustancial, en el Estado compuesto, el principio de supletoriedad del derecho estatal es una singularidad del Estado autonómico. Al decir de todos, habría arribado al art. 149.3 CE desde el art. 13 Cc, el cual, en su redacción de 1974, y después de predicar de diversas disposiciones del propio Cc (las del Título Preliminar en cuanto determinan los efectos de las leyes y las reglas generales para su aplicación, y las del Título IV del Libro I, con excepción de las relativas al régimen económico matrimonial) la "aplicación general y directa en toda España", viene a añadir, con el fin de dar respuesta a la vieja "cuestión foral" (la pervivencia de derechos civiles especiales en ciertos ámbitos territoriales: Galicia, Aragón, Navarra, Baleares, Cataluña, Álava y Vizcaya) que "en lo demás, y con pleno respeto a los derechos especiales o forales de las provincias o territorios en que estén vigentes, regirá el Código Civil como derecho supletorio en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas según sus normas especiales".

Una situación, ésta del derecho civil en España, ciertamente singular en el contexto europeo, que se reflejará también en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través del art. 149.1.8ª CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la "legislación civil", "sin perjuicio de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan", y de la que lo que ahora más importa destacar es que, a diferencia de sus homólogos europeos, el derecho civil codificado no logra en España imponerse como derecho civil único a todo el territorio del Estado y tiene, por el contrario, que conformarse con ser, bien que no en todas las materias, supletorio de, donde los haya, los derechos especiales, y aplicable, pues, en lo que por éstos quede directamente regulado, sólo cuando y donde aparezcan lagunas. El escenario es desde luego heteróclito en la Europa posterior a la codificación, y su atipicidad viene aun más resaltada por el hecho de que la supletoriedad del Cc es únicamente de segundo grado, en la medida en que si los derechos civiles forales o especiales designan otro derecho supletorio distinto del codificado, a él habrá que acudir, para cubrir lagunas, antes que al Cc, el cual, en las provincias o territorios con derechos civiles forales o especiales, únicamente es, en realidad, tal y como dice su propio art. 13.2 Cc, supletorio "en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas".

Si hubiera que abstraer del art. 13.2 Cc lo que la supletoriedad pueda significar, no sería del todo desacertado decir que, en el Cc, la supletoriedad no es sino la aplicabilidad (esto es, la aptitud para ser reclamado como derecho aplicable) de un derecho por otro que presente lagunas, cuando las presente y donde las presente, lo que presupone que el derecho suplido es, potencialmente al menos, lacunoso, fragmentario o incompleto, como efectivamente lo eran, a la fecha del art. 13.2 Cc, los derechos civiles forales o especiales, limitados no sólo territorial sino también materialmente, y que, por el contrario, el derecho supletorio ha de ser pleno y completo, condición igualmente concurrente en el Cc, instrumento él mismo del ideal de plenitud a cuyo servicio señaladamente lo había concebido el pensamiento ilustrado que alentó el movimiento codificador.

Ahora bien, el sistema normativo para el que se ideó la supletoriedad del art. 13.2 Cc (como antes, el art. 12 del texto de 1889, que igualmente predicaba del Cc, para las provincias y territorios en que subsistiera derecho foral, su condición de "derecho supletorio en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas por sus leyes especiales"), no es ni de lejos el que sirve de marco a la supletoriedad del art. 149.3 CE.

Por lo pronto, la supletoriedad del art. 13.2 Cc se circunscribe a una materia –la legislación civil–, en tanto que la supletoriedad del art. 149.3 CE no es sectorial: se produce "en todo caso", como dice el propio precepto constitucional. Además, si la materia del art. 13.2 Cc está informada por la autonomía de la voluntad como espina dorsal del derecho civil, no son, en cambio, pocas las materias en las que la supletoriedad del art. 149.3 CE está llamada a operar cuyos principios informadores son diametralmente opuestos, como visiblemente ocurre en el derecho público, presidido por el principio de legalidad y sometido, por ello, a exigencias, para la adopción de decisiones normativas, primero, y de decisiones aplicativas, después, bien distintas desde la perspectiva de la obligación para el legislador de proveer (arts. 9.3, 53.1, 103.1 CE) y para el juez de resolver (art. 1.7 Cc).

Por otro lado, la supletoriedad en el art. 13.2 Cc se predica de un derecho, el codificado, que adquiere esa cualidad de supletorio frente y en relación a derechos preexistentes, los forales o especiales (preexistentes ya a la redacción del art. 12 Cc de 1889 y preexistentes también, y ya compilados, a la redacción del art. 13.2 Cc de 1974), de modo que antes fueron los derechos a suplir y luego el derecho supletorio, en tanto que la supletoriedad en el art. 149.3 CE se predica de un derecho, el estatal, que adquiere esa cualidad frente y en relación a derechos, los autonómicos, que, cuando la supletoriedad es ordenada por el precepto constitucional, no existen todavía, y no era seguro, ni en cualquier caso necesario, que fueran a cobrar existencia o que fueran a adquirirla de manera simultánea, habida cuenta del carácter dispositivo y no imperativo con que la propia CE configura el programa autonomizador del Estado, cuya descentralización es, en efecto, ofertada como una posibilidad, pero no impuesta ni cogente (ni era una exigencia que las Comunidades Autónomas se constituyeran, ni lo era tampoco que lo hicieran a la vez, ni que asumieran idénticas competencias, ni, en fin, que las ejercieran al mismo tiempo), de manera que primero fue el derecho supletorio y luego fueron los derechos a suplir, al revés, pues, de lo que originariamente ocurría en el escenario del art. 13 Cc.

La inicial inexistencia de ordenamientos autonómicos confiere a la supletoriedad en el art. 149.3 CE una primera aplicación desconocida en el art. 13.2 Cc para subvenir a un vacío normativo total y para garantizar al propio tiempo la continuidad del ordenamiento frente a la ruptura que de otro modo se habría producido, y que

había sido descartada por el modelo de transición sancionado con la ley para la reforma política, y conocido coloquialmente como paso "de la ley a la ley". Esa nueva dimensión constitucional de la supletoriedad quedó palmariamente reflejada en los primeros Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, cuyas transitorias, como posteriormente las de otros, aunque no todos, Estatutos que las reprodujeron, vinieron a aclarar que, por citar literalmente uno de los textos estatutarios, mientras "el Parlamento vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes del Estado que se refieren a dichas materias" (disp. trans. 7ª EV), fórmula ésta de carácter general que en numerosos Estatutos aparece también sectorializada, como, por acudir al ejemplo quizá más repetido, en materia de función pública, pudiendo leerse, así, en el Estatuto catalán, como en otros muchos, que "Mientras que la Generalidad no apruebe el régimen estatutario de sus funcionarios, serán de aplicación las disposiciones del Estado vigentes sobre la materia" (disp. trans. 6ª.5 ECAT). La supletoriedad constitucional comporta, así, una suerte de *prorrogatio* del derecho estatal hasta la producción del autonómico, que no puede explicarse, sin embargo, desde la supletoriedad civil, pero que tampoco es incompatible con ella, pues, frente a quienes –y no son pocos– expresamente segregan esa *prorrogatio* del ámbito de la supletoriedad sobre la base de que en el período de su duración el derecho estatal prorrogado se aplicaría de manera directa y no supletoria, habría que consignar que, en el Cc también, la supletoriedad es, como ya se dejó más arriba indicado, la aptitud de un derecho para ser aplicado en el ámbito de otro, de suerte que el derecho supletorio, llamado por tener justamente atribuida esa calidad, se aplica, una vez reclamado, junto con el derecho suplido sin jerarquía alguna ni de rango ni de grado, sino que, antes al contrario, el uno y el otro, yuxtapuestos e interrelacionados, ofrecen el parámetro, hibridado si se quiere decir así, para la decisión normativa o aplicativa que sea del caso: dicho de otro modo, no es una determinada calidad normativa la que diferencia en el plano de la aplicabilidad derecho supletorio y derecho suplido, sino el supuesto de hecho en el que es posible la aplicación del derecho supletorio, que no es otro que la falta de norma en el derecho suplido.

Y, *last but not least*, la supletoriedad constitucional viene a proyectarse sobre un sistema normativo en el que el poder de producir normas está materialmente distribuido entre Estado y Comunidades Autónomas en virtud del principio de competencia, al que ha de recurrirse "para determinar qué materias han quedado constitucional y estatutariamente conferidas a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y cuáles corresponden a las Cortes Generales del Estado" (STC 5/81, FJ 20), idea ésta del reparto del poder normador, ciertamente consustancial al Estado autonómico, pero ajena, en cambio, al escenario sobre el que, cuando se acuñó (lo mismo en 1889 que en 1974) vino a operar la supletoriedad civil, en el que, por el contrario, derecho codificado supletorio y derechos civiles forales o especiales suplidos eran tanto el uno como los otros productos todos de un mismo y único legislador, el legislador del Estado centralizado anterior al proceso constitucional de autonomización (fue el legislador estatal el que compiló los derechos civiles forales o especiales).

La *prorrogatio* del derecho estatal preexistente no era en absoluto incompatible con el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, pues se predicaba de un derecho anterior al reparto mismo y hasta tanto éste fuera una realidad con su actualización por las Comunidades Autónomas a través del ejercicio de sus

competencias: "mientras el Parlamento vasco no legisle en las materias de su competencia..." (disp. trans. 7ª EV); "mientras la Generalidad no apruebe el régimen estatutario de sus funcionarios..." (disp. trans. 6ª. ECAT). Pero, luego de producido el reparto, Estado y Comunidades Autónomas parecían llamadas a producir derecho cada una en su campo, de acuerdo con los "lotes" que en el reparto competencial les hubiera correspondido. El Tribunal Constitucional lo entendió enseguida así para las Comunidades Autónomas, cuyo poderes normadores consideró desde el primer momento reducidos a sus respectivos ámbitos competenciales, fuera de los cuales el derecho autonómico habría de resultar nulo, pero no mantuvo inicialmente el mismo esquema para el derecho estatal al no oponer ningún reparo a que, a pesar del reparto competencial y luego de practicado éste, siguiera el Estado produciendo derecho aun en materias asignadas a las Comunidades Autónomas. Y la cifra de la diferencia entre Estado y Comunidades Autónomas en este concreto punto la hizo radicar el Tribunal precisamente en el enunciado constitucional de la regla de la supletoriedad del derecho estatal y, en particular, en el hecho de que este enunciado predique del derecho del Estado el carácter supletorio "en todo caso", locución que vendría a legitimar la producción por el Estado de derecho en cualquier materia y en cualquier momento, "en toda materia" y "en todo momento". Con ello, la supletoriedad da un salto desde el plano de la aplicación de las normas, en el que se fraguó la supletoriedad civil y en el que se mantuvieron las disposiciones transitorias de los Estatutos de Autonomía, hasta el plano de la producción normativa, lo cual no sería en sí mismo reprobable, pues la supletoriedad constitucional no tiene por qué ser idéntica, y de hecho ya se ha visto que no lo es, a la supletoriedad civil, pero no puede pasar inadvertido por cuanto, a la postre, se da por bueno que el principio de competencia, como expresivamente notara L. Mª Díez Picazo, sea "unidireccional", realmente intangible sólo para las Comunidades Autónomas. Ya no se trata sólo de la *prorrogatio* de derecho estatal preexistente, orientada fundamentalmente a evitar la ruptura entre ordenamiento pre y postconstitucional, sino *prorrogatio* también de la competencia estatal. Ya, pues, no sólo derecho estatal supletorio, sino competencia estatal supletoria: supletoriedad, en fin, en toda materia y en todo momento, de manera que la dimensión temporal que parecía revestir a la luz de las transitorias de los Estatutos de Autonomía queda diluida, y, con ello, y por paradójico que pueda parecer, la supletoriedad constitucional vuelve, en cierto modo, a la matriz de la supletoriedad civil.

El criterio del Tribunal, plasmado por vez primera en la STC 5/81, FJ 23, a propósito de la Ley Orgánica 5/80, que regulaba el estatuto de centros escolares, en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas en materia educativa, y hegemónico a lo largo de toda la década de los ochenta (SSTC 84/82, 85/83, 49/84, 49/88, 53/88, 227/88, 13/89), se revela incuestionablemente pragmático. Por un lado, siendo en esa década de los ochenta palmaria la heterogeneidad competencial de las Comunidades Autónomas de la vía lenta y de la vía rápida, de acuerdo con el modelo prefigurado en los Acuerdos Autonómicos de 1981, evitaba vacíos normativos en Comunidades Autónomas con menos competencias. De otro lado, neutralizaba las consecuencias negativas de la eventual inactividad del legislador autonómico que permaneciera pasivo en el uso de las competencias sí asumidas pero no ejercidas, así como los efectos nocivos de una, en su caso, defectuosa técnica legislativa autonómica, pues siempre estaría la red protectora del derecho estatal supletorio. Y, en fin, evitaba también que la pasividad o impericia del legislador autonómico ralentizase o

dificultase la adaptación del ordenamiento jurídico a los nuevos valores constitucionales. Únicamente le pedía el Tribunal al legislador estatal, aunque por razones de seguridad jurídica y no de orden competencial, que "prevea expresamente el ámbito de aplicación de las leyes y demás normas que dicte" (STC 15/89, FJ 1), diferenciando lo que en ellas hubiera de ser de aplicación directa y lo meramente supletorio.

Pero, pragmática y útil como sin duda era, esa jurisprudencia constitucional de los ochenta presentaba flancos abiertos que la hacían vulnerable y sobre todo encerraba una comprensión general del Estado autonómico que no podía ser bien recibida, como efectivamente no lo fue, en determinados sectores doctrinales de acendrada sensibilidad autonomista. En lo que hace a lo primero, la idea –tempranamente teorizada por I. de Otto y Pardo– de basar en el enunciado constitucional de la supletoriedad, y, en particular, en el dato de que, con arreglo a este enunciado, el derecho estatal sea supletorio "en todo caso", un poder normador general del Estado que le permitiera entrar en las materias autonómicas bien que con carácter supletorio o de segundo grado, hacía –como supo ver G. Fernández Farreres– supuesto de la cuestión, pues ese poder normador general únicamente podía ser, en el mejor de los casos, el soporte de la supletoriedad y no, al revés, su consecuencia. Pero, y sobre todo, en lo que hace a lo segundo, esa doctrina del poder normador general del Estado resultaba difícil por no decir imposible de asimilar desde posiciones reivindicativas del mayor autonomismo posible, inicialmente enucleadas en torno a autores vinculados, seguramente no por azar, a Comunidades Autónomas "inquietas" y "reivindicativas", cuyos objeciones, especialmente centradas en la apreciación de que un entendimiento tal de la supletoriedad hacía inoperante para el Estado el principio de competencia y restaba todo valor real al reparto competencial con las Comunidades Autónomas, terminarían haciendo mella en el Tribunal, que, en los años noventa, se desentenderá del criterio hegemónico en los ochenta, que ahora juzgará "condicionado por la situación embrionaria del Estado de las Autonomías" (STC 118/96, FJ 4), sustituyéndolo, no sin vacilaciones y puntos de inflexión, es verdad, por otra doctrina bien diferente que, prescindiendo del calendario que la ha ido alumbrando, cabría condensar, a través de sus hitos principales, la STC 147/91 y sobre todo las SSTC 118/96 y 61/97, en los siguientes puntos axiales:

a) La regla de supletoriedad del derecho estatal "no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado" (SSTC 147/91, FJ 7; 118/96, FJ 5, anticipadas, en realidad, por las SSTC 15/89, FJ 1 y 103/89, FJ 4, que, sin embargo, no extrajeron, como, en realidad, tampoco la STC 147/91, las consecuencias lógicas de esta caracterización de la supletoriedad). Queda arrumbada la doctrina del poder normador general del Estado basada en la supletoriedad que, "en todo caso", predica el art. 149.3 CE del derecho estatal.

b) Del hecho de que la supletoriedad no sea una norma de competencia, se sigue una doble consecuencia: de una parte, que, para producir derecho, el Estado necesita un "título competencial específico" (STC 118/96, FJ 6), y, de la otra, que "el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las cuales carece de todo título competencial", y "no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas" (STC 118/96, FJ 6). La supletoriedad será predicable únicamente "de las normas dictadas válidamente por el Estado en materias de su competencia" (STC 118/96, FJ 7),

c) Si "la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aún con carácter supletorio, tampoco puede serlo en

negativo; es decir tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio derecho(...), pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad, cual es la de que, con la constitución de los órganos de poder de las Comunidades Autónomas, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento" (STC 61/97, FJ 12 d]).

d) Sólo si en una materia no todas las Comunidades Autónomas tienen competencias o no todas las competencias autonómicas son del mismo alcance, puede el Estado producir derecho (además, claro es, de los supuestos en los que la materia sea de la exclusiva y única competencia del Estado), y este derecho estatal será de aplicación directa en las Comunidades Autónomas que carezcan de competencia y supletorio en las que sí la tengan o la tengan de menor alcance. Pero en materias en las que todas las Comunidades Autónomas tengan las mismas competencias, ya sean exclusivas (SSTC 147/91, FJ 7; 61/97, FJ 12 c]), ya sean compartidas de acuerdo con la técnica bases estatales/desarrollo autonómico (STC 118/96, FJ 6), el Estado no podrá producir derecho apoyándose en la supletoriedad que a éste le reconoce el art. 149.3 CE, pues en tal caso las normas jurídicas estatales, "al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dárselo, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias" (STC 118/96, FJ 6).

e) El momento relevante para entender producido el desapoderamiento del Estado de su capacidad de producir derecho supletorio sobre las materias de competencia autonómica es el de la homogeneización de los respectivos haces competenciales de las Comunidades Autónomas, o, más señaladamente, el momento en el que los títulos competenciales de los Estatutos de Autonomía sobre la materia de que se trate se hayan igualado: como dice la STC 147/91, FJ 7, "cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad" (en el mismo sentido, STC 61/97, FJ 12 c]), y otro tanto, respecto de las competencias compartidas, dice también la STC 118/96, FJ 6. Si, en la comprensión inicial que los propios Estatutos de Autonomía asumían en sus transitorias, con arreglo a la cual el derecho estatal quedaba prorrogado en las materias de la competencia autonómica hasta la producción por la Comunidad Autónoma de sus normas, de modo que el derecho estatal suplía ese vacío transitorio, ahora no es el ejercicio de la competencia lo que cuenta sino su sola atribución siempre que se dé también en el resto de Comunidades Autónomas. Corolario de todo ello es que "El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna" (STC 118/96, FJ 8).

f) Si el legislador estatal quedaba obligado por la doctrina de los ochenta a diferenciar en sus disposiciones, por razones de seguridad jurídica, lo que sea supletorio de lo que no lo sea, ahora la doctrina vigente del Tribunal Constitucional advierte de que "la aplicación supletoria de las normas estatales no puede venir impuesta por el legislador" (STC 147/91, FJ 7), de manera que la indicación por el legislador estatal de la aplicabilidad de sus normas a las Comunidades Autónomas "sólo es constitucional-

mente legítimo allí donde se haya habilitado por un título competencial específico, que le permita disponer tal cosa" (STC 118/96, FJ 6). El destinatario único de la regla de la supletoriedad es, distintamente, el aplicador de las normas y no el legislador: "estamos, pues, ante una aplicación eventual que (ex art. 149.3 C.E.) ha de llevar a cabo, en cada caso concreto, el aplicador del Derecho que detecte una laguna y, no puede, por tanto, configurarse por el legislador estatal" (STC 118/96, FJ 9).

Si la homogeneización competencial de las Comunidades Autónomas es la piedra de toque de la jurisprudencia actualmente vigente para la regla de supletoriedad, es claro que la fuerte igualación de competencias entre Comunidades de vía lenta y de vía rápida producida en la década de los noventa, primero, en el marco de los Acuerdos Autonómicos de 1992, a través de la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992, de 23 de diciembre, y las subsiguientes reformas estatutarias de 1994, y luego, ya sin Acuerdos generales previos, a través de las reformas estatutarias que se desarrollan, a partir de la del Estatuto de Aragón, entre 1996 y 1999, reduce, a la luz de la doctrina constitucional vigente, de manera muy sensible el campo de la supletoriedad del derecho estatal, pues ahora son pocas las materias en las que las Comunidades Autónomas no tienen, exclusivas o compartidas, las mismas competencias y en las que, en esa medida, no habrá derecho estatal con el que suplir lo que en su caso sea necesario en los ordenamientos autonómicos.

Ahora bien, la homogenización competencial como presupuesto de la nueva doctrina sobre la supletoriedad del Tribunal Constitucional, doctrina que, dicho sea de paso, abocará probablemente a una lectura igualadora de los Estatutos de Autonomía que muy posiblemente les restará la individualidad a la que cada Estatuto pudiera aspirar legítimamente a tener como norma institucional básica de cada concreta y singular Comunidad Autónoma, no es, ni previsiblemente va a ser, total, por cuanto cabe pensar que persistirán las actualmente existentes asimetrías competenciales derivadas de los hechos diferenciales, frente a las cuales la supletoriedad del derecho estatal seguirá siendo garantía de que no se produzcan vacíos normativos en las Comunidades que carezcan de los hechos diferenciales generadores de esas disparidades competenciales. Por otro lado, Ceuta y Melilla, que no son Comunidades Autónomas (AATC 201/2000, FJ 4 y 202/2000, FJ 4), y carecen de potestades legislativas, son territorios para los que el Estado será el único legislador y en esa su irrenunciable función habrá de producir, incluso en materias que sean competencia de todas las Comunidades Autónomas, un derecho que no podrá, *velis nolis*, dejar de ser en las Comunidades Autónomas derecho supletorio *ex* art. 149.3 CE, cuya cláusula "en todo caso", aun despojada de toda aporética carga competencial favorable al Estado, continúa impidiendo que Comunidades Autónomas (carentes a ese fin de todo título habilitante) y Estado (por la vía del art. 149.1.8ª CE, que le atribuye como competencia exclusiva "las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas") supriman la supletoriedad del derecho estatal (independiente, pues, de su aleatoria llamada desde el derecho suplido), aunque ello no signifique necesariamente que este último monopolice la cualidad supletoria, pues, frente a lo que en ese sentido sostienen quienes interpretan que la cláusula "en todo caso" del art. 149.3 CE implica que sólo el derecho estatal puede ser supletorio, no cabe desconocer que, al menos en materia civil, el Cc se reconoce en su art. 13.2 supletorio en defecto del derecho que lo sea (supletorio) según las normas internas de cada derecho civil, foral o especial, a las que, además, obliga a estar el art. 149.1.8ª CE, cuando reserva al Estado la competencia exclusiva sobre "la determina-

ción de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial".

Por otro lado, no pudiendo el legislador autonómico contar ya con la red del derecho estatal supletorio en materias que, exclusivas o compartidas, sean competencia de todas las Comunidades Autónomas, es claro también que habrá de apurar su técnica legislativa con el fin de evitar lagunas para las que, como no se trate de un derecho estatal preexistente a la homogeneización competencial autonómica, no habrá reserva jurídica estatal con que colmarlas, lo cual no es, en sí mismo, negativo, aunque no deje de abrir algunos interrogantes, pues, hasta ahora al menos, la calidad de la legislación autonómica no es precisamente óptima y los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas no han logrado todavía hacer olvidar al Consejo de Estado. Igualmente, el legislador autonómico habrá de ser especialmente consciente de que su inactividad equivaldrá ahora a la desregulación cuando la materia sea competencia de todas las Comunidades Autónomas y no haya tampoco un derecho estatal preexistente a la homogeneización competencial, y que si quiere evitar ese efecto desregulador, lo cual, en algunos casos (derecho sancionador, por ejemplo) no será una elección libre, habrá de mantener una política legislativa activa, lo cual a su vez tampoco es en sí mismo malo en lo que tiene de refuerzo de la autorresponsabilidad de las instituciones autonómicas ante su electorado y de reforzamiento de una mayor centralidad para los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, cuyos silencios no podrán ser aprovechados ahora por los Ejecutivos correspondientes para, sorteando al Parlamento, ejecutar directamente legislación estatal supletoria, aun cuando tampoco aquí dejen de suscitarse algunas conjeturas, habida cuenta, por un lado, de que el rendimiento legislativo de los Parlamentos autonómicos no ha venido siendo hasta el momento particularmente intenso, y, por el otro, de que la diferencia entre laguna y desregulación no es precisamente fácil de establecer.

No es seguro, pese a todo, que el legislador autonómico vaya a quedar enteramente confiado a su suerte, o que la supletoriedad del derecho estatal no resurja en su formulación inicial como competencia estatal supletoria cuando necesidades sistémicas lo demanden. Al Estado le corresponde legislar "sobre las vigas del ordenamiento jurídico", legislación penal, civil, mercantil, laboral, etc., en virtud de las reservas del art. 149.1 CE y en uso de las cuales manará sin duda derecho (que no es sólo conjunto de reglas escritas, sino también sistema de principios) que podrá ser convenientemente utilizado en los ámbitos autonómicos para sellar oquedades de su producción normativa o intersticios inevitables en un reparto competencial por fuerza imperfecto. De otra parte, el Tribunal Constitucional no ha visto inconveniente en que el Estado dicte derecho supletorio en materias de competencia autonómica en casos en que de la pasividad del legislador autonómico pudieran derivarse responsabilidades estatales ante la Unión Europea (STC 79/92, en relación con los efectos de una eventual inactividad autonómica sobre la responsabilidad estatal por incumplimiento del derecho comunitario *ex* art. 93 CE en materia de ayudas del FEOGA, Sección Garantía) o menoscabo para las funciones constitucionales (STC 62/90, en relación con la potestad jurisdiccional y la falta de ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de la competencia para localizar la capitalidad de los partidos judiciales de sus respectivos territorios), bien que lo uno y lo otro haya sido dicho por el Tribunal antes de que llevara la doctrina de la supletoriedad de los noventa hasta sus últimos extremos.

Tampoco el Tribunal ha abandonado, todavía al menos, la doctrina que le ha llevado a mantener repetidamente que las leyes que el Estado produzca en materias sobre las que tenga competencia básica deben diferenciar lo que es básico de lo que no lo es (SSTC 69/88, FJ 6; 80/88, FJ 5; 227/88, FJ 32; 133/97, FJ 6), doctrina que, sin embargo, implícitamente supone que el Estado puede producir derecho más allá de lo estrictamente básico, sin perjuicio de que ese derecho no básico pero contenido en leyes básicas sea desplazado a medida que las Comunidades Autónomas produzcan su legislación de desarrollo, respecto de la cual aquel derecho estatal no básico pasará a ser supletorio. Y sería dudosamente conveniente que el Tribunal Constitucional prohibiera esa técnica de legislar, porque ella evita que la pasividad del legislador autonómico de desarrollo o su impericia frustren la finalidad de las normas básicas, cuya eficiencia, que depende no sólo del contenido regulador sino del momento en que éste se establezca, quedaría erosionada si, por culpa de un legislador autonómico pasivo o acomodaticio, no fueran completadas a tiempo a través del desarrollo consiguiente por las Comunidades Autónomas: ¿no es básico que lo básico sea efectivamente básico?. Ciertamente que lo es, aunque para ello el legislador estatal deba dictar disposiciones que así lo garanticen, y que no son menos básicas que las propias reglas materiales de su legislación básica, y sin perjuicio, naturalmente, de que, acometido el desarrollo por el legislador autonómico, queden desplazadas y supletorias esas "normas estatales básicas de garantía" como único destino posible *ex* art. 149.3 CE. Mientras no se pacten el ritmo y el contenido de los desarrollos autonómicos, lo cual es poco probable dada la escasa operatividad de los foros horizontales de cooperación, que, hoy por hoy, no funcionan con suficiente capacidad, el sistema de bases estatales tendría, si la doctrina de la supletoriedad no se atemperara, los días contados, o, lo que tampoco sería mejor, se induciría al legislador estatal, ante la imposibilidad de decir qué es básico y qué no lo es, a decir que lo es todo.

Llevada igualmente a sus últimos extremos, la doctrina constitucional sobre la supletoriedad resultaría probablemente poco consistente con el mecanismo de suspensión automática de las disposiciones autonómicas impugnadas por el Gobierno de la Nación haciendo uso de la prerrogativa del art. 161.2 CE, y que, hasta el momento, no ha sido particularmente problemático, en la medida en que, decretada la suspensión de la disposición autonómica, la supletoriedad del derecho estatal venía a impedir que se produjera un vacío normativo, como el propio Tribunal Constitucional ha esgrimido en alguna ocasión: "el no levantamiento de la suspensión no producirá por tanto laguna alguna en la regulación aplicable a las cooperativas de crédito valencianas, que se regirán, en lo que se refiere a las posibles operaciones con terceros no socios y hasta tanto no se resuelva el presente conflicto, por el Derecho supletorio estatal" (ATC 934/87, FJ 3). Y otro tanto cabría decir de la propia declaración de inconstitucionalidad de la ley autonómica, no pocas veces amortiguada por el colchón de un derecho estatal supletorio que le permite a la Administración de la Comunidad Autónoma continuar su gestión hasta la aprobación de la nueva ley propia. También habría que reparar en si podría seguir manteniéndose la técnica de la "nulidad demorada" utilizada por el Tribunal Constitucional para mantener legislación estatal inconstitucional hasta su sustitución por legislación autonómica (STC 195/98), en lo que tiene de pervivencia, por más que provisoria, de derecho estatal posterior a la homogeneización competencial en materias propias de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, sería negligente dejar de resaltar la fuerte vinculación de la doctrina última del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad a las singulares características de los contenciosos en los que ha quedado establecida: las SSTC 118/96 y 61/97, principalmente. Así, decir en la STC 118/96 que el Estado no puede dictar derecho meramente supletorio, no ya en materias de la exclusiva competencia de todas las Comunidades Autónomas, sino tampoco en materias de competencia compartida, no era demasiado arriesgado para el Tribunal en el concreto proceso constitucional que entonces se ventilaba, en el que, discutiéndose la legitimidad de que el Estado dictase derecho meramente supletorio para los transportes terrestres intraautonómicos en cuanto competencia que son de las Comunidades Autónomas, denegarla, como finalmente la denegó el Tribunal, no impedía la existencia de un "stock" legislativo estatal en la materia de transportes que pudiera ser supletorio para colmar lagunas autonómicas al ser de la competencia del Estado los transportes interautonómicos, distintos de los intraautonómicos antes por su alcance territorial que por su ordenación material.

Por su parte, la STC 61/97 enuncia, como más arriba se dejó indicado, la tesis de que en materias que no son de su competencia el legislador estatal, del mismo modo que no puede producir derecho al amparo de la cláusula de la supletoriedad, tampoco puede derogar el derecho que tuviera producido antes de la asunción por todas las Comunidades Autónomas de su competencia, y en virtud de esa tesis, y tras apreciar la inconstitucionalidad y nulidad de la mayor parte del Texto Refundido del Suelo de 1992, por ser el urbanismo materia de la exclusiva competencia de todas las Comunidades Autónomas y no poder, en esa medida, existir en ella derecho estatal ni siquiera a título supletorio, declara igualmente inconstitucional y nula la disposición derogatoria del Texto Refundido de 1992 que derogaba el anterior Texto Refundido de 1976, vuelto ahora a la vida como consecuencia de la nulidad de la disposición que lo había derogado. Pues bien, ¿cómo no pensar que, en esa construcción doctrinal hubo de influir de manera determinante el hecho de que con el Texto de 1976 revivido se paliaba en parte al menos el enorme vacío normativo que dejaba tras de sí la anulación de la mayor parte del Texto de 1992 en un momento en el que las Comunidades Autónomas, competentes sí en materia urbanística, carecían, sin embargo, de legislación propia, reemplazada hasta entonces sin mayores problemas por la legislación estatal supletoria?. Un tanto apodícticamente, dirá el propio Tribunal que "vendríamos a ocasionar, por obra de nuestra propia Sentencia, un resultado contrario al señalado sentido de la cláusula de supletoriedad" (STC 61/97, FJ 12 d]), sentido que, como la misma Sentencia reconoce, no es otro que el de evitar "un vacío parcial del ordenamiento" (FJ 12 d]). ¡El vacío, pues, y no la mera laguna, como desencadenante de la supletoriedad, que había sido justamente la seña de identidad de la doctrina sobre la supletoriedad construida por el Tribunal en los ochenta!.

Menos que la coherencia del ordenamiento en su conjunto son las exigencias del caso concreto las que parecen haber acabado primando, por tanto, en la STC 61/97. Piénsese que, en materias que antes eran de la competencia del Estado y ahora lo son de la Unión Europea el derecho interno, a pesar del desapoderamiento competencial, sí puede ser derogado, y, es más, debiera ser derogado en el marco de las propuestas de simplificación legislativa que vienen sosteniendo las instancias comunitarias a través de los Informes anuales "Legislar mejor". Por otro lado, si la homogeneización de competencias autonómicas en una materia comporta el desapodera-

miento para el Estado de la capacidad de producir derecho, lo cual obligará a rastrear cuándo tiene lugar exactamente la parificación que, en muchos casos, ha sido gradual (y esa dificultad no le pasó desapercibida a la STC 147/91, FJ 7), más coherente habría sido quizás entender que, ya con la propia asunción igualada de competencias, quedaba el derecho del Estado automáticamente derogado al amparo del punto 3 de la disp. derog. CE, pues, al decir del Tribunal, a partir de la atribución homogénea de competencias a las Comunidades Autónomas, el derecho estatal deviene, por incompetente, contrario a la CE. ¿No es entonces lícito preguntarse si el Tribunal habrá preferido evitar las todavía más traumáticas consecuencias que sobre el urbanismo habría tenido esa presumiblemente mayor coherencia sistémica, con arreglo a la cual no habría revivido en 1997 el Texto Refundido de 1976 (que, dicho sea de paso, aunque ciertamente aprobado antes de la asunción competencial de las Comunidades Autónomas revive cuando ésta ya se ha producido y es en esa medida posterior a ella), aun a riesgo de hacer vulnerable su doctrina y de dejar vagando como "*lex perpetua*", en la certera expresión de J. Jiménez Campo, el preconstitucional Texto Refundido de 1976?.

En estas circunstancias, no es fácil pronosticar lo que en el futuro pueda deparar la cláusula de la supletoriedad. La vigente jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha merecido, críticas doctrinales aparte, que han llegado ha hablar de "mutación o falseamiento constitucional", la contundente disidencia de quien ahora es su Presidente, el cual, en sendos votos particulares a las SSTC 118/96 y 61/97, advierte de la instrumentación de la exégesis de la supletoriedad al servicio de una solapada federalización del Estado autonómico y reivindica en último término una vuelta a los orígenes de la doctrina del Tribunal que mostraba, justamente a través de la supletoriedad, los perfiles propios y diferenciadores del Estado autonómico frente al federal como una suerte de "tercera vía" o *tertium genus*. Federalizante o no la posición del Tribunal Constitucional, hay una conjetura a la que es difícil sustraerse, y es que, habiendo sido formulada la última doctrina del Tribunal acerca de la supletoriedad en favor de las Comunidades Autónomas, es más que dudoso que para la mayor parte de ellas, o al menos, para las menos maximalistas o reivindicativas si se quiere, el Tribunal Constitucional les haya hecho realmente un favor impidiéndoles seguir contando con la red del derecho estatal cuando la oportunidad o la necesidad lo demanden. La doctrina de los ochenta, más pragmática, las ayudaba sin dañar realmente a las demás, por cuanto articulaba la aplicación del derecho supletorio del Estado como una posibilidad y no como una imposición.

II. LAS COMPETENCIAS

II.1. EL ACERVO COMPETENCIAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS[*].

II.1.1. Las normas atributivas de competencia: competencias propias y competencias extraestatutarias.

La Constitución remite a los Estatutos de Autonomía, entre otros extremos relativos a la constitución y organización de la respectiva Comunidad Autónoma, la definición de su ámbito competencial propio. En efecto, el art. 147.2 d) CE reserva a los Estatutos de Autonomía, configurándose a la vez como contenido necesario de los mismos, "las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución". Así pues, el Estatuto de Autonomía se caracteriza, desde la perspectiva competencial, por ser el vehículo normativo fundamental y ordinario de asunción de competencias de cada Comunidad Autónoma, con la particularidad de que las competencias que en él figuran las adquiere *ipso iure* y asume como propias la Comunidad Autónoma (STC 52/1983, FJ 3), resultando dicha adquisición definitiva e indisponible.

---

[*]**Juan Carlos Duque Villanueva**, Letrado de la Junta General del Principado de Asturias, Letrado del Tribunal Constitucional.

Nota bibliográfica: Arce Janáriz, A., "La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los Acuerdos Autonómicos de 1992", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, págs. 9-32; Arce Janáriz, A., "El Estatuto de Autonomía, veinte años después", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 25, 2000, págs. 11-50; Arce Janáriz, A., "Deprisa, Deprisa, (¿Son realmente lentas las Comunidades Autónomas de vía lenta?)", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 14, 2002, págs. 17-30; Arce Janáriz, A., "La aceleración de las Comunidades Autónomas de vía lenta", *La Democracia Constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, CEPC, 2002, T. II, págs. 1217-1244; Barceló i Serramalera, M. y Duque Villanueva, J.C., "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos competenciales (septiembre 1994- agosto 1995)", *La Sentencia de amparo constitucional. Actas de las I Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, CEC, 1996, págs. 157-216; Barnés, J. y Gómez Montoro, A., "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos competenciales", *La Sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley, Actas de las II Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional,* Madrid, CEC, 1997, págs. 179-299; Caamaño Domínguez, F., "Federalismo asimétrico: la imposible renuncia al equilibrio", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999, págs. 359-363; Caamaño Domínguez, F., "El abandono de "lo básico": Estado autonómico y mitos fundacionales", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núms. 12-13, 2000-2001, págs. 87-112; Cruz Villalón, P., "La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación", *Comunidades Autónomas e Instrumentos de cooperación Interterritorial*, Madrid, Tecnos, 1990, págs. 119-134; Cruz Villalón, P. y Tornos Más, J., "Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 12, 1992, págs.13-47; Fernández Farreres, G., "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional: cuestio-

Por el juego de las cláusulas del art. 149.3 CE ("Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos" y "Las competencias sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado"), las competencias de posible atribución estatutaria a las Comunidades Autónomas, en la actualidad todas las no reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, que no se hayan recogido en el Estatuto de Autonomía y, en consecuencia, que la Comunidad Autónoma no haya asumido como propias, corresponden al Estado.

Por consiguiente, el acervo competencial propio de cada Comunidad Autónoma es el que resulta de su Estatuto de Autonomía, si bien los enunciados competenciales de éste, propicios las más de las veces a una inadecuada calificación o extensión de los títulos competenciales, han de ser interpretados de conformidad con la Constitución, en virtud del principio de subordinación de aquél a ésta, que en el concreto ámbito competencial plasma el mencionado art. 147.2 d) CE, al disponer que la asunción estatutaria de competencias ha de efectuarse "dentro del marco establecido por la Constitución".

Sin embargo, la reserva que la Constitución realiza a favor del Estatuto de Autonomía para la asunción de competencias por las respectivas Comunidades Autónomas no es absoluta, ni total, sino que existen otros instrumentos normativos a través de los cuales es posible una ampliación extraestatutaria de las competencias

---

nes resueltas, problemas pendientes", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, 1999, págs. 21-35; García de Enterria, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1983; García de Enterría, E., "La Constitución y las autonomías territoriales", *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto,* Oviedo, Universidad de Oviedo, 1993, págs. 261-279; García Roca, J., "Criterios para el reparto de competencias y bloque de la constitucionalidad", *Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1999, págs. 403-422; Gómez Montoro, A., "Estructura territorial del Estado", en Doctrina del Tribunal Constitucional durante los primeros y segundos cuatrimestres de 2001 y 2002 y tercer cuatrimestre de 2001, *Revista Española de Derecho Constitucional*,, núms. 62, 63, 64, 65, 66, 2001-2002, págs. 285-293; 216-223; 198-207; 273-285; 181-182; Jiménez Asensio, R., *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1993; Jiménez Campo, J., "¿Qué es lo básico?. Legislación compartida en el Estado Autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, págs. 39-92; López Guerra, L., "El reparto de competencias Estado-autonomías según la doctrina del Tribunal Constitucional", *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1991, págs. 230-249; Marrero García-Rojo, A., "Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *La libertad de información y de expresión. Actas de las VII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, CEC, 2002, págs. 187-264; Muñoz Machado, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1982; Otto y Pardo, I. de, *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*, Madrid, Civitas, 1986; Otto y Pardo, I. de, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987; Otto y Pardo, I. de, "Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control", *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterria*, IV, Madrid, Civitas, 1993, págs. 3373-3390; Pomed Sánchez, L., "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos competenciales", *La libertad ideológica. Actas de las VI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, CEC, 2001, págs. 157-221; Salvador Sancho, A., Medina Guerrero, M. y Caamaño Domínguez, F., "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos competenciales", *La supletoriedad del Derecho estatal. Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional,* Madrid, CEC, 1999, págs. 145-197; Salvador Sancho, A., "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos competenciales", *El principio de legalidad. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, CEC, 2000, págs. 225-249; Tomás y Valiente, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988; Tornos Más, J., "La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución", *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1999, págs. 129-162; Valencia Martín, G. y Alegre Ávila, J.M., "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos competenciales", *La Sentencia en los conflictos constitucionales de competencia*, *Actas de las III Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, CEC, 1998, págs. 297-421.

autonómicas. Esta función la desempeñan en nuestro ordenamiento jurídico, de un lado, las Leyes marco, mediante las cuales las Cortes Generales en materias de competencia estatal podrán atribuir a todas o algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, por sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal, en las que deberán establecerse las modalidades de control de las Cortes Generales sobre esas normas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales (art. 150.1 CE). Y, de otro lado, las Leyes orgánicas de delegación o transferencia, mediante las que el Estado puede transferir o delegar a las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, previendo en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las fórmulas de control que se reserve el Estado (art. 150.2 CE).

De modo que el acervo competencial propio de la Comunidad Autónoma puede verse incrementado extraestatutariamente a través de estos dos instrumentos normativos, de los que hasta el momento sólo se ha utilizado el segundo de ellos, esto es, el mecanismo de las Leyes estatales de transferencia o delegación. Estas modalidades de ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas presentan la particularidad de que las facultades o competencias atribuidas, transferidas o delegadas no son propias de las Comunidades Autónomas, su ejercicio se encuentra sometido en cada caso a las condiciones que se establezcan y a los controles de los órganos del Estado que se fijen, y, en fin, pueden ser revocadas en cualquier momento.

Pero las Leyes estatales, además de cumplir la función atributiva de competencias extraestatutarias que se acaba de mencionar, pueden desempeñar en ciertas ocasiones una función complementaria respecto de las normas atributivas de competencias, en cuanto contribuyen a delimitar o precisar el alcance de la competencia autonómica. Ello acontece bien cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar los términos en los que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en una determinada materia (art. 149.1.29 CE), bien cuando el propio Estatuto de Autonomía remite a las prescripciones de una Ley estatal el alcance con el que se ha asumido la competencia en una concreta materia (arts. 17.1, 41.1 EA). En tales casos, la Ley estatal cumple una función de deslinde de la competencia autonómica, que encuentra cobertura en un específico título competencial constitucional o estatutario [SSTC 10/1982, FJ 2; 76/1983, FJ 4 a)].

Aunque la adquisición *ipso iure* de las competencias asumidas estatutariamente debe entenderse como la posibilidad de su ejercicio inmediato, éste, sin embargo, resulta mediatizado en algunas materias por el necesario traspaso de medios personales y materiales para su efectivo desempeño, deviniendo, en consecuencia, dichos traspasos en condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas. El instrumento jurídico en el que se formalizan los traspasos de esos medios personales y materiales son los Reales Decretos de Transferencias, por los que se aprueban los Acuerdos de las Comisiones Mixtas de Transferencias (Disp. Trans. 4ª EA), los cuales, pese a que pueden tener un valor interpretativo, no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se limitan a traspasar servicios, funciones e instituciones. En consecuencia, no son normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, constituido, únicamente, por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes estatales integrantes del bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC), cuyas prescripciones no pueden verse alteradas, ni

constreñidas por las disposiciones de los Reales Decretos de Transferencias, que en ningún caso prevalecen sobre aquéllas (SSTC 76/1983, FJ 28; 113/1983, FJ 10; 102/1985, FJ 3; 223/2000, FJ 10).

De otra parte, la omisión de traspasos o transferencias a una Comunidad Autónoma, pese a que puede condicionar el pleno ejercicio de una competencia asumida estatutariamente, no puede ser impugnada por cauce procesal alguno ante el Tribunal Constitucional. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de declarar, en relación con la utilización a tal fin de la vía procesal del conflicto positivo de competencias, que una impugnación de este tipo carece de encaje en este proceso constitucional, "el cual presupone una acción positiva de invasión de la esfera competencial del ente que lo plantea", no constituyendo aquella omisión "una *causa petendi* adecuada para que este Tribunal Constitucional deba pronunciarse sobre la titularidad de la competencia controvertida" (STC 155/1990, FJ 5).

II.1.2. Los títulos competenciales estatutarios: origen y reformas.

El EA dedica su Título Primero, como expresivamente indica su rúbrica, a las competencias asumidas por el Principado de Asturias, si bien, de un lado, como permite apreciar una atenta lectura del mismo, no todos los preceptos que lo integran tienen por objeto la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma (arts. 14.1, 21 EA), y, de otro, como revela el examen del EA, existen preceptos atributivos de competencias ubicados en otros Títulos (arts. 39, 41, 45 EA).

Los tres primeros preceptos que encabezan el mencionado Título, los arts. 10, 11 y 12, a los que se contrae este comentario, enumeran cada uno de ellos un elenco de materias respecto de las cuales corresponde al Principado de Asturias, respectivamente, la competencia exclusiva (art. 10), la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca (art. 11), y, en fin, la competencia de ejecución de la legislación estatal, también, en los términos que ésta disponga (art. 12). La estructura competencial que conforman estos tres preceptos y los enunciados de sus encabezamientos, clásicos en todos los Estatutos de Autonomía, han permanecido sustancialmente inalterados desde la primigenia versión del EA, aprobada por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, habiendo sido objeto de reforma, mediante nuevas incorporaciones o reformulaciones, el listado de materias que en cada uno de ellos se recoge por las Leyes Orgánicas 1/1994, de 24 de marzo, y 1/1999, de 5 de enero, como consecuencia del ámbito de las competencias constitucionalmente asumibles por la Comunidad Autónoma en el momento de su constitución y una vez transcurrido ya el plazo de cincos de años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía y mediante la reforma de éste.

En efecto, debido al procedimiento seguido para acceder a la autonomía (Disp. Trans. 4ª CE), el Principado de Asturias, en el momento de su constitución en Comunidad Autónoma, al igual que el resto de las denominadas Comunidades Autónomas de vía lenta, únicamente podía asumir estatutariamente competencias en las materias enumeradas en el art. 148.1 CE y con el alcance indicado en este precepto constitucional. Este es precisamente el marco constitucional en el que se inserta la primitiva redacción de los arts. 10, 11 y 12 EA, al listar las materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma asumió, inicialmente, competencias exclusivas,

de desarrollo legislativo y de ejecución. La ampliación estatutaria de las competencias dentro del marco establecido en el art. 149.1 CE, esto es, la asunción de todas aquellas competencias que no están reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, solo era posible una vez transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía y mediante la reforma de éste (art. 148.2 CE). No obstante, el propio EA previó, en su primera versión, un procedimiento de reforma menos agravado que el ordinario para asumir estatutariamente, transcurrido el mencionado plazo de cinco años, competencias sobre las materias enumeradas en el entonces su art. 13, al exigir para la aprobación de la propuesta de reforma del Estatuto la mayoría absoluta de la Junta General en vez de la de las tres quintas partes de sus miembros, (arts. 13.dos y 56 EA).

Vencida la moratoria de cinco años fijada por el art. 148.2 CE, las propuestas de reforma del EA presentadas ante la Junta General para incrementar el inicial acervo competencial de la Comunidad Autónoma en ningún caso llegaron a buen término. Así aconteció, en primer lugar, con la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular de Reforma del Estatuto de Autonomía, presentada en septiembre de 1988 y que suscribieron como promotores don Xuan Xosé Sánchez Vicente, don Miguel Ángel Arias Álvarez, don José Carlos Rubiera Tuya, don Jesús Revuelta Fernández y don Jesús Cañedo Valle, que fue inadmitida a trámite por Acuerdo de la Mesa de la Junta General, de 13 de octubre de 1988, por no estar legitimados los promotores *ex* art. 57.1 EA para impulsar la reforma del EA (BOJG, II, Serie B, núm. 11.1, de 17 de octubre de 1988). También resultó abocada al fracaso en el seno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Asturias impulsada por los Grupos Parlamentarios de Alianza Popular, CDS e Izquierda Unida en diciembre de 1988, que fue rechazada en el Pleno de la Junta General, al no haberse alcanzado la mayoría estatutariamente requerida (BOJG, II, Serie B, núms.. 13.1 y 13.9, de 22 de diciembre de 1988 y 7 de noviembre de 1989, respectivamente). Distinta suerte tuvieron, al menos en el seno del Parlamento Autonómico, las Proposiciones de Ley presentadas en julio de 1989 por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida, CDS y Popular de delegación de competencias estatales en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, que fueron aprobadas por la Junta General y remitidas como tales Proposiciones de Ley al Congreso de los Diputados (BOJG, II, Serie B, núms. 17.1 y 17.7 y 18.1 y 18.7, de 13 de septiembre de 1989 y de 29 de mayo de 1990), las cuales, sin embargo, no fueron tomadas en consideración por esta Cámara (BOCG, Congreso de los Diputados, IV, Serie B, núm. 48.2, de 7 de octubre de 1992; BOCG, Congreso de los Diputados, V, Serie A, núm. 2.2, de 11 de mayo de 1995).

Habrían de transcurrir más de diez años desde la aprobación del EA para que el Principado de Asturias, al igual que el resto de las denominadas Comunidades Autónomas de vía lenta, vieran incrementadas sustancialmente las competencias inicialmente asumidas. Esta ampliación competencial, consecuencia de los Pactos Autonómicos suscritos por el PSOE y el PP en febrero de 1992, no se iba a producir, sin embargo, en un primer momento, por el cauce de la reforma del Estatuto de Autonomía, sino a través del art. 150.2 CE, mediante la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. En una segunda fase, contemplada en dichos Acuerdos, las competencias

transferidas fueron asumidas como propias por las Comunidades Autónomas mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía, prescindiendo de los condicionamientos y controles a los que resultaba sometido su ejercicio en la Ley de Transferencias. El objeto, pues, de la reforma del EA, aprobada por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, fue el de incorporar a su texto, asumiéndolas como propias, las competencias que el Estado había transferido al Principado de Asturias en el año 1992. El resultado de este proceso de ampliación de competencias supuso en la práctica la equiparación, al menos formal y nominal, del acervo competencial de las Comunidades Autónomas de vía lenta al de las Comunidades Autónomas que no tuvieron que esperar a que transcurriera el plazo de cinco años establecido en el art. 148.2 CE para asumir todas aquellas competencias que no están reservadas al Estado por el art. 149.1 CE.

A diferencia de la reforma del EA de 1994, la llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, no se circunscribió únicamente al campo competencial, ni éste fue el aspecto más importante en el que incidió, sino que implicó relevantes modificaciones institucionales. También, a diferencia de aquella reforma de 1994, cuyo alcance vino determinado por los Pactos Autonómicos que habían suscrito a nivel nacional las dos fuerza políticas mayoritarias, con la aprobación de la mencionada Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, se concluyó el último, por ahora, proceso de reforma del EA, que respondía al objetivo, según se señala en su Exposición de Motivos, de "profundizar en el autogobierno", y que se había iniciado por la propia Comunidad Autónoma mediante la aprobación del Proyecto de reforma en la Junta General, sometido posteriormente a las Cortes Generales. De modo que fueron en este caso las fuerzas políticas con representación parlamentaria en la Junta General las que delimitaron, al menos en un principio, el alcance de la reforma estatutaria, aprobada finalmente por las Cortes Generales sin introducir apenas modificaciones. No obstante, el Principado de Asturias no fue la única Comunidad Autónoma que procedió a la reforma de su Estatuto de Autonomía, sino que igual proceso lo emprendieron todas las Comunidades Autónomas de vía lenta, que afrontaron individualizadamente la reforma de sus Estatutos de Autonomía desde las propias instancias autonómicas y sin las cortapisas que delimitaron el alcance de la llevada a cabo en el año 1994, si bien el resultado final fue bastante similar en todas ellas. Desde la perspectiva competencial, y por lo que se refiere al Principado de Asturias, se complementó, mediante la incorporación de nuevos títulos o la reformulación de los enunciados de algunas materias, el acervo competencial que la Comunidad Autónoma había asumido tras la reforma de 1994, aunque no pueden dejar de resaltarse la escasa trascendencia, a efectos de incrementar el ámbito competencial propio, de la recalificación de algunas competencias, del desdoblamiento de otros títulos competenciales y, en fin, de la subdivisión de materias en otros casos.

II.1.3. Las competencias exclusivas.

El art. 10 EA atribuye al Principado de Asturias competencia exclusiva en el listado de materias que enumera en su apartado 1º, precisándose en el apartado 2º del precepto que respecto a esas materias corresponde a la Comunidad Autónoma "la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución", esto es, la competencia autonómica en relación con dichas materias abarca la totalidad de las potestades y fun-

ciones. Así pues, a diferencia de los arts. 11 y 12 EA, preceptos en la que se recogen las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, respectivamente, asumidas por el Principado de Asturias, y en los que el criterio de reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma estriba en la compartición de la materia y la atribución de distintas potestades sobre la misma a uno y otro ente, el art. 11 EA, si nos atenemos, sin descender a cada concreto enunciado competencial, a la redacción de sus apartados 1º y 2º parece, al menos en principio, que es otra la técnica de deslinde competencial que contempla, consistente en atribuir a la Comunidad Autónoma la totalidad de las potestades y funciones sobre una serie de materias.

De otra parte, las materias relacionadas sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencia exclusiva se han incrementado notablemente desde la aprobación del EA por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre. En su primera versión el precepto incluía, en el marco de lo establecido por el art. 148.1 CE, un total de diecinueve materias respecto de las que el Principado de Asturias tenía competencia exclusiva. Con la reforma del EA de 1994, operando ya como único límite a la asunción estatutaria de competencias las reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, pasaron a ser veintinueve las materias de competencia exclusiva autonómica, alcanzando finalmente, tras la reforma de 1999, el número de treinta y seis. El aumento sustancial de las competencias exclusivas autonómicas tuvo lugar con la reforma del EA de 1994, en la que se incluyeron once nuevos títulos competenciales (art.10.1.12, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35), incrementándose en siete tras la reforma de 1999 (art. 10.1.2, 6, 7, 8, 11, 14, 36), en la que, además, se procedió al desdoblamiento de algunos títulos (art.10.1.19 y 20; 10.1.24 y 25), a la reformulación del enunciado de otros (art. 10.1.4, 10, 17, 18, 19, 20, 24, 29) y a integrar en un precepto distinto una competencia antes definida como exclusiva (art. 20).

El art. 10 EA, al igual que los similares preceptos de los Estatutos de Autonomía de las demás Comunidades Autónomas, es un buen ejemplo para constatar la advertencia que el Tribunal Constitucional ya hiciera al inicio de su actividad, al destacar "el sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía" (SSTC 37/1981, FJ 1; 5/1982, FJ 1). En efecto, frente a la conclusión que pudiera inferirse de una lectura ciertamente apresurada de los apartados 1º y 2º del art. 10 EA, en el sentido de que en el precepto se recogen una serie de materias sobre las que corresponde a la Comunidad Autónoma la totalidad de potestades y funciones, una lectura más pausada y atenta de cada uno de los enunciados competenciales permite constatar la irrealidad de dicha conclusión y verificar, por el contrario, que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma, pese a definirse como exclusiva y precisarse en el apartado 2º el significado de esta expresión, no tiene, ni mucho menos, el mismo alcance y cualidad en todos los enunciados competenciales. En otras palabras, el precepto en cuestión no contiene un único criterio de reparto competencial, sino muchos y varios, de modo que el ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma resulta diverso en unos y otros enunciados, cuya delimitación únicamente es posible mediante el análisis individualizado de los mismos y de la concreta actuación o actividad objeto del ejercicio de la competencia e interpretado siempre el título competencial estatutario de conformidad con las previsiones constitucionales, como acertadamente recuerda el inciso final del apartado 2º del art. 10 EA.

Así, aunque el propio precepto comienza atribuyendo a la Comunidad Autónoma "la competencia exclusiva en las materias" que relaciona, se aprecia al descender a

los enunciados competenciales de su apartado 1º que si bien es cierto que en algunos casos se enumeran materias completas (organización y régimen de funcionamiento de las instituciones de autogobierno; ordenación del territorio, agricultura y ganadería, comercio interior, etc.), no lo es menos que en otros muchos la atribución competencial comprende únicamente parte de materias (obras públicas, ferrocarriles, carreteras, puertos, transporte marítimo, cuencas hidrográficas, pesca, etc.) asumidas como competencia por la Comunidad Autónoma en razón del interés (art. 10.1.4 y 9), del ámbito territorial de la actividad (art. 10.1.5, 6, 12, 13, 30, etc.) o del domicilio (art. 10.1.19). E, incluso, en algunos supuestos la competencia autonómica tiene por objeto aspectos o actuaciones muy concretas en relación con una determinada materia (establecimiento de bolsas de valores –art. 10.1.8–, protección y tutela de menores –art. 10.1.25–, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía –art. 10.1.32–, servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma –art. 10.1.35-). De modo que en muchos de los enunciados del precepto la materia sobre la que versa la competencia autonómica resulta compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma, atribuyéndose parte de ella al Principado de Asturias en atención a distintos criterios, y en otros a éste sólo le corresponden funciones o actividades muy precisas en relación con una determinada materia.

De otra parte, son también bastantes los enunciados del art. 10.1 EA en los que la competencia autonómica resulta expresamente mediatizada por competencias estatales, mediante la utilización de cláusulas tales como "conforme" (art. 10.1.8), "de acuerdo" (art. 10.1.10, 15, 36), "sin perjuicio" (art. 10.1.14, 19, 20, 25, 27, 32) o por el uso conjunto de algunas de ellas (art. 10.1.31, 43), que condicionan o limitan el ejercicio de la competencia autonómica (STC 206/2001, FJ 5).

Especial mención requiere en este contexto la fórmula "competencia exclusiva en colaboración con el Estado" empleada en materia de denominaciones de origen. En relación con tal fórmula estatutaria, el Tribunal Constitucional ha resaltado la necesidad de una interpretación integradora "de la calificación estatutaria de la competencia autonómica como exclusiva, que aparentemente no guarda entera coherencia con la locución en colaboración con el Estado" y ha precisado que "la competencia autonómica exclusiva en colaboración con el Estado no es una competencia compartida conforme a la técnica bases estatales *versus* desarrollo y ejecución autonómicas, ni tampoco es una competencia concurrente, ni una competencia estatal de coordinación de las competencias autonómicas, sino que implica una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica, sin que ello suponga duplicidades o actuaciones intercambiables; se trata, en definitiva, de una regla de deslinde de funciones consistente en que lo que pueda hacer uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias". Además la definición estatutaria de una competencia autonómica como exclusiva en colaboración con el Estado "no cierra el paso a que, en ciertas regulaciones parciales de la misma, puedan verse afectados otras competencias del Estado", esto es, que algunos de sus aspectos estén estrechamente relacionados con problemas encuadrables en títulos competenciales reservados al Estado (STC 146/1996, FJ 5).

También en esta línea resulta al menos técnicamente discutible la calificación como exclusiva, a título de ejemplo, de la competencia autonómica sobre cultura (art. 10.1.20 EA), máximo exponente de las competencias concurrentes (art. 149.2 CE); o sobre procedimiento administrativo derivado de las especialidades sustantivas y de la

organización propia de la Comunidad Autónoma (art. 10.1.33 EA), cuyo ejercicio se encuentra sometido a la competencia estatal sobre las bases del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE); o, en fin, sobre Cajas de Ahorro e Instituciones de crédito público corporativo y territorial (art. 10.1.30 EA), limitada por las competencias estatales sobre bases de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE).

Es posible, asimismo, aun en aquellos supuestos en los que la Comunidad Autónoma ha asumido sin condicionamiento alguno íntegramente la materia y todas las potestades y funciones sobre la misma, la concurrencia de títulos competenciales reservados al Estado por el art. 149.1. CE que condicionen e, incluso, lleguen a desplazar la competencia exclusiva autonómica. Así ocurre, por ejemplo, con la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, que puede resultar condicionada por la pluralidad de competencias estatales dotadas de una clara dimensión espacial, en cuanto se proyectan de forma inmediata sobre el espacio físico (art. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28 CE) y que inciden en la ordenación del territorio, con la consecuencia de que "las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionan la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo" (SSTC 149/1998, FJ 3; 40/1998, FJ 34). Igual acontece con la competencia autonómica en materia de urbanismo, que ha de integrarse con las estatales sobre condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE), y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) (SSTC 61/1997, FF JJ 6 a 11; 164/2001); con la competencia autonómica en materia de espectáculos públicos y la estatal sobre seguridad pública (STC 148/2000, FJ 6); o con la autonómica sobre el juego y la estatal sobre hacienda pública (SSTC 163, 164, 216/1994). Incluso, para concluir esta relación ejemplificativa, el título competencial sobre organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno (art. 10.1.1 EA), aún habiendo sido reconocido por el Tribunal Constitucional "como algo inherente a la autonomía" (STC 27/1988, FJ 24), en tanto que competencia exclusiva "tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuren las respectivas Administraciones autonómicas o dependan de ellas", pero fuera de ese ámbito de actividad autonómica exclusiva "el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas" (STC 50/1999, FJ 3).

En definitiva, el carácter equívoco del término competencia exclusiva que resulta del tenor del art. 10 EA no puede empañar que las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en sus enunciados revisten un contenido y alcance diferentes, cuya determinación sólo es posible mediante el examen individualizado de cada uno de ellos y de los posibles títulos competenciales estatales que puedan concurrir en la actividad o actuación objeto en cada caso del ejercicio de la competencia.

II.1.4. Las competencias de desarrollo legislativo.

El art. 11 EA enumera una serie de materias respecto de las cuales, como se indica en el enunciado del precepto, "en el marco de la legislación básica del Estado y,

en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución". Se trata, por tanto, de un elenco de materias en las que la técnica de distribución competencial que opera entre el Estado y la Comunidad Autónoma es la de conferir a aquél la legislación básica sobre tales materias y atribuir a ésta las potestades de desarrollo legislativo y ejecución de esa legislación básica.

II.1.4.1. La técnica de reparto competencial bases estatales/legislación de desarrollo autonómica.

La noción de bases como criterio de delimitación competencial en determinadas materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas desempeña un relevante papel en la estructura territorial del Estado, no exento de complejas dificultades en su concreta aplicación. Así lo permite apreciar tanto la lectura del texto constitucional (art. 149.1.CE) y de los diferentes Estatutos de Autonomía, como los numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el referido criterio de reparto competencial.

Al igual que en muchos otros aspectos relativos a la organización territorial del Estado, lo que ha familiarizado la expresión "Estado autonómico jurisprudencial", el Tribunal Constitucional ha sido quien ha ido perfilando en sus pronunciamientos la noción de bases caso a caso y en relación con cada materia concreta sobre la que versaba una determinada controversia competencial. Más allá de las decisiones casuísticas, que poco aportan y aún puede decirse que más dificultan a una aprehensión de aquella noción, en las que la decisión adoptada viene condicionada por el ámbito material en el que se insertan a efectos competenciales las regulaciones o actuaciones impugnadas, lo que realmente interesa fijar y resaltar son las líneas maestras trazadas por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia sobre la noción de bases como criterio de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que es, en definitiva, el recogido en el art. 11 EA en relación con las materias en el mismo enumeradas.

Las bases, o sus homólogas expresiones legislación básica o normas básicas, a las que el Tribunal Constitucional no ha dotado en ningún momento de significado diverso, ni ha entrado a considerar, siquiera, la posibilidad de conferirles un diferente alcance, pese a los intentos doctrinales de distinguir entre unas y otras, no son normas atributivas de competencias a las Comunidades Autónomas, ni, por lo tanto, el Estado puede contravenir al dictarlas el sistema de reparto competencial que resulte del bloque de la constitucionalidad. Su función es otra, la de delimitar el ámbito de la competencia autonómica de desarrollo legislativo en un doble sentido: en sentido negativo, en cuanto las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo no pueden entrar, interferir, ni contradecir lo definido como básico por el Estado; y, en un sentido positivo, dado que el marco de lo básico constituye el punto de partida del ámbito de actuación de la competencia de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas. En palabras del propio Tribunal Constitucional, que desde sus primeros pronunciamientos ha destacado e insistido en esta funcionalidad como propia de las bases o normas básicas, "las normas básicas [...] tienen por objeto delimitar, con alcance general, el espacio normativo al que las Comunidades Autónomas deben circunscribirse cuando ejercitan, en defensa de sus

intereses peculiares, las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulte delimitada por las normas básicas" (STC 69/1988, FJ 5).

Precisamente, en esta función delimitadora de la competencia autonómica de desarrollo legislativo que desempeña la noción de bases radica la trascendencia y potencialidad que presenta este criterio de delimitación competencial, pues según cual sea la noción de bases que se mantenga, mayor o menor será el ámbito de la competencia autonómica y, también, en consecuencia, mayor o menor la posibilidad de definir una política propia en ese ámbito. Así pues, y desde del alcance de la perspectiva de la competencia autonómica, no resulta indiferente sustentar que las bases constituyen meros principios abstractos o directrices generales legislativos de una determinada materia, que las Comunidades Autónomas obviamente habrán de respetar, pero que podrían desarrollar en el ejercicio de sus competencias e, incluso, complementar, que sostener que las bases han de concebirse como una concreta y uniforme normación de una determinada materia, que puede revestir, incluso, diverso grado de detalle, a partir de la cual comienza el ámbito de actuación de la potestad de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma. De ahí, también, en razón de uno u otro entendimiento de lo básico, la potencialidad que presenta este criterio de delimitación competencial en la estructura territorial del Estado en orden a conferir mayor o menor alcance a la autonomía de las Comunidades Autónomas, sin necesidad de activar procedimientos de reforma estatutarios o de acudir a las Leyes de delegación o transferencia (art. 150.2 CE). Máxime si se tiene presente que, además de las materias enumeradas expresamente en el correspondiente precepto estatutario relativo a las competencias autonómicas de desarrollo legislativo, las bases como criterio de delimitación competencial operan en no pocas materias asumidas estatutariamente bajo la rúbrica de exclusivas. En este sentido, no faltan propuestas en la doctrina que, retomando construcciones ya elaboradas al inicio de la andadura autonómica, insisten en la necesidad, dado el actual desarrollo de la estructura territorial del Estado y la equiparación, al menos formal, del acervo competencial de todas las Comunidades Autónomas, de reelaborar el concepto de lo básico como instrumento para dotar de un mayor alcance al ámbito competencial autonómico e instaurar un nuevo marco de relaciones entre el ordenamiento del Estado y los de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, sea cual fuere el entendimiento que se mantenga y proponga de lo básico como criterio de reparto competencial, en modo alguno empaña la funcionalidad de las bases o normas básicas como delimitadoras de la competencia autonómica de desarrollo legislativo.

II.1.4.2. La dimensión material de la noción de bases.

La noción de bases configurada por el Tribunal Constitucional presenta una doble dimensión, material y formal. Esta dualidad de elementos integrantes de la noción responde a una finalidad diferente, aunque complementaria. Si bien es cierto que el elemento material se presenta "como núcleo sustancial" (STC 69/1988, FJ 6) de la noción en la doctrina constitucional sobre las bases, no lo es menos que ambas dimensiones han de concurrir necesariamente para que la normativa dictada por el Estado como básica merezca realmente tal calificación. Ello, sin embargo, no ha sido obstáculo para que en una primera etapa, a fin de posibilitar la puesta en marcha de la nueva estruc-

tura territorial del Estado, se pusiera el acento en una de las dimensiones de la noción de bases, la material, en detrimento de la otra, la formal.

La noción material de bases responde a la finalidad de garantizar las competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas mediante la reserva del control al Tribunal Constitucional de lo que es o no es básico, esto es, en definitiva, con esta dimensión material de la noción de bases se pretende evitar que el Estado al definir en el ejercicio de sus competencias las bases de una materia menoscabe o acantone más allá de lo debido la competencia autonómica de desarrollo legislativo, al calificar como básico lo que realmente no lo es, pues lo básico ha de definirse sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. Por tanto, la noción material de bases tiene como finalidad esencial la de "procurar que la definición de lo básico no quede en cada caso a la libre disposición del legislador estatal, pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas" (STC 197/1996, FJ 5), de modo que "la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma básica tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde al Tribunal Constitucional, como interprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica" (STC 69/1988, FJ 5).

Desde la perspectiva material de la noción de bases, el Tribunal Constitucional rechazó desde un primer momento al definir su alcance cualquier posible identificación o semejanza, siquiera instrumental, de las bases, normas básicas o legislación básica, en la terminología que emplea el art. 149.1CE, con las leyes de bases mediante las que se confiere al Gobierno la delegación legislativa para la formación de textos articulados (art. 82 CE) y con las leyes marco a las que se refiere el art. 150.1 CE (SSTC 1/1982, FJ 1; 32/1981, FJ 6). Decisión que, de una parte, va a implicar la exclusión de un posible entendimiento de las bases como principios abstractos o directrices generales legislativos sobre la materia, que permitiesen su complementación y una amplia gama de opciones legislativas por parte de las Comunidades Autónomas con competencias de desarrollo legislativo en la misma, y, de otra parte, la opción, finalmente plasmada, de la concepción de las bases como "marco normativo unitario" o "común denominador normativo", en conocidas y reiteradas expresiones utilizadas por la doctrina constitucional, de aplicación en todo el territorio nacional, a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede ejercer, respetando ese marco, su competencia de desarrollo legislativo. En todo caso, la fijación de las bases debe permitir diversas opciones, de modo que, respetando ese marco normativo estatal común y unitario, las Comunidades Autónomas puedan legislar libremente (STC 32/1981, FJ 5).

Esta concepción de las bases, al menos en su enunciación genérica, se va a mantener incólume a lo largo de la doctrina del Tribunal Constitucional. En cualquier resolución que al respecto se consulte se encontrara, en términos más o menos idénticos, la consabida definición de que han de considerarse bases o legislación básica "el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad, que establece la distribución de competencias [...] esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atienden aspectos mas estructurales que coyunturales–, a partir del cual puede cada Comunidad, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco compe-

tencial que en la materia correspondiente le asigna el Estado" (SSTC 49/1988, FJ 6; 197/1996, FJ 5).

En una primera etapa de desarrollo de la estructura territorial del Estado, en concreto hasta el año 1988 (STC 69/1988), el Tribunal Constitucional puso el acento en la dimensión material de la noción de bases, en detrimento, aunque sin olvidarla, de su dimensión formal, afirmando que "la noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como una noción material". Con ello se trataba de evitar, en ese incipiente momento, el bloqueo de las competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas hasta tanto el legislador postconstitucional no procediese a dictar la legislación básica o las bases sobre todas aquellas materias en las que la distribución de competencias se sustentaba sobre dicho criterio de reparto competencial, al resultar imposible acometer de inmediato tan ingente tarea. Si bien este criterio de reparto competencial implica, por si mismo, tanto la existencia de una relación lógica como cronológica entre la legislación básica competencia del Estado y la legislación de desarrollo competencia autonómica, se va a negar, sin embargo, a fin de evitar el aludido bloqueo competencial, la necesaria existencia de una relación cronológica entre una y otra legislación, de manera que "la promulgación de la ley estatal (no) ha de preceder siempre necesariamente a la promulgación de la Ley de la Comunidad Autónoma". Lo que unido a la preponderancia que se confiere a la noción material de bases, "principios o criterios básicos (que) estén o no formalizados como tales, son los que racionalmente se deduzcan de la legislación vigente", va a permitir al Tribunal Constitucional sostener que las bases pueden inferirse tanto de la legislación preconstitucional como estar contenidas en la legislación postconstitucional (STC 32/1981, FJ 6).

No obstante, en torno a esta posibilidad de inferir las bases de la legislación preconstitucional, se van a distinguir dos tipos de normas, según tengan por objeto las actividades o acciones sectoriales de los poderes públicos o disciplinen precisamente la constitución de esos poderes públicos, su composición, atribuciones y su correspondiente ámbito competencial. En tanto que en relación con aquel primer tipo de normas, resulta plenamente aplicable la posibilidad de inferir las bases de una materia de la legislación preconstitucional, ya que en tales supuestos "la aplicación de este criterio interpretativo no debe ocasionar graves dificultades", pues "los principios o bases que de estas leyes se deriven pueden ser interpretadas en la generalidad de los casos de conformidad con la Constitución", no acontece lo mismo con el segundo tipo de normas aludidas, "ya que difícilmente pueden considerarse informados por principios o definitorias de bases que sean conformes a la Constitución, pues ésta prefigura [...] una distribución territorial de los poderes públicos basados en el principio de autonomía, que es contradictorio con el de centralización antes operante" (STC 32/1981, FJ 6). Así pues, respecto a este segundo tipo de normas, las Comunidades Autónomas o bien debían esperar para ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a que el Estado dictase las correspondientes bases o bien, en ausencia de éstas, podían legislar respetando singularmente los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución.

La intensidad y el alcance que pueden tener las bases y correlativamente la competencia autonómica de desarrollo legislativo no es la misma en todas las materias, pudiendo variar de unas a otras en atención a su relevancia y trascendencia, como lo pone de manifiesto la lectura de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en cuya casuística no podemos detenernos por superar con creces el alcance de este

comentario, y lo corrobora la referencia, a título de ejemplo, a distintos supuestos. En las materias de índole o trascendencia económica las bases pueden revestir tal intensidad y alcance que pueden menoscabar considerablemente la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Así, en relación con las bases de la ordenación del crédito, que al Estado reserva el art. 149.1.11 CE, éstas pueden ser establecidas por una vía distinta a la normativa, no pudiendo descartarse de antemano que comprendan regulaciones detalladas de aspectos concretos e, incluso, la potestad de realizar actos de ejecución, posibilidad que tiene su fundamento no solo en la exigencia de la unidad de mercado del sistema económico general, sino también en "la necesidad de actuaciones singulares directas por razones de urgencia para prevenir naturales perjuicios irreversibles al interés general", de modo que las competencias de las Comunidades Autónomas de desarrollo legislativo y ejecución "quedan vinculadas a la política monetaria o crediticia general que no es solamente susceptible de ser establecida por vía normativa" (STC 133/1997, FJ 4). E igual acontece con la competencia estatal en materia de bases y coordinación general de la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE), en virtud de la cual el Estado, por ser precisa la acción unitaria en el conjunto del territorio nacional para conseguir objetivos de política económica nacional o por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en las distintas partes del territorio, puede efectuar una planificación de detalle, que puede restringir, aunque no vaciar totalmente, las competencias autonómicas (SSTC 96/1996, FJ 20; 133/1997, FJ 4), así como disponer acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (STC 235/1999, FJ 3).

Lo contrario sucede, por ejemplo, con la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE), materia en la que ha de permitirse a las Comunidades Autónomas, cuando se trata de su propio aparato administrativo, "un ejercicio de esas competencias normativas más amplio que en otras materias en las que rija igual reparto competencial" (STC 1/2003, FJ 8). El alcance de las bases –afirma en este sentido el Tribunal– es menor en aquellas actuaciones que se refieran primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones Públicas, que en aquellos otros que incidan más directamente en la actividad externa, sobre todo cuanto afecten a la esfera de los derechos e intereses de los ciudadanos, dado que el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa, más remota resulta la necesidad de asegurar un tratamiento común, y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias (SSTC 50/1999, FJ 3; 22/1999, FJ 2; 1/2003, FJ 8). Así, en materia de función pública, y, en concreto, en su aspecto disciplinario, no ha merecido reproche por parte del Tribunal Constitucional una previsión legal autonómica que, aunque no se atiene al tenor literal de las bases estatales, no resultaba incompatible ni contradictoria con ellas, ni con la finalidad perseguida por la normativa básica (STC 37/2002).

Distintos son también el alcance y la intensidad de la noción de bases en materia de medio ambiente, en la que aquéllas, de acuerdo con el enunciado general de tal criterio de reparto competencial, no desempeñan sólo una función de uniformi-

dad relativa, sino de ordenación de mínimos, que, aun debiendo ser respetados por las Comunidades Autónomas, permiten a éstas establecer niveles de protección más amplios, que no entran en contradicción, por este sólo hecho, con la normativa básica del Estado. Esto es, las bases estatales son de carácter mínimo y, por lo tanto, los niveles de protección que el Estado establezca pueden ser elevados o mejorados por la normativa autonómica (STC 306/2000, FJ 6).

Aunque las bases no pueden revestir tal grado de desarrollo ni resultar formuladas de forma tan acabada y completa que prácticamente cercenen la competencia autonómica de desarrollo legislativo, impidiendo la adopción por parte de la Comunidad Autónoma de políticas propias en las materias respecto de las que haya asumido tal tipo de competencia, lo cierto es que, pese a que la competencia estatal para fijar las bases es una competencia normativa, determinadas decisiones y actuaciones ejecutivas, incluso, de carácter coyuntural, pueden tener carácter básico en algunas materias y, en consecuencia, quedar reservadas al Estado en detrimento de la competencia autonómica. Más ello solo puede acontecer, como regla general, en aquellos supuestos en que se trata de decisiones y actuaciones respecto de las que se encuentren directamente afectados intereses supracomunitarios o porque trasciendan del caso particular y de las situaciones concretas afectadas dada la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional, o, en fin, cuando el acto de ejecución comporte, por necesidad intrínseca de la materia, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo puede ser adoptado por una instancia que no tenga a su cuidado intereses particulares distintos de los puramente generales (SSTC 133/1997, FJ 4; 235/1999, FJ 3). Sin embargo, el Estado solo puede retener en estos supuestos aquellos elementos de la decisión, actuación o medida en cuestión directa o indirectamente ordenados a la obtención del fin que mediante la misma se persiga, de modo que si se incluyesen otros elementos no relacionados con esta finalidad, ha de respetarse en relación con estos últimos elementos las competencias autonómicas de desarrollo legislativo (SSTC 179/1985; 95/1986, FJ 4;132/1988, FJ 4).

Pese a la estabilidad que se predica de las bases como elemento integrante de una noción que obedece a aspectos más estructurales que coyunturales, la legislación básica no es estática, sino dinámica, de manera que nada impide que el legislador estatal pueda modificar el contenido de lo básico (STC 235/2000). Tal modificación ha de implicar, en principio, dada la conexión lógica entre la competencia estatal de bases y la autonómica de desarrollo legislativo, la adaptación de ésta al nuevo marco normativo delimitador de su competencia. Sin embargo, no sólo se circunscribe a tales efectos la reformulación de lo básico por el legislador estatal, sino que, además, las nuevas bases operan como parámetro de constitucionalidad de la anterior normativa autonómica en el supuesto de que se encontrase impugnada y la controversia competencial pendiente aún de resolución ante el Tribunal Constitucional. Así tiene éste declarado que "debe de pronunciarse sobre la constitucionalidad de los preceptos autonómicos tomando como parámetro de control no la legislación básica estatal vigente en el momento de formularse el recurso de inconstitucionalidad, sino la realmente en vigor en el momento de dictar Sentencia: la legislación básica del Estado a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en este tipo de proceso constitucional [...] ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión sobre la regularidad constitucional" (STC 1/2003, FJ 2).

Puede acontecer así, como ocurrió en el supuesto de la mencionada Sentencia,

que la legislación autonómica de desarrollo legislativo resulte conforme a la legislación básica del Estado en el momento en que aquélla fue aprobada y, sin embargo, que no respete las bases estatales vigentes en el momento de su enjuiciamiento. La correcta actuación del legislador autonómico al dictar la normativa de desarrollo de la legislación básica estatal no impedirá, sin embargo, la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de su producto normativo. Solución harto más que dudosa, si se tiene en cuenta, además, que ninguna de las partes y, en concreto, la Comunidad Autónoma, ha podido alegar, ni tal posibilidad se le confiere, sobre la adecuación de las nuevas bases estatales al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, siendo el propio Tribunal Constitucional quien de oficio se plantea y resuelve esta cuestión.

II.1.4.3. La dimensión formal de la noción de bases.

La dimensión formal de la noción de bases persigue la finalidad de dotar de certidumbre jurídica a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre aquellas materias en relación con las cuales opera el aludido criterio de reparto competencial, mediante la clara y nítida identificación de las normas básicas del Estado, que delimitan aquellas competencias. Se trata de evitar, así, la ardua tarea de reconocer en la ingente y vasta masa de disposiciones normativas, sin que se ofrezca al respecto dato normativo alguno, cuáles tienen o no el carácter de básicas. La finalidad de este componente formal de la noción de bases es, en definitiva, la de "velar que el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado la facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cual sea su rango y estructura", asegurando, por el contrario, que la Comunidad Autónoma "tenga la posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que debe someter sus competencias" (STC 69/1988, FJ 5).

En tanto que el elemento material de la noción de bases responde al interrogante de qué es lo básico, su componente formal atiende y opera sobre el rango y la estructura del instrumento normativo para definir las bases. En este sentido, dos son los requisitos que integran la dimensión formal de la noción de bases: el primero, la preferencia de la Ley formal como instrumento normativo en el que se han de contener las bases, permitiéndose excepcionalmente que algunas regulaciones básicas se contengan normas reglamentarias e, incluso, que ciertos actos de ejecución puedan ser calificados como básicos, cuando por la naturaleza de la materia resulten un complemento necesario para asegurar la finalidad a la que responde la competencia estatal sobre las bases; el segundo, que el instrumento normativo en el que se contengan las bases establezca expresamente su carácter básico o éste pueda inferirse, sin especial dificultad, de su propia estructura.

La doctrina reseñada ha sido formulada en términos tan claros y contundentes por el Tribunal Constitucional que, pese a su extensión, resulta aconsejable su cita literal. Sólo a través de la Ley formal "se alcanzará, con los parámetros inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas. Además, la propia Ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su

defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación y pretensión básica [...] Como excepción al principio de Ley formal, se admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de la potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin al que responde la competencia estatal sobre las bases. Esta excepción, [...] debe entenderse limitada al sentido que corresponde a su naturaleza de dispensa excepcional de suficiente rango normativo, pero no alcanza a la exigencia de que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida que ello es aplicable a la Ley formal, pues lo contrario sería permitir que por vía reglamentaria se introduzcan elementos de confusión o incertidumbre, siendo que ello se deja negado a la Ley formal" (STC 69/1988, FJ 5; doctrina constitucional que reiteran, entre otras muchas, SSTC 197/1996, FJ 5; 118/1996, FJ 16; 223/2000, FJ 6; 126/2002, FJ 7).

En definitiva, las exigencias que impone la dimensión formal de la noción de bases estriban, de un lado, en el principio de Ley formal en su establecimiento, permitiéndose excepcionalmente la intervención del Gobierno a través de disposiciones reglamentarias cuando por la naturaleza de la materia resulten un complemento necesario e imprescindible de las bases; de otro lado, en la necesidad de que las disposiciones normativas que contengan las bases definan expresamente el alcance de lo básico o, en su defecto, que éste pueda inferirse de su estructura.

A partir de la mencionada STC 69/1988, el Tribunal Constitucional va a insistir en la necesidad de conferir a la dimensión formal de la noción de bases mayor trascendencia de la que hasta el momento había tenido, aún reconociendo que es el elemento material el nuclear de la noción, vinculando aquella necesidad a la circunstancia de haber superado ya la etapa inicial de construcción del orden de distribución de competencias, esto es, en definitiva, a la intervención del legislador postconstitucional en la regulación de los diversos sectores del ordenamiento sobre los que se articula la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (idea en la que se insiste con posterioridad en la STC 197/1996, FJ 5), así como a la práctica habitual del Gobierno de omitir la exigencia de la definición expresa del carácter básico de las normas reglamentarias, generando una confusión y ambigüedad que se ha de remediar mediante la reconducción del "ejercicio de su potestad reglamentaria a los términos que correspondan [...] a su naturaleza de básica, excepcional y complementaria" (STC 69/1988, FJ 6).

Sin embargo son tantas y tan cualificadas las excepciones admitidas a los requisitos de la noción formal de bases en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que este elemento ha resultado en la realidad seriamente debilitado, pese a las numerosas ocasiones en las que se reitera su enunciado general, resultando necesaria una contundente reafirmación del mismo, si realmente quiere alcanzarse la finalidad con él perseguida.

En relación con el rango de la norma en las que han de contenerse las bases, si bien se insiste una y otra vez en el principio de preferencia de la Ley formal, se ha admitido también la posibilidad de que el Gobierno fije las bases de una materia a través de Decretos-Legislativos y de Decretos Leyes. Por lo tanto, el Gobierno puede regular mediante Decreto-Legislativo las bases de una determinada materia, aunque no haya sido habilitado expresamente para ello por el legislador delegante y salvo que éste se lo hubiera impedido en la Ley de delegación o pudiera deducirse que

ésta ha pretendido agotar por sí misma la regulación de los aspectos básicos de la materia (STC 179/1998, FF JJ 2 y 3). También puede hacerlo mediante el Decreto-Ley, siempre que concurran los demás requisitos constitucionales exigidos para este tipo de fuente (art. 86 CE), pues, el Tribunal Constitucional ha afirmado al respecto que la preferencia de la norma legislativa sobre la reglamentaria para el establecimiento de las bases y normas básicas lo que pretende "es acentuar la reserva de ley y reducir la intervención del Reglamento en la materia [...] por ello, la referencia que esa jurisprudencia hace a la Ley votada en Cortes en oposición al Reglamento, no puede ser entendida como una exclusión del Decreto-Ley para establecer una legislación de carácter básico" (STC 23/1993, FJ 3).

El espacio al que queda reducida, en atención al enunciado general de la dimensión formal de la noción de bases, la intervención de las normas reglamentarias viene identificado, ciertamente, mediante la utilización de un concepto jurídico indeterminado –que por la naturaleza de la materia resulte complemento necesario para alcanzar la finalidad que se persigue con la reserva de las bases al Estado–, cuyo significado y alcance ha de ser necesariamente concretizado caso por caso. No obstante, se ha ampliado en algún que otro supuesto esa delimitación del espacio inicialmente acotado a la norma reglamentaria para coadyuvar a la definición de lo básico permitiendo también su intervención en "atención a la naturaleza técnicamente compleja de la cuestión regulada" (STC 86/1989, FJ 8), o, también, en "razón del carácter marcadamente técnico o por la naturaleza cambiante o coyuntural de la materia" (STC 223/2000, FJ 9). E, incluso, a la relación Ley-Reglamento en la definición de lo básico se ha extendido la doctrina constitucional elaborada desde la perspectiva del sistema de fuentes a la colaboración entre ambos instrumentos normativos para la regulación de una determinada materia (STC 147/1996, FJ 7).

La exigencia o no de una habilitación específica del legislador para que el Gobierno pueda, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, intervenir en la fijación de las bases no encuentra un criterio unívoco en la jurisprudencia constitucional, sino, por el contrario, respuestas divergentes. En algunos casos, el Tribunal Constitucional ha reprobado al titular de la potestad reglamentaria que extendiera la declaración de lo básico a previsiones reglamentarias que no eran desarrollo directo de los aspectos de la regulación declarados básicos por el legislador, sin contar con habilitación legal para ello (STC 35/1992, FJ 5). En esta línea de razonamiento, el Tribunal Constitucional ha insistido en que solo cabe una regulación reglamentaria de materias básicas cuando se han dictado normas legales postconstitucionales "si esa regulación resulta primeramente de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viene justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultan inadecuadas por sus mismas características" (STC 203/1993, FJ 4). Sin embargo, no faltan, por el contrario, supuestos en los que se ha dispensado al Gobierno de una habilitación legal para dictar normas básicas, afirmándose que "El Gobierno no precisa de habilitación expresa alguna para cumplir con ese deber de diferenciar las normas básicas de las que no lo son cuando tenga competencia para dictar normas con ese carácter, y podrá hacerlo, ateniéndose al orden constitucional y estatutario de competencias, en todos aquellos supuestos en los que es admisible la definición de los básico por normas reglamentarias, salvo que, naturalmente, el legislador se lo impida o pudiera deducirse que la Ley ha pretendido agotar por sí misma la regulación de los aspectos básicos de la materia" (STC 141/1993, FJ 4).

Constituye también exponente del debilitamiento de la dimensión formal de la noción de bases, en cuanto al rango exigible al instrumento normativo que ha de definirlas, el reconocimiento de la idoneidad de las órdenes ministeriales para fijar las bases. Aunque en tales supuestos se parte de reconocer que el rango normativo no cumple en principio la exigencia de la doctrina constitucional sobre la dimensión formal de la noción de bases, sin embargo se entiende satisfecho excepcionalmente dicho requisito en atención a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, resultando suficiente al respecto con constatar la existencia de una conexión, aunque sea lejana, con una previsión legal e, incluso, con una actuación parlamentaria no legislativa, así como la intervención del Gobierno en un momento anterior al de dictarse la orden ministerial (SSTC 242/1999, FJ 9; 98/2001, FJ 7; 126/2002, FJ 8).

El requisito de que la norma básica determine expresamente su condición de tal y el alcance de lo básico o que, en su defecto, dicho carácter pueda inferirse sin dificultad de su propia estructura, ha venido siendo exigido por el Tribunal Constitucional con cierto rigor, salvo excepcionales casos (STC 98/2001), desde el momento en que ha dotado de una mayor trascendencia a la dimensión formal de la noción de bases. El incumplimiento de dicho requisito determina que se niegue la condición de básica a la norma que se presenta y se opone como tal frente a la dictada por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias, teniéndose en cuenta como elementos, entre otros, para inferir o no de su estructura dicha condición el detalle y la minuciosidad de su regulación, así como la variedad de su contenido, por contraste a las características propias de las normas básicas (SSTC 69/1988, FJ 7; 227/1988, FJ 20; 118/1998, FJ 17).

También ha merecido rechazo en tanto que no satisface esta exigencia, la remisión a fórmulas genéricas e indeterminadas para identificar las bases (SSTC 197/1996, FJ 24). La determinación de lo básico a partir, por ejemplo, de la remisión a la propia naturaleza de los preceptos reglamentarios no se ajusta –entiende el Tribunal Constitucional– "al modelo formal de bases desde el momento en que se difiere su determinación a una actividad hermenéutica, la inferencia natural desde el propio contenido de la norma, sin mayor orientación, que resulta así incompatible no sólo con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su acepción genérica, sino también con la más específica de dotar de certeza y nitidez al esquema de las competencias estatales y autonómicas para lograr un claro deslinde de unas y otras por medio de la reducción de la incertidumbre legal de las normas básicas" (STC 385/1993, FJ 6).

La posibilidad de inferir las bases de una materia de la legislación preconstitucional fue admitida por el Tribunal Constitucional desde el inicio de la andadura de la estructura territorial del Estado con la finalidad de evitar el bloqueo del ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo asumidas por las Comunidades Autónomas. En esta primera etapa si bien se puso el acento en la dimensión material de la noción de bases, no fue tal el desplazamiento que padeciera su dimensión formal que se la ignorase. Por el contrario, pronto se afirmó y con rotundidad que eran las Cortes Generales quienes debían establecer que había de entenderse por básico en cada materia (STC 32/1981, FJ 5). La excepción al elemento formal de la noción de bases, en cuanto al rango de la norma en el que han de contenerse, operó únicamente a los efectos de que el Gobierno pudiera desarrollar o complementar la legislación preconstitucional que pudiera considerarse básica. Refiriéndose a los supuestos en los que el Gobierno podía hacer uso de la potestad reglamentaria para

regular por Real Decreto y de modo complementario alguno de los aspectos básicos de una materia determinada, el Tribunal Constitucional identificó como uno de ellos "cuando en la legislación preconstitucional (sean leyes o normas con rango inferior) se regulan las bases de una materia, que por razón de su contenido no son incompatibles con la Constitución y que, sin embargo, conviene completar o adecuar a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional". En tales casos, "y en tanto las Cortes Generales no procedan a establecer una regulación completa e innovadora de las bases de la materia, el Gobierno podrá hacer uso de un Real Decreto para cumplir la finalidad antes dicha, partiendo de la legislación preconstitucional" (STC 1/1981, FJ 1). Sin embargo, negó que el Gobierno pudiera definir en términos generales y mediante Real Decreto lo que es básico, "pues es al legislador postconstitucional a quien corresponde establecer lo que entiende por bases de una materia", insistiendo en que el Gobierno para dictar normas básicas necesita que "la definición de lo básico conste previamente en normas legales postconstitucionales o, al menos, que de la legislación preconstitucional pueda inferirse cuáles son las bases de la materia, en cuyo caso una interpretación por inferencia de lo básico [...] nacería afectada de una cierta provisionalidad y quedaría pendiente de que el legislador postconstitucional la confirmase o reconociese" (STC 32/1983, FJ 2).

Cabe, pues, inferir las bases de una materia de la legislación preconstitucional, en ausencia de una regulación postconstitucional de la misma, así como que, en los términos indicados, aquellas bases sean desarrolladas y complementadas por el Gobierno mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria (STC 203/1993, FJ 4).

Sin embargo, no es posible en principio inferir normas básicas de la legislación preconstitucional en una materia respecto a la que el legislador postconstitucional ha procedido a establecer, de una forma aparentemente completa, las bases de la misma en el ejercicio de sus competencias, salvo que el legislador postconstitucional expresamente declare la naturaleza básica de las normas preconstitucionales que continúan vigentes o, en su defecto, dicha naturaleza quepa inferirla, sin duda alguna, al resultar éstas complemento indispensable de las normas básicas postconstitucionales, por derivarse de su propia estructura que no ha pretendido agotar todos los aspectos básicos de la materia. La posibilidad de poder seguir infiriendo bases de las normas preconstitucionales cuando el legislador postconstitucional ha procedido a establecer de manera aparentemente completa e innovadora las bases de una materia determinada se compadece mal –en opinión del Tribunal Constitucional– "con la noción formal de bases [...] y la finalidad con ella perseguida de dotar de una determinación seria y estable a los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias de desarrollo". Lo que no excluye que excepcionalmente puedan considerarse básicas concretas regulaciones contenidas en normas preconstitucionales de carácter infralegal compatibles con las bases establecidas por el legislador postconstitucional, siempre "que regulen aspectos parciales de la materia en cuestión y resulten complemente necesario de las mismas" (STC 37/2002, FJ 9).

II.1.4.4. El control de las bases.

La determinación de lo básico corresponde al legislador estatal, quien goza, respetando el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, de un

amplio margen de libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia. Así pues, la acción legislativa de la fijación de lo básico respecto de cada materia supone la plasmación de una concreta opción política en su regulación, dentro del abanico de las constitucionalmente posibles.

El control por parte del Tribunal Constitucional sobre la legislación básica, en tanto que supremo intérprete de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad, se circunscribe a revisar si la calificación hecha por el legislador estatal de su norma como básica es realmente correcta, tanto desde la dimensión formal como material de la noción de bases, estándole en todo caso vedado ampliar el alcance y contenido de lo definido inicialmente como básico por el legislador estatal (SSTC 69/1988, FJ 5; 37/2002, FJ 9). Tarea fiscalizadora la que le corresponde al Tribunal Constitucional que comienza por constatar el cumplimiento de los requisitos que integran la dimensión formal de la noción de bases, pues el resultado negativo del tal enjuiciamiento convierte en innecesario todo pronunciamiento sobre la posible vulneración de la dimensión material de las bases (SSTC 69/1988, FJ 7; 227/1988, FJ 20; 197/1996, FJ 5; 213/1993, FJ 12), deviniendo improcedente todo análisis individualizado sobre si la regulación en cuestión merece o no, materialmente, la consideración de básica, dado que el criterio que se mantenga al respecto en nada modifica la decisión a la que conducen los razonamientos de orden formal (STC 118/1998, FJ 18).

La impugnación de las bases ha de canalizarse, obviamente, en atención al rango de la norma en que se contengan, a través de los procesos constitucionales arbitrados al respecto en la LOTC. No obstante, también es posible rebatir el carácter formal y materialmente básico de la normativa dictada por el Estado con tal carácter, aunque no hubiera sido en su momento recurrida, con ocasión de la controversia competencial que pueda suscitar el Estado en relación con la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas por no respetar la legislación básica estatal. En tal caso, el Tribunal Constitucional debe de pronunciarse, antes de utilizarla como parámetro de validez de la normativa autonómica, sobre el carácter o no básico de la normativa estatal que se invoca como canon de enjuiciamiento de la legislación autonómica de desarrollo. Si bien es cierto que el principio de lealtad constitucional que informa el funcionamiento del Estado "debería llevar a que las Comunidades Autónomas impugnaran en los plazos habilitados para ello aquellas normas declaradas básicas por el Estado y que, según su criterio, no reúnan dicha condición y a procurar que nadie se beneficie de sus propias omisiones, no lo es menos que este Tribunal estará obligado a examinar el carácter básico de una norma estatal cuando sea requerido para ello en otro proceso y así lo exija la delimitación del orden constitucional de competencias". El Tribunal Constitucional sustenta esta doctrina que acaba de reseñarse, de un lado, en el carácter indisponible de las competencias constitucionales, "cuya distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución y que no puede ser alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro", y, de otro lado, en la necesidad de evitar que normas aprobadas con infracción del bloque de la constitucionalidad y no impugnadas en su momento adquieran una validez de las que *ex Constitutione* carecen (STC 156/1995, FJ 2).

II.1.4.5. Bases y coordinación.

La competencia estatal de bases resulta en algunas materias reforzada por la reserva también al Estado de la competencia de coordinación, como permite apreciar tanto la lectura del art. 149.1 CE (apartados, 13, 15, 16) como la del art. 11 EA (apartado 8).

Esta competencia estatal de coordinación es distinta a la competencia de bases, aunque constituye un reforzamiento o complemento de esta última y presupone, lógicamente, la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en la materia en cuestión, las cuales el Estado debe respetar y no puede desconocer al ejercer su competencia de coordinación, pues ni la fijación de las bases, ni la coordinación general deben de llegar a tal gado de desarrollo que dejen vacías de contenido las competencias autonómicas.

Con dicha competencia de coordinación se persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que de subsistir impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema, debiendo plasmarse su ejercicio en la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actuaciones parciales en la globalidad del sistema (SSTC 34/1983, FJ 2; 49/1991, FJ 4).

II.1.5. Las competencias de ejecución.

El art. 12 EA enumera una serie de materias respecto de las cuales, como se indica en el enunciado del precepto, "corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca". Se trata, por tanto, de un elenco de materias en las que el criterio de distribución competencial que opera entre el Estado y la Comunidad Autónoma es el de conferir a aquél la legislación sobre tales materias y atribuir a ésta la ejecución de la legislación estatal.

II.1.5.1. La técnica de reparto competencial legislación estatal/ejecución autonómica.

Las competencias de ejecución del Principado de Asturias no se circunscriben únicamente, sin embargo, a la lista de materias del art. 12 EA, sino que, ciñéndonos a los artículos objeto de este comentario, también ostenta competencias de ejecución en relación con las materias recogidas en el art. 10 EA, sobre las tiene competencia exclusiva, que comprende *ex* art. 10.2 EA las potestades legislativas y reglamentaria y la función ejecutiva, así como con las enumeradas en el art. 11 EA, en las que le corresponde el desarrollo legislativo y la potestad ejecutiva, en el marco de la legislación básica del Estado. Así pues, las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma se sitúan en tres contextos diferentes: en las materias que ha asumido como competencia exclusiva (art. 10 EA); en las que le corresponde la legislación de desarrollo y la potestad ejecutiva, en el marco de la legislación básica del Estado (art.

11 EA); y, en fin, en aquellas otras en las que su competencia se agota en la ejecución de la legislación estatal (art. 12 EA). La diferencia de este tercer supuesto con los dos anteriores radica en que, en tanto que en éstos a la Comunidad Autónoma le corresponde la ejecución de lo legislado por ella, aunque sea como desarrollo de la legislación básica del Estado, en aquél, y ahí estriba precisamente la peculiaridad de este criterio de reparto competencial legislación estatal-ejecución autonómica, se disocian, atribuyéndose a entes o sujetos distintos, la potestad de legislación y ejecución sobre una misma materia, correspondiendo la primera al Estado y la segunda a la Comunidad Autónoma. De modo que en relación con las materias enumeradas en el art. 12 EA, al Principado de Asturias le corresponde la ejecución de la legislación del Estado, esto es, la potestad ejecutiva respecto a una legislación que no emana de la propia Comunidad Autónoma.

Las complejidades que conlleva este criterio vertical de deslinde competencial, al disociar las potestades de legislación y ejecución sobre una misma materia, derivan de la atribución de aquellas potestades, estrechamente interdependientes y subordinada jerárquicamente la segunda a la primera, a entes distintos entre los que no existe vinculación jerárquica alguna, estando dotado, por el contrario, de autonomía política el encargado de la función de ejecutar la legislación emanada del otro sujeto.

En nuestro ordenamiento no existe, a diferencia de otros sistemas, una regla general en virtud de la cual corresponda a las Comunidades Autónomas la ejecución de la legislación del Estado en todas aquellas materias en las que a éste se le hayan reservado o conferido la potestad legislativa, de manera que las competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal son única y exclusivamente aquellas que con tal cualidad hayan sido asumidas estatutariamente en virtud del art. 149.3 CE, sin perjuicio, claro está, de las que el Estado pueda transferir o delegar a las Comunidades Autónomas mediante Ley Orgánica (art. 150.2 CE). Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, al afirmar que "ni es posible extender esta competencia (de ejecución) más allá de lo que claramente se desprende de los términos con que se regula en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, ni puede ser aceptada la tesis conforme a la cual existe en nuestro Derecho un principio general expansivo de ejecución autonómica, para algunas Comunidades Autónomas de la legislación estatal, con escasas y contadas excepciones" (STC 104/1989, FJ 3).

II.1.5.2. La delimitación de los términos legislación y ejecución.

El alcance de los términos legislación y ejecución, por lo tanto, los ámbitos competenciales respectivos del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre una misma materia cuando opera este criterio de reparto competencial, ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional desde la STC 18/1982 (FFJJ 2 a 5), manteniéndose inalterable hasta el momento la doctrina constitucional recogida en dicha Sentencia, en la que se da respuesta al primero de los problemas que plantea esta técnica de distribución competencial, cual es el de la incardinación de la potestad reglamentaria en la potestad legislativa o en la ejecutiva. El Tribunal Constitucional, aunque reconoce que el ejercicio de la potestad reglamentaria puede considerarse incluido total o parcialmente en el término legislación, y, por tanto, ser competencia del Estado, o, por el contrario, entenderse incluido en el concepto ejecución y, por ello, corresponder

a las Comunidades Autónomas que hayan asumido tal competencia, rechaza, sin embargo, una interpretación formal y literal de los términos legislación y ejecución, al estimar que "tanto los conceptos de legislación como de ejecución son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila, sin más, la legislación al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de Ley, y la interpretación que asimila ejecución al conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una materia determinada" (FJ 3).

La respuesta al interrogante planteado la va a sustentar el Tribunal Constitucional, principalmente, en dos criterios interconexionados, que van a llevarle a subsumir la potestad reglamentaria tanto en la función legislativa, cuando se trate de reglamentos ejecutivos, esto es, los dictados en desarrollo y complemento de la Ley, como en la función ejecutiva, cuando se trate de reglamentos de organización, es decir, carentes de "efectos externos sobre derechos e intereses de los administrados" (STC 243/1994, FJ 4).

El primero de aquellos criterios es el de la finalidad perseguida por el constituyente al reservar por entero al Estado la potestad legislativa sobre una materia, que no es otra que la de encomendarle la regulación unitaria de la misma. Desde esta perspectiva finalista, "es evidente –afirma el Tribunal Constitucional– que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la Ley y el Reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud implícitamente concedida para el desarrollo reglamentario", aunque expresamente reconoce que "la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria".

Junto a éste, el otro criterio en el que se apoya la respuesta dada por el Tribunal Constitucional es el de la configuración de la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, es decir "como instrumento de la participación de la Administración en la ordenación de la sociedad, que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de Ley y acentúan, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas". No obstante, en este plano de la colaboración Ley-Reglamento en la regulación de una determinada materia, va a distinguir entre reglamentos ejecutivos, esto es, aquellos que son desarrollo y ejecución de la Ley y "que están directa y concretamente ligados a la Ley, o a un artículo o artículos de la Ley o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el Reglamento", y los reglamentos de organización, que "en todo lo más, alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que es instrumentalmente necesario para integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos o con carácter general" (STC 18/1982, FFJJ 3 y 4). En tanto que los reglamentos ejecutivos, y en tal medida la potestad reglamentaria, se incardinan en la función legislativa, los reglamentos de organización, y únicamente con este alcance la potestad reglamentaria, se integran en la función de ejecución.

Así pues, a los efectos del criterio de reparto competencial legislación estatal-ejecución autonómica, en el concepto legislación, además de las Leyes en sentido

formal y de las disposiciones normativas con rango y fuerza de Ley, se incluyen también los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, en cuanto son desarrollo y ejecución de la Ley y, por tanto, aparecen como complementarios de la misma, pues si así no fuera se frustraría la finalidad perseguida al atribuir al Estado la legislación sobre una materia de mantener la uniformidad en la ordenación jurídica de la misma, lo que sólo puede lograrse mediante la colaboración entre la Ley y el Reglamento. Por su parte, la función ejecutiva asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía en aquellas materias en las que al Estado le corresponde la legislación comprende la potestad de administrar, así como la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa, no perteneciendo al ámbito competencial autonómico la potestad reglamentaria de desarrollo que complementa o pormenoriza la Ley (SSTC 18/1982, FJ 5; 32/1982, FJ 3; 39/1982, FJ 2). En definitiva, las competencias referidas a la legislación, que corresponden al Estado, son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia de la que se trate, en tanto que las competencias referidas a la ejecución, asumidas por las Comunidades Autónomas, son por regla general aplicativas, llevando a la práctica lo establecido por las disposiciones normativas, esto es, sin innovación normativa alguna, aunque no se trate siempre de una aplicación mecánica y automática, pudiendo dictar también las normas de organización y funcionamiento interno de los servicios administrativos a los que se les encomiende la realización de la función ejecutiva.

Esta potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma puede manifestarse en reglamentos organizativos e, incluso, en Leyes formales, pues, dado el significado material, y no formal, de los términos legislación y ejecución a los efectos del sistema de distribución de competencias, no puede utilizarse como argumento para sostener en tal caso la invalidez de la Ley autonómica su rango formal, ya que "los límites competenciales de las Comunidades Autónomas [...] hacen referencia al contenido de las disposiciones, no a su forma". Por otra parte, se trata de órganos destinados a servir a la acción política de la Comunidad Autónoma en la materia de la que se trate y que no forman parte del Estado, cuya legislación han de ejecutar, pero a los que no puede encomendárseles "el ejercicio de competencias que la propia Comunidad Autónoma no tiene, ni atribuirles facultades que corresponden a los órganos previstos en la legislación (estatal), ni en ningún caso encomendarles tareas que impliquen directa o indirectamente violación o desconocimiento de tal legislación" (STC 35/1982, FFJJ 2 y 3). Aunque al integrarse dichos órganos en la propia estructura de la Administración autonómica dispone ésta de una mayor libertad de acción en su configuración, la potestad autorganizatoria autonómica ha de entenderse sin perjuicio de la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.8 CE sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (STC 243/1994, FJ 4).

II.1.5.3. El desplazamiento de las facultades ejecutivas autonómicas.

A diferencia de la técnica de reparto competencial bases-legislación de desarrollo, el criterio de deslinde competencial que se plasma en el art. 12 EA supone dejar

en el ámbito de la competencia del Estado la potestad normativa completa, susceptible de ejercicio a través de potestades legislativas y reglamentarias, de modo que ningún espacio de regulación ostenta la Comunidad Autónoma, que únicamente dispone de una competencia de ejecución de la legislación estatal. Tales amplios poderes normativos en manos del Estado implica que únicamente en supuestos muy concretos y con carácter muy excepcional puede justificarse la permanencia en el acervo competencial estatal de facultades ejecutivas. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha venido rechazando la atribución al Estado de facultades ejecutivas que correspondan a las Comunidades Autónomas como consecuencia de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en la regulación de una materia que ofrecen en su aplicación un amplio abanico de posibilidades, insistiendo, frente a la argumentación de la necesaria homogeneidad aplicativa de la legislación en todo el territorio nacional para justificar la atribución de la facultad ejecutiva al Estado, que éste al hacer uso de la potestad normativa que le corresponde en la materia, no sólo por Ley, sino también mediante reglamentos ejecutivos, puede regular con todo el detalle que considere oportuno la materia en cuestión, limitando así la discrecionalidad de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la función ejecutiva y evitando que como consecuencia del mismo deriven manifiestas e irrazonables diferencias (SSTC 100/1991, FJ 5; 236/1991, FJ 6; 195/1996, FJ 11; 196/1997, FJ 11).

No faltan, sin embargo, supuestos en la jurisprudencia constitucional en los que se excepciona esta regla general, confiriéndose al Estado la facultad de llevar a cabo un acto o actuación propiamente ejecutiva, como lo es una autorización administrativa, por considerar necesaria una aplicación unitaria y homogénea en todo el territorio nacional de la normativa reguladora de una materia, así como en atención al carácter supraautonómico de la actividad en cuestión (SSTC 196/1997, FF JJ 9 y 10).

Pero, como regla general, tampoco el alcance supraautonómico de la actividad objeto de las facultades de ejecución puede justificar por sí solo que el Estado se atribuya el ejercicio de la función ejecutiva en una materia en la que todas las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias ejecutivas, pues el Estado, en virtud de las competencias normativas que posee, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos y que resulten acordes con la materia para determinar la Comunidad Autónoma a la que le ha de corresponder en tales casos el ejercicio de la potestad ejecutiva, ya que lo que no permite el alcance territorial suprautonómico de las actividades objetos de las distintas competencias es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado en detrimento de la Comunidad Autónoma. Este desplazamiento de la titularidad de la competencia a favor del Estado únicamente es posible cuando, además del alcance territorial supraautonómcio del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera una grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de las Comunidades Autónomas. De lo contrario, esto es, de admitirse la posibilidad de que el alcance supraautonómico de la actividad desplace la competencia autonómica al Estado, seria suficiente que éste, en el ejercicio de su potestad legislativa, extendiese los efectos de una medida o actuación de carác-

ter ejecutivo a todo el territorio nacional para que se produjese, sin mayor justificación, una modificación del sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 329/1993, FJ 4; 243/1994, FJ 6; 208/1999, FF JJ 6 y 8).

Este desplazamiento de las competencias autonómicas de ejecución a favor del Estado ha sido admitido por el Tribunal Constitucional en ocasiones muy determinadas. Así, por ejemplo, cuando el ejercicio de la facultad ejecutiva genera una colisión de intereses entre dos o más Comunidades Autónomas, situación que solo puede resolverse desde una valoración "de intereses de carácter supracomunitario" (STC 1/1982, FF JJ 6 y 11). También, cuando concurran razones de seguridad pública, al ostentar el Estado competencia exclusiva en esta materia *ex* art. 149.1.29 CE, sin perjuicio del recurso siempre deseable a las técnicas de colaboración. En este sentido, en relación con la intervención de alimentos en mal estado, lo que ha de calificarse como una actuación ejecutiva, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de declarar que "no cabe excluir la posibilidad de que en aras de la protección de los ciudadanos la Seguridad Pública requiera tomar medidas para atajar riesgos de la salud pública, cuando esas medidas vengan justificadas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no puede esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes para afrontar tales riesgos, (aunque) para respetar el orden normal de las competencias, es preciso no sólo que esas medidas se justifiquen por su urgencia y necesidad, sino que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes [...], o ayuden a complementar a la actividad de éstas" (STC 33/1982, FJ 3). Y, en la misma línea argumental, en relación con el control e inspección de productos sanitarios y farmacéuticos, el Tribunal Constitucional consideró que cuando entra en juego el título competencial reservado al Estado en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), "el control e inspección serán competencias estatales a pesar de su naturaleza de competencias de ejecución y cuando no concurran otros títulos competenciales estatales habrá que entender que el control e inspección sobre la materia sanitaria o farmacéutica" corresponde a las Comunidades Autónomas" (STC 32/1983, FJ 3; en el mismo sentido, en relación con la materia de transportes, STC 118/1996, FJ 18). Igualmente ha admitido aquel desplazamiento de la competencia ejecutiva autonómica a favor del Estado cuando la medida o actuación en cuestión, en este caso de naturaleza subvencional, pueda verse perjudicada en su plena eficacia o resentirse la igualdad entre los posibles beneficiarios de las ayudas, si bien tal desplazamiento únicamente se encuentra justificado respecto a los elementos de la medida o actuación indispensables para garantizar aquellas finalidades, y sin perjuicio, en todo caso, de la puesta en marcha de los mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 79/1992, FJ 4).

En otros supuestos, como acontece con los planes de reconversión industrial, pueden concurrir competencias estatales y autonómicas de ejecución, de modo que el ejercicio de las facultades ejecutivas se presenta en tales casos como materia de responsabilidad común del Estado y de las Comunidades Autónomas, por cuanto requiere la necesaria confluencia del ejercicio de potestades de ejecución estatales y autonómicas para la consecución de unos objetivos comunes, determinando esta concurrencia competencial la necesaria participación autonómica en los órganos de ejecución que haya establecido el Estado en virtud de sus competencias (STC 29/1986, FJ 5).

II.1.5.4. Las facultades de vigilancia del Estado sobre la ejecución autonómica.

Además de la delimitación de los términos legislación y ejecución, el otro de los problemas que plantea el criterio de reparto competencial legislación estatal-ejecución autonómica, dada la disociación de la potestad legislativa y ejecutiva entre dos sujetos distintos y la relación lógica y jerarquizada entre una y otra potestad, estriba en la existencia y alcance de un poder de supervisión o vigilancia del ente titular de la potestad normativa para garantizar la unidad de dirección en la ejecución por parte de las Comunidades Autónoma de la legislación estatal y, como reverso del mismo, en la necesidad de garantizar un espacio y ámbito propio a la competencia autonómica de ejecución. La tensión entre los principios de unidad y pluralidad en los que se asienta la estructura territorial del Estado alcanza, pues, una de sus más evidentes plasmaciones en esta concreta técnica de reparto competencial.

Dejando a un lado las competencias ejecutivas que el Estado puede delegar o transferir a las Comunidades Autónomas, respecto de las cuales cada Ley de delegación o transferencia puede prever las formas de control que se reserva el Estado del ejercicio de la competencia de ejecución delegada o transferida [arts. 150.2 y 153. b) CE], en relación con las competencias de ejecución propias de las Comunidades Autónomas, esto es, las asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, la Constitución no contempla, trátense de competencias legislativas o ejecutivas, mecanismos de control a favor del Estado del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias, disponiendo únicamente controles jurisdiccionales de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 153 CE). En este contexto, respecto a las competencias autonómicas de ejecución en aquellas materias en las que al Estado corresponde la potestad legislativa, el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico intentó conferir al Estado unas facultades de supervisión que culminaban con la posibilidad de acudir al instituto de la coacción o coerción estatal del art. 155 CE. En efecto, el art. 7.2 del mencionado Proyecto de Ley confería al Estado, en tales supuestos, la facultad de velar "para la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa aplicable" y de "formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas", disponiendo en su ultimo párrafo que "cuando tales requerimientos sean desatendidos o cuando las autoridades de las Comunidades Autónomas ignoren reiteradamente las informaciones requeridas, el Gobierno procederá, en su caso, en los términos previstos en el artículo 155 de la Constitución".

El Tribunal Constitucional al enjuiciar dicho precepto admitió la necesidad en tales casos de un poder de vigilancia en manos del Estado, si bien precisó su alcance. En efecto, en primer lugar, consideró que "la uniformidad constitucionalmente pretendida en los supuestos en que corresponda al Estado la normación sustantiva, legal y reglamentaria, y a las Comunidades Autónomas sólo la ejecución quedaría desvirtuada [...] si el Estado no tuviera la potestad y el derecho de velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución y aplicación del bloque normativo", pues incluso en "los sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones a las instancias federales que, en definitiva, se concretan en una función de vigilancia que la Federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros". Al fijar el contenido y alcance de este poder de vigilancia, el Tribunal

Constitucional tuvo presente que el principio de autonomía exige que las actuaciones de las Administraciones autonómicas no sean controladas por la Administración del Estado, sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos (art. 153 CE), para sostener, a continuación, que "el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto a la Administración del Estado, pues [...] tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva" (STC 76/1983, FJ 12).

Sentadas tales premisas, al analizar las concretas facultades que al Gobierno confería el art. 7.2 LOAPA, el Tribunal Constitucional ningún reproche formuló a la facultad del Gobierno de velar por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable, ni tampoco a la facultad de formular requerimientos, si bien precisó que éstos no podían tener carácter vinculante, constituyendo un "trámite previo posible –y en ocasiones necesario– siempre que el Gobierno tenga reconocida alguna facultad de reacción ante los órganos jurisdiccionales". Con el alcance indicado, el Tribunal Constitucional no consideró inconstitucional la potestad de vigilancia conferida al Estado, aunque sí declaró inconstitucional el párrafo final del art. 7.2 LOAPA, que preveía el uso del instituto de la coacción o coerción estatal (art. 155 CE), en cuanto "encierra una modificación de los supuestos a los que es aplicable el art. 155 de la Constitución", el cual sólo puede ser utilizado cuando concurran los requisitos establecidos en el propio precepto constitucional.

Depurada de los vicios de inconstitucionalidad de los que adolecía en este extremo la LOAPA, el poder de vigilancia del Estado en los supuestos en los que a las Comunidades Autónomas corresponde la ejecución de la legislación estatal sobre una determinada materia, lo va a concretar en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autónomico en la facultad del Gobierno de velar por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas (art. 3).

Por consiguiente, y de conformidad con la doctrina constitucional recogida en la STC 76/1983, se reconoce al Estado una limitada facultad de vigilancia, que en ningún caso puede traducirse en la imposición de un cambio de actuación autonómica o en subrogarse en el ejercicio de la competencia autonómica de ejecución, insistiéndose en este sentido en la jurisprudencia constitucional en la necesidad de poner en marcha los mecanismos de colaboración e información recíproca (SSTC 100/1991, FJ 6; 236/1991, FJ 6; 208/1999; FJ 6).

Tampoco la competencia estatal de la alta inspección confiere al Estado en los supuestos considerados una más amplia facultad de vigilancia, pues tal título competencial aunque permite, a fin de armonizar el desarrollo de las respectivas competencias, "instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación con las Comunidades Autónomas", no permite, sin embargo, su sustitución, "convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control", dado que constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique una dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado (SSTC 6/1982, FFJJ 3 y 7; 32/1983, FJ 2).

II.2. ANÁLISIS SECTORIAL DE LAS COMPETENCIAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

II.2.1.Organización de las instituciones de autogobierno[*].

Se trata de la competencia que da principio a los listados competenciales estatutarios. Figura, en efecto, en el art. 10.1.1 EA como competencia exclusiva. Ha mantenido ese primer lugar y esa calificación de exclusiva desde la primera versión del EA de 1981. Sólo ha experimentado, en la reforma de 1999, una ligera variación en su enunciado, que pasó de decir sólo "Organización de las instituciones de autogobierno" a referirse, más descriptivamente, a "Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno". Esa variación, que ha venido a homologar al EA con los otros Estatutos, puede considerarse de estilo antes que de contenido, pues no es dudoso que la organización comprende también el régimen y el funcionamiento. De hecho es la redacción más breve de "Organización de las instituciones de autogobierno" la que aparece en la CE (art. 148.1.8ª).

Bien puede tenerse a esta competencia como la piedra angular del edificio competencial de la Comunidad Autónoma, por cuanto la autonomía no es en última instancia sino capacidad de autoorganización. Una competencia, si se quiere decir así, ésta de la organización de las instituciones de autogobierno "reflexiva", pero no por ello de menor significación que las competencias sectoriales de las que, por el contrario, es presupuesto. No puede extrañar, por ello, que haya venido encabezando la lista de las competencias del Principado ya desde 1981, sin verse de ningún modo afectada por la moratoria transitoria del art. 148.2 CE que congeló durante cinco años, que en la práctica terminarían siendo bastantes más, las posibilidades de ampliación competencial mediante reforma estatutaria para las Comunidades Autónomas del art. 143 CE.

Le permite esta competencia al Principado completar la regulación de las instituciones autonómicas contenida en el propio EA por mandato del art. 147.2 c) CE, de acuerdo con el cual queda reservado a los Estatutos de Autonomía "la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias". Una reserva de carácter relativo que impide, sí, ulteriores regulaciones unilaterales del Estado, pero no, en modo alguno, desarrollos complementarios de la Comunidad Autónoma, necesarios, por el contrario, para acabar de perfilar el entramado institucional que los Estatutos dibujan sólo en sus líneas principales. Así ha podido decir el Tribunal Constitucional, a propósito de la sede de las instituciones, que "el precepto contenido en el art. 147.2 c) de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria", pero no se ve razón para afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que es perfectamente acorde con una interpretación, que no hay motivos para rechazar, que ve en el art. 147.2 c) una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa" (STC 89/1984, FJ 7).

---

[*] **ALBERTO ARCE JANÁRIZ**, Letrado de la Junta General del Principado de Asturias.

Nota bibliográfica: Aja Fernández, E. y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985; Arce Janáriz, A., *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, Oviedo, Madú Ediciones, 2003; Muñoz Machado, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1984.

Como competencia exclusiva, habilita al Principado para el uso de la potestad legislativa, de la potestad reglamentaria y también de la función ejecutiva (art. 10.2 EA), si bien la regulación de las instituciones propias (Título II) queda en el propio EA sometida a reserva de ley (de mayoría cualificada) o de reglamento parlamentario, por lo que nula es la incidencia en este ámbito de los reglamentos del Consejo de Gobierno y de la función meramente ejecutiva.

También como competencia exclusiva, no hay aquí lugar para el Derecho estatal, ni siquiera a título supletorio al ser ésta de la organización de las instituciones de autogobierno una competencia exclusiva de todas las Comunidades Autónomas y no haber lugar por ello para el Derecho estatal ni de primer ni de segundo grado, según la más reciente jurisprudencia constitucional sobre la supletoriedad del Derecho estatal (STC 61/1997). No obstante, eso no impedirá que la competencia autonómica pueda verse, a pesar de ser exclusiva, condicionada por títulos competenciales del Estado. Lo tiene dicho el Tribunal Constitucional, precisamente en relación con el Principado de Asturias, cuando, enjuiciando la regulación de la Comunidad Autónoma que extendía a los Consejeros el aforamiento especial que el EA reservaba al Presidente y a los parlamentarios autonómicos, y que el Tribunal declaró finalmente inconstitucional, señala que el título competencial del Principado para la organización de sus instituciones de autogobierno "comprende, ciertamente, la regulación del Estatuto de los Consejeros, pero con las limitaciones de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado, que el legislador autonómico –como hemos dicho– no puede invadir al efectuar aquella regulación. Dicho título competencial es el que el art. 149.1.6 CE atribuye con carácter exclusivo al Estado la materia de legislación procesal" que "incluye el establecimiento del fuero jurisdiccional penal de los integrantes del Ejecutivo autonómico asturiano" (STC 159/1991, FJ 4).

El objeto de la competencia viene constituido ante todo por las instituciones reguladas en el EA. De una parte, los órganos llamados institucionales, sobre los que gravita la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma: el Presidente, la Junta General y el Consejo de Gobierno (SSTC 76/1983, FJ 38, 186/1988, FJ 4). También, la organización electoral (STC 107/1990). De la otra, los órganos auxiliares, Consejo Consultivo y Sindicatura de Cuentas, introducidos en la reforma estatutaria de 1999, que, aunque con sede en el EA, no determinan, a diferencia de los propiamente institucionales, la forma de gobierno y respecto de los que las previsiones estatutarias no son tanto habilitantes cuanto garantistas, en la medida en que el Principado, justamente en uso de la competencia de autoorganización, podría crear esos órganos auxiliares y determinar sus competencias por ley propia (así, respecto del Consejo de Cuentas de Galicia, STC 18/1991, FJ 5, y de los Consejos Consultivos, STC 204/1992, FJ 2) aunque no los previera de manera expresa el EA, que, eso sí, en cuanto los prevé los garantiza y pone su existencia a resguardo de la disponibilidad del legislador autonómico. De ahí, por ejemplo, que el hecho de que, a diferencia de la CE a nivel estatal y de otros Estatutos de Autonomía, el EA no contemple expresamente la figura del Defensor del Pueblo, el tercer gran órgano auxiliar, no impediría su creación por ley del Principado, aun cuando el Comisionado que asís se creara no gozaría de la garantía estatutaria que sí protege al Consejo Consultivo y a la Sindicatura de Cuentas.

No incluye, sin embargo, la competencia de organización de las instituciones de autogobierno la organización de la Administración propia, por más que en esta

pudiera verse la vertiente administrativa del Consejo de Gobierno. La exclusión es relevante. No es que el Principado carezca de competencias para organizar su Administración. Las tiene, pero no en virtud del art. 10.1.1 EA, y, por el contrario de la que este precepto atribuye, que es exclusiva y excluyente, sometida a las bases que el Estado establezca en uso de la competencia que sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas le reserva el art. 149.1.18 CE. Esta es la doctrina del Tribunal Constitucional desde la STC 76/1983. Así dice la STC 165/1986, FJ 6, que "no cabe entender que la potestad de autoorganización pueda extenderse hasta abarcar en su seno la organización de la respectiva Administración pública y el régimen estatutario de su funcionarios", y en la STC 50/1999, FJ 1, puede leerse, con cita de la STC 227/1988, que la potestad autonómica para organizar la Administración propia "no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado".

Efecto también importante de la competencia de autoorganización es que impide que la legislación estatal que prevenga actuaciones autonómicas pueda precisar el concreto órgano de la Comunidad Autónoma que deba sustanciar la actuación de que se trate. Eso se desprende de la STC 183/1988, FJ 6, que declaró inconstitucional la previsión del art. 7 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial que atribuía la aprobación de la sustitución de proyectos en determinados casos al Consejo de Gobierno por "especificar qué instituciones deben aprobar un acuerdo que versa sobre materias objeto de su competencia". Y es igualmente clara la STC 86/1993, FJ 2: "la atribución a un órgano interno de la Comunidad Autónoma de una competencia propia y del control del cumplimiento de las disposiciones emanadas en su ejercicio cae dentro de la facultad de organización de sus instituciones de autogobierno". La Comunidad Autónoma puede ser llamada en la legislación estatal, siempre, claro es, que se respete el orden competencial, pero éste queda en todo caso vulnerado si la llamada concreta el órgano de la Comunidad Autónoma que debe intervenir.

No tendría, en fin, sentido describir aquí la organización de las instituciones de autogobierno que, en uso de esta competencia, ha establecido el Principado, pues ése es justamente el contenido de la parte III de esta obra. Valga, pues, para concluir este epígrafe, que necesariamente es de remisión, con una referencia, meramente nominal, a la legislación que el Principado ha producido en este campo: a) Órganos: Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente del Consejo de Gobierno; Reglamento de la Junta General de 18 de junio de 1997; Ley 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General; Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular; Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas; b) Símbolos: Ley 1/1984, de 27 de abril, por la que se establece el himno del Principado de Asturias y se regula su uso; Ley 2/1984, de 27 de abril, por la que se determina el escudo del Principado de Asturias y se regula su uso; Ley 4/1990, de 19 de diciembre, de la bandera del Principado de Asturias; Ley 5/1984, de 28 de junio, por la que se instituye el Día de Asturias; Ley 4/1986, de 15 de mayo, reguladora de los honores y distinciones del Principado; c) Régimen electoral: Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General; Ley 4/1983, de 4 de agosto, reguladora del procedimiento para la designación de Senadores por el Principado de Asturias.

II.2.2. Organización territorial*.

Reconoce el EA como competencia exclusiva del Principado de Asturias "la alteración de los términos y denominaciones de los concejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos, en los términos establecidos en el art. 6 de este Estatuto" (art. 10.1.2). Y es que la propia CE es consciente de que, reconociendo un poder político regional con autonomía, debía atribuirse al mismo la vertebración de su propia organización territorial. De ahí que se permitiera a todas las Comunidades Autónomas desde un primer momento asumir la competencia exclusiva relativa a la alteración de términos municipales, así como aquellas sobre las Corporaciones locales que autorizara la legislación de régimen local (art. 148.1.2ª CE).

El ejercicio de la competencia exclusiva sobre organización territorial se proyecta sobre dos aspectos distintos: por un lado, la alteración de los términos municipales y, por otro, la creación de otras organizaciones territoriales ya sean de ámbito inferior o superior a los Concejos asturianos. Conviene atender de manera separada a ambas perspectivas.

II.2.2.1. La alteración de términos municipales.

Corresponde al Principado de Asturias aprobar la legislación que ampare la reforma de la organización territorial. En ello insiste también la LBRL al establecer que "la creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales se regulará por la legislación de las Comunidades autónomas sobre régimen local" (art. 13 LBRL). Es ésta una materia, pues, de la plena disponibilidad para el legislador autonómico, que sólo se encuentra vinculado por los criterios materiales básicos y trámites procedimentales mínimos contenidos en el citado art. 13. En concreto, se exige, por un lado, la existencia de núcleos territorialmente diferenciados, que los Municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y que la alteración no suponga disminución en la calidad de los servicios. Por otro, desde la perspectiva procedimental, se exige el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico y la audiencia de los Municipios afectados.

Estas previsiones básicas se respetan en la legislación asturiana. Es la Ley 10/1986, de 7 de noviembre, que regula la demarcación territorial de los Concejos, la que precisa el régimen para modificar los actuales términos municipales. Con res-

---

*FRANCISCO SOSA WAGNER, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de León.

Nota bibliográfica: Martín Mateo, R. y Sosa Wagner, F. "Cincuenta años de Administración local", *RAP*, núm. 150; Menéndez García, P., "Las entidades de ámbito inferior al Municipio", *Tratado de Derecho Municipal* dirigido por S. Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 2ª ed. 2003; Sánchez Morón, M., "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local", en *Tratado de Derecho Municipal* dirigido por S. Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 2ª ed. 2003; Sosa Wagner, F., *Manual de Derecho local*, Aranzadi, 7ª ed., 2002; La garantía de la autonomía local, en el *Libro Homenaje a García de Enterría*; VVAA. Dir. Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, 2ª ed., 2003; VVAA. (coord. Castilla Blanco, A.), *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, Granada, 2000.

peto a la voluntad de los Concejos y persiguiendo el objetivo de conseguir un equilibrio económico y social para mejorar la prestación de servicios públicos, regula esta Ley las distintas situaciones que puede originar una alteración de los términos municipales: la creación de nuevos Concejos por fusión de varios o por segregación de parte del territorio para constituir un nuevo Concejo; la extinción de antiguos Concejos porque varios se fusionan o uno se integra en otro; así como otras alteraciones de términos municipales originadas por agregaciones parciales de territorios (art. 2 de esta Ley).

Las alteraciones deben fundarse en motivos objetivos que acrediten la necesidad o conveniencia de la modificación (mejorar la prestación de servicios públicos, confusión de los núcleos de población como consecuencia de la expansión urbanística, insuficiencia de recursos, etc.) y deben contar con la voluntad de los Concejos afectados, salvo que exista una situación de necesidad o insuficiencia de recursos económicos notoria, así como también en caso de despoblación (art. 3 de esta Ley).

Insiste esta Ley asturiana en exigir que la creación de un nuevo Concejo sólo puede hacerse sobre la base de un núcleo perfectamente diferenciado, con recursos suficientes para prestar de manera adecuada las competencias municipales y sin que ello origine la disminución de la calidad de los servicios que prestaba el Concejo originario (art. 4 de esta Ley). Interesa recordar, en este sentido, que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, ante la impugnación realizada por el Gobierno gallego derivada de la existencia de los peculiares asentamientos de población muy dispersos declaró que:

"... la existencia de un 'núcleo de población territorialmente diferenciado' no desconoce, ni deja de desconocer, esa realidad que ahora se señala como característica de Galicia, consistente en la "población diseminada o dispersa". Es cierto que ambas expresiones no vienen a describir necesariamente idéntica realidad, pero no puede desconocerse que se trata ahora de la creación de nuevos municipios cuya autonomía se encuentra constitucionalmente garantizada. Quiere decirse, pues, que, en la medida en que el ámbito territorial de Galicia, esa población "dispersa" o "diseminada" venga a constituir efectivos "núcleos de población", quedará plenamente satisfecha la exigencia legal que se analiza. No es admisible, sin embargo, que baste la existencia de "población dispersa", que no llega a formar un "núcleo de población" con suficiente entidad para ser calificado como tal, para que pueda procederse a su configuración como nueva entidad municipal. Sin perjuicio de la necesidad de que concurran otros requisitos..."

También los Tribunales han confirmado el carácter riguroso con el que deben exigirse los requisitos para crear un nuevo Municipio, confirmando las denegaciones acordadas por las Administraciones autonómicas ante situaciones de exigua población, lo que hacía presumir la imposibilidad de prestar de manera adecuada servicios públicos (entre otras, SSTS de 10 de mayo de 2000, RJ 3878, o de 22 de enero de 2001, RJ 1582), recordando, además, que no se reconoce en el Ordenamiento jurídico ningún derecho subjetivo de un núcleo de población para constituirse como Ayuntamiento (STS de 16 de mayo de 2001, RJ 4726).

El procedimiento que debe seguirse para una alteración de términos municipales puede iniciarse en el propio Concejo afectado, cuyo Pleno debe aprobar la iniciación del procedimiento con la mayoría cualificada de dos tercios de los concejales presentes, siempre que ello implique mayoría absoluta de la Corporación (art. 6 de la citada Ley asturiana). Una Comisión que integre representantes de los Concejos

interesados deberá preparar una memoria en la que justifique la concurrencia de los requisitos exigidos, la conveniencia de la alteración, así como, en su caso, la nueva denominación y capitalidad, el régimen de obligaciones y derechos y otras cuestiones de interés. Esta documentación se debe remitir a la Consejería competente que, si la entiende completa, abrirá un periodo de información pública para que los vecinos de los Concejos puedan formular cuantas alegaciones estimen oportunas. Los Concejos deben contestar estas alegaciones y, con posterioridad, el expediente se remite al Consejo de Estado o al Consejo consultivo autonómico cuando este órgano se cree. El Consejo de Gobierno del Principado de Asturias decidirá la alteración municipal mediante Decreto que deberá contener todas las especificaciones que resulten necesarias y adecuadas según la naturaleza de la modificación (art. 15 de esta Ley asturiana). En los arts. 18 y 19 establece la Ley las pautas para facilitar el gobierno y administración provisional de los nuevos Concejos creados hasta la celebración de las próximas elecciones municipales.

También atiende la Ley 10/1986 a los trámites que deben seguirse cuando la alteración se solicita por un grupo de vecinos que quieren segregar parte del territorio del Concejo, así como cuando se decidiera por la Consejería competente reorganizar el mapa territorial (arts. 16 y 17).

En fin, del mismo modo que la normativa básica estatal, el legislador asturiano prevé la posible dotación en los presupuestos autonómicos de ayudas que fomenten la fusión de Concejos o incentiven la incorporación de unos en otros para la mejora de la prestación de los servicios públicos (art. 21 de la citada Ley).

II.2.2.2. Las parroquias rurales.

El EA reconoce la competencia exclusiva para la creación de organizaciones territoriales de ámbito inferior al municipio (art. 10.1.2) y, con anterioridad, el mismo EA reconoce "como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana" a la parroquia rural (art. 6.2), según se señala en el epígrafe específico I.3.2 sobre las parroquias rurales en la primera parte de este libro. De ahí que, en virtud de estas previsiones, el legislador aprobara la Ley 11/1986, de 20 de noviembre, de reconocimiento de personalidad jurídica a la parroquia rural. De ellas se ocupa en extenso el epígrafe I.3.2 de este libro, al que no cabe sino remitirse, sin perjuicio de hacer aquí alguna consideración.

La exposición de motivos de esta Ley, junto a los preceptos estatutarios citados, invocaba también las competencias derivadas de la posibilidad de desarrollar la legislación básica estatal que, en este punto, tras reconocer la competencia autonómica para regular las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, precisa los elementos básicos que deben satisfacerse en todo el territorio español. En concreto: la audiencia del Municipio, la existencia de un órgano unipersonal ejecutivo y otro colegiado de control, así como la ratificación por el Ayuntamiento de los acuerdos relativos a la disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa (art. 45 LBRL). Respetando estas previsiones, la Ley asturiana regula el procedimiento para el reconocimiento de personalidad jurídica propia a un núcleo vecinal bien definido y diferenciado del que integra el Concejo y con unos intereses propios o unos bienes que puedan disfrutar, ya sean comunales o vecinales en mano común (art. 2 de la citada Ley).

El procedimiento para el reconocimiento de la personalidad jurídica exige un

pronunciamiento del Concejo, así como un trámite de información pública de los vecinos afectados. La oposición de la mayoría de los mismos impedirá que prospere la iniciativa (art. 6 de la Ley). Además, debe recordarse que el Consejo de Estado en sus dictámenes de 22 de diciembre de 1981 y 1 de junio de 1983 ha sostenido que "no existe nada parecido a un derecho subjetivo por parte de un núcleo diferenciado y con características peculiares para erigirse en entidad local menor, jamás fue así y menos una vez constitucionalizada la autonomía local" (en el mismo sentido también la STS de 16 de enero de 1998, RJ 302).

Serán competencias propias de la Parroquia que debe gestionar bajo su responsabilidad, además de las que pueda delegar el Concejo: a) la administración y conservación de su patrimonio, así como la regulación y ordenación de su aprovechamiento y utilización; b) la conservación, mantenimiento y vigilancia de los caminos rurales del término Parroquial y de los demás bienes de uso y de servicios públicos de interés exclusivo de la Parroquia; c) la prestación de servicios y ejecución de obras que sean de exclusivo interés de la Parroquia y en las que predomine como forma de gestión y realización la aportación personal de los vecinos afectados. (art. 12 de la citada Ley).

La organización de esta peculiar Administración local se integra por un Presidente, elegido de manera directa por los vecinos, y por una Junta de Parroquia. La Ley atribuye al Presidente la representación de la Parroquia, la convocatoria de las sesiones de la Junta, velar por los derechos de la Parroquia, ordenar los pagos, etc. (art. 16 de esta Ley). Mientas que la Junta debe controlar y fiscalizar la actuación del Presidente, aprobar el presupuesto anual, regular el régimen de aprovechamiento de los bienes, además de otras competencias que le sean atribuidos por las Leyes o delegados por el Concejo (art. 17 de la Ley).

Las Parroquias se pueden modificar o disolver por acuerdo de los vecinos, por acuerdo de la Junta de la Parroquia avalado por dos tercios de los votos, por propuesta del Concejo acordada por la mayoría cualificada de dos tercios de los concejales presentes siempre que representen la mayoría absoluta de la corporación, así como por acuerdo del Consejo de Gobierno cuando aprecie insuficiencia de recursos para sostener los servicios que le estén atribuidos, notorios motivos de necesidad económica o administrativa o cuando a consecuencia del desarrollo urbanístico las edificaciones transforman el tradicional hábitat rural en más de un cincuenta por ciento en un núcleo urbanizado (arts. 22 y 23 de la Ley).

En fin, en virtud de esta regulación se han reconocido como parroquias rurales a los diferentes núcleos de población relacionados en el citado epígrafe I.3.2 de las parroquias rurales en la primera parte de esta obra.

II.2.2.3. Administraciones supramunicipales.

También otorga el EA la competencia exclusiva para constituir organizaciones de ámbito superior al Concejo asturiano. En el art. 6 EA se alude de manera explícita a las Comarcas y Áreas Metropolitanas; pero también podrá el Principado de Asturias favorecer o encauzar las asociaciones voluntarias de Concejos en Mancomunidades para la realización de obras o servicios de interés municipal. A todos estos supuestos se atiende en el epígrafe I.3.1 de esta obra, titulado "Concejos, mancomunidades y áreas metropolitanas", al que me remito.

II.2.3. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda[*].

Incluida en el primero de los artículos del EA referentes a las competencias del Principado de Asturias, en su redacción vigente, tras las modificaciones efectuadas por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, para incorporar las competencias trasferidas por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre y, con posterioridad, por la Ley Orgánica 11/1999, de 5 de enero, de reforma estatutaria (en la redacción inicial del EA figuraba en el art. 10.1 b] sin incluir la expresión y *del litoral*).

El precepto en el que se encuentra incluida esta competencia contiene la enumeración de las que se atribuyen a la Comunidad Autónoma con carácter exclusivo. Su atribución descansa en el art, 148.1.3ª CE y tal como determina el propio art. 10, en su número 2, del EA «en el ejercicio de estas competencias, corresponderá al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución».

---

[*] **JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota Bibliográfica: A) Ordenación del territorio: Bassols Coma, M., "Ordenación del territorio y medio ambiente", *Revista de Administración Pública*, núm. 95, págs. 41 y ss.; García Alvarez, A., "La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías", *Estudios Territoriales*, núm. 1, págs. 15 y ss.; Fernández de Gatta Sánchez, D., "Aspectos jurídicos de las relaciones entre ordenación del territorio y urbanismo", *Revista de Estudios locales*, julio, 1999, págs. 38 y ss.; López Ramón, F., "La ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid", *Estudios sobre el derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987, págs. 415 y ss.; *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Pamplona, 1995; Olivan del Cacho, J., "Ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y medio ambiente", *Derecho Administrativo, Parte especial* (Director Bermejo Vera J.), 4ª ed., Madrid, 1999, págs. 507 y ss.; Pérez Andrés, A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1998; Sala Arquer JM, *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980. B) Urbanismo. Bassols Coma, M., *Génesis y evolución del derecho urbanístico español*, Madrid, 1973; Carceller Fernández, A., *Introducción al derecho urbanístico*, Madrid, 1997; Cosculluela Montaner, L., "Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística", *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterria*, Madrid, 1991; De La Vallina Velarde, J.L., "Panorama actual del derecho urbanístico, *Revista de Estudios de la Administración local y Autonomías*, núm. 283, págs. 331 y ss.; "Autonomía local y aprobación por delegación de los planes de urbanismo", *Revista de Estudios de la Administración local*, núm. 288, págs 11 y ss.; Desdentado Daroca, E., *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*, Pamplona, 1997; Fernández Rodríguez, T.R., "El desconcertante presente el imprevisible y preocupante futuro del derecho urbanístico español", *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 94, págs. 189 y ss.; *Manual de derecho urbanistico,* 14 ed., Madrid 1999; García de Enterria, E., "Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99. págs. 395 y ss.; García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L., *Lecciones de derecho urbanístico*, 2 vols, Madrid, 1979; González-Berenguer Urrutia, J.L., *La Ley del suelo después de la sentencia del Tribunal Constitucional de* 20 *de marzo de* 1997, Madrid, 1997; González Pérez, J., *Comentarios* a *la Ley del Suelo y Valoraciones*, Madrid, 1998; Menéndez Rexach A, "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 153, págs. 35 y ss.; Sosa Wagner, F. y Caballero Cortina, A., "Urbanismo, ordenación del territorio y vivienda", *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, 1987, págs. 85 y ss.; Trayter Jiménez, J.M., *El control del planeamiento urbanístico*, Madrid, 1996. C) Vivienda. Baena del Alcázar, M., *Las viviendas de protección oficial*, Madrid, 1968; Gálvez Montes, F.J., "Comentario al artículo 47 de la Constitución española", *Comentarios a la Constitución* (Dir. F. Garrido Falla), 2ª ed., Madrid, 1985, págs. 829 y ss.; Herrero Lozano, O., "Actividad administrativa de la vivienda", *Pretor*, núm. 49, págs. 31 y ss.; Villar Ezcurra, J.L., *La protección pública de la vivienda*, Madrid, 1981.

II.2.3.1. Ordenación del territorio y del litoral.

A) La inclusión de la ordenación del litoral como competencia estatutaria.

Inicialmente el EA limitaba la competencia autonómica a la ordenación del territorio, sin incluir el litoral, tal como era la fórmula utilizada por los Estatutos de la denominada vía lenta del art. 143 CE, a diferencia de los aprobados por la vía del art. 151 y Disposición Transitoria Segunda. La inclusión expresa del litoral fue efectuada por la redacción dada al precepto por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero. La redacción inicial suscitaba la cuestión de si las Comunidades Autónomas constituidas al amparo de la vía que abren el art. 143 y la Disposición Transitoria primera de la CE –a diferencia de las del art. 151 CE– carecían de la competencia sobre la ordenación del litoral, mientras no se llevase a cabo la reforma del Estatuto o fuera asumida la competencia por vía de delegación o transferencia, planteamiento que quedó desvirtuado y resuelto por la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 A), al entender que "el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla". En todo caso, esta competencia autonómica sobre el litoral hay que conciliarla con el carácter de bienes de dominio público estatal propio de la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (art. 132.2 CE)

B) Sentido y alcance de la ordenación del territorio.

La ordenación del territorio doctrinalmente no presenta un contenido preciso, tratándose de un concepto un tanto vago e impreciso, susceptible de diversos enfoques con alcance un tanto diverso. En todo caso es de indicar que lo que se trata de ordenar no es el territorio sino las actividades que se realizan o se pretende llevar a cabo sobre el mismo.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 20 de mayo de 1983 lo define de forma sumamente amplia como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad". Ello permite acoger dentro de tal concepto fórmulas que desde el punto de vista de la experiencia comparada se presentan con caracteres muy diversos.

Como modelos de ordenación territorial pueden distinguirse, fundamentalmente, el anglosajón bajo la denominación de *Regional Planning,* que superando la dimensión estrictamente urbanística comprende los diferentes aspectos que hacen referencia a un espacio o ámbito natural determinado, de forma global e integradora; el *Aménagement du territoire,* propio de la política francesa de planificación económica, que persigue la adecuada ordenación del espacio en conexión con el desarrollo económico, de signo claramente centralizador, que tuvo, entre nosotros, su reflejo a partir de la Ley 15/1963, de 28 de diciembre, que aprobó el I Plan de Desarrollo Económico y Social, y que, en cierta forma, recogía la reforma de la Ley del Suelo efectuada por la Ley de 2 de mayo de 1975, al regular "*ex novo* la figura de los Planes directores territoriales de coordinación, de ámbito espacial indeterminado a priori", tal como señala la Exposición de Motivos de la Ley. Y por último, una tercera con-

ceptuación propia de los Estados Federales europeos (Alemania, Suiza, Austria), conocida bajo las expresiones *Raumordnung* (ordenación del espacio) y *Raumplanung* (planificación del espacio), que concibe la ordenación del territorio como una técnica de dirección de la planificación estrictamente urbanística para enmarcarla dentro de las exigencias medio-ambientales y coordinarla con las diferentes políticas sectoriales. Fórmula, esta última, que como veremos es la que en gran medida ha presidido la configuración de nuestras Leyes autonómicas de ordenación territorial.

La falta de concreción y precisión de lo que ha de entenderse por ordenación territorial viene, en cierta forma, reconocido por nuestro Tribunal Constitucional al indicar que "sobre el concepto mismo de ordenación territorial son escasas las precisiones que se encuentran en nuestra doctrina" (STC 149/1991, FJ 1 bl) y afirmando –recogiendo pronunciamientos anteriores– que "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial" (STC 77/1984, FJ 2) y cuyo núcleo fundamental "está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio de las distintas partes de territorio" (SSTC 36/1994 FJ 3; 28/1997 FJ 5 y 149/1998 FJ.3). Doctrina constitucional que se completa precisando que, en cuanto competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas (STC 56/1981, FJ 3.); pronunciamiento que es reiterado con especial amplitud en la STC 149/1998, FJ 3, en relación a la competencia del País Vasco en materia de ordenación del territorio, así como en la STC 61/1997 (FJ 16), al señalar, tanto en relación al urbanismo como a la ordenación del territorio, que "es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el uso o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio, pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirse un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si tenemos en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial".

Por ello, asimismo, las competencias municipales (arts. 137-140 CE y arts 2, 10 y 25, entre otros, LBRL), jugarán también como límite a la exclusividad de la competencia autonómica en este campo.

C) Las primeras Leyes autonómicas de ordenación territorial.

Vigente la CE y constituidas las Comunidades Autónomas, prácticamente todas ellas fueron aprobando Leyes de Ordenación del Territorio, así como Directrices Territoriales, que circunscribían y limitaban el contenido de la actividad urbanística de ámbito municipal. Inició el proceso Cataluña con la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial que, siguiendo modelos comparados, establece un sistema jerarquizado de planes territoriales a partir del Plan Territorial General; regulación que se mantiene en la Ley de Urbanismo de Cataluña de 14 de marzo de 2002, cuyo art. 5 establece que el planeamiento urbanístico ha de ajustarse a los planes

territoriales y aplicar en todo caso las directrices del Plan Territorial General. Frente a este modelo de ordenación territorial, una segundo fórmula concibe la política de ordenación del territorio como un conjunto de instrumentos de planeamiento de distinto alcance y configuración, no jerarquizados, tal como es la regulación que se contiene en la Ley de la Comunidad de Madrid de Ordenación Territorial de 30 de mayo de 1984. Estos dos modelos son los que inspiran la legislación autonómica en esta materia, tal como se pone de manifiesto en las diferentes Leyes de ordenación territorial (Andalucía, Ley 1/1994, de 11 de enero; Aragón, Ley 11/1992, de 24 de noviembre; Asturias, Ley 1/1987, de 30 de marzo; Canarias 9/1999, de 13 de mayo; Cantabria, Ley7/1990, de 30 de marzo; Castilla-León, Ley 10/1995, de 5 de diciembre; Galicia, Ley 10/1995, de 23 de noviembre; Murcia, Ley 4/1992, de 30 de julio y La Rioja, Ley 20/1998, de 29 de junio; Navarra, Ley 10/1994, de 4 de julio, que regula en un texto único conjuntamente la ordenación del territorio y el urbanismo).

D) La ordenación del territorio en los Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios del Estado al Principado de Asturias.

El Principado de Asturias, vigente su EA, comienza a hacer efectiva la competencia en este orden a raíz de los Reales Decretos 3392/1983, de 16 de noviembre, de Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de ordenación de las zonas costeras y vertidos al mar y 3511/1983, de 16 de noviembre, de Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente. Ambos Reales Decretos conciben todavía de forma muy limitada esta competencias por parte de la Comunidad Autónoma; por un lado, el Real Decreto referente a la ordenación del territorio y medio ambiente simplemente hace referencia al traspaso de funciones y servicios relativos a la "realización de estudios e investigaciones de ámbito local o autonómico" (Anexo I B 1); y el Real Decreto en materia de ordenación de la zona costera transfiere al Principado las funciones que venia realizando el Estado para "formular, tramitar y aprobar los planes de ordenación de las zonas costeras como parte del territorio", previo informe preceptivo y vinculante de la Administración estatal (Anexo I B 1).

E) La Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial.

El Principado de Asturias asume plenamente la competencia por medio de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, que se inspira claramente en la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid,

Finalidad de la Ley –tal como señala su preámbulo–, es "racionalizar la actuación administrativa desde una óptica territorial", evitando los desequilibrios territoriales y permitiendo alcanzar "una distribución espacial de actividades capaz de aprovechar las potencialidades, propias de cada zona, al tiempo que se consiguiera mejorar el nivel de vida de la población y mantener y mejorar la calidad del medio ambiente asturiano".

Principios de esta política territorial son los de racionalidad, planificación y cooperación interadministrativa, cuya aplicación quedará puesta de manifiesto por medio

de los diferentes instrumentos que la Ley regula y que son: Directrices de Ordenación territorial, Programas de Actuación territorial y Evaluaciones de Impacto ambiental y de Impacto estructural. A estos instrumentos la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística añade uno nuevo bajo la denominación de Planes Especiales de carácter supramunicipal, en virtud de la modificación que su Disposición Adicional Primera efectúa de la Ley de Coordinación y Ordenación Territorial.

a) Directrices de ordenación territorial.

"Son el instrumento expresivo de los fines y objetivos de la política territorial del Principado, constituyendo el principal elemento de planificación y coordinación territorial y la base para el desarrollo de las actuaciones con impacto que hayan de producirse en la Comunidad Autónoma" (art. 4 de la Ley).

Aunque puede estimarse que guardan una cierta similitud con la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación introducidos en la Ley del Suelo por la reforma de la Ley de 2 de mayo de 1975, presentan marcadas diferencias y responden a finalidades diversas.

Se clasifican en tres categorías en función de su ámbito territorial y contenido material:

-Directrices regionales de ordenación territorial, referidas a la totalidad del territorio de la Comunidad .

-Directrices Subregionales de ordenación territorial, referidas a un territorio menor al de la región.

-Directrices sectoriales de ordenación territorial, destinadas a regular y orientar el impacto territorial de las actividades sectoriales, ya sea en todo o en parte del territorio del Principado (art. 5) .

Su contenido viene fijado para cada una de las categorías en los arts. 6 a 9 de la Ley; concretamente el primero de dichos preceptos señala en un largo listado el contenido propio de las Directrices Regionales y Subregionales, aunque planteado con una cierta flexibilidad, ya que el nº 3 del propio artículo permite que "cuando para la formulación de las Directrices de que se trata no resulte necesario incluir previsiones referentes a alguno de los apartados anteriores, bastará con justificar adecuadamente su falta de relevancia para dicho caso concreto".

En todo caso presentan un indudable carácter normativo, sirviendo de marco obligado para la actuación territorial de la Administración pública en el Principado de Asturias; su aprobación llevará aparejada la necesidad de adaptar a las mismas los Planes urbanísticos o sectoriales y los Programas de actuación territorial (art. 10). Esta eficacia jurídica de las Directrices de ordenación territorial debe ser adecuadamente entendida, ya que no puede ser absoluta, puesto que, lógicamente, deberá respetar las atribuciones y competencias sectoriales que constitucionalmente correspondan a otras entidades y singularmente al Estado, en virtud de las competencias sectoriales que afecten al territorio, tal como se pronuncia el Tribunal Constitucional en la doctrina jurisprudencial sobre el sentido y alcance que debe darse a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio que ha quedado expuesta con anterioridad. Específicamente, es de señalar la posición mantenida por el Tribunal Constitucional al declarar que "la exclusividad con que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia en materia de ordenación del territorio no alcanza a desconocer las que con el mismo carácter vienen reservadas

al Estado en virtud del art. 149.1 CE (SSTC 56/1986 FJ 3, 149/1991 FJ 1 B]), cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997 FJ 5). Como hemos afirmado en esta última Sentencia, recogiendo precedentes pronunciamientos de este Tribunal, el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico. y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. art. 149.1.4, 13, 20, 21, 22,23, 24, 25 y 28 CE) con la indudable consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionan la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (FJ 22, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994; también STC 40/1998, FJ 30)" (STC 149/1998, FJ 3).

La elaboración y aprobación de las Directrices, dado el carácter y significado jurídico que presentan, queda sometido a un procedimiento de gran complejidad, análogo en cierta forma al que rige para la aprobación de los Planes urbanísticos municipales. Y ello a pesar de que la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, tal como señala su Preámbulo, persigue agilizar su "redacción, revisión y modificación para que pueda constituir un instrumento más fácilmente adaptable a la política territorial que pueda desarrollar el Principado de Asturias". La tramitación de este instrumento de ordenación territorial se desarrolla en diversas fases, distinguiendo: la iniciación del procedimiento (acuerdo del Consejo de Gobierno); la elaboración de un documento de avance; la propuesta formal de Directrices; las aprobaciones inicial, provisional y definitiva (esta última, asimismo, por parte del Consejo de Gobierno), y, en la mayoría de ellas, estableciendo una serie de trámites de información pública e informes de diversos organismos y corporaciones, como expresión del principio participativo que se quiere hacer presente en su formulación.

En desarrollo y aplicación de la Ley, el Consejo de Gobierno aprobó las Directrices Regionales por Decreto 11/1991, de 24 de enero, con un importante contenido, culminando un procedimiento que se inició por Acuerdo de 26 de noviembre de 1987 del propio Consejo de Gobierno, y, con posterioridad, las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio de la Franja Costera por Decreto 107/1993, de 16 de diciembre.

b) Programas de Actuación Territorial.

Son el instrumento de ordenación territorial que en desarrollo de las Directrices "tendrá por objeto recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorio que vayan a realizarse por los diversos organismos y entidades de la Administración del Principado" (art. 12).

El procedimiento de elaboración aparece regulado en los arts 24 a 26, estableciendo, entre otros trámites, el informe preceptivo del Comité de Inversiones y Planificación, así como de la CUOTA, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno.

c) Evaluaciones de Impactos.

Se entiende por tal "el conjunto de estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar la posible actuación que una actuación o grupo de actuaciones haya de tener sobre un ámbito espacial determinado" (art. 17).

Se dividen en dos categorías:

-Evaluación de impacto ambiental, referida a la determinación del posible efecto sobre el medio ambiente natural o edificado, y

-Evaluación de impacto estructural, referida al análisis de los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa o indirectamente de la actuación evaluada, así como de su incidencia en el sistema de núcleos de población, infraestructuras, equipamientos y servicios (art. 17.2).

La Ley se remite, en lo referente a los datos que los proyectos deben ofrecer, a lo previsto en el Real Decreto 1302/1986, de 28 de junio (art. 18.3) (en la actualidad habrá de estarse a las modificaciones introducidas por la Ley estatal 6/2001, de 8 de mayo).

d) Planes Territoriales especiales supramunicipales.

Como ya quedó indicado, este instrumento de ordenación territorial fue incorporado al ordenamiento autonómico por la Disposición Adicional Primera de la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que modifica en este punto la Ley 1/1987, de Coordinación y Ordenación Territorial.

Se trata de planes formulados por la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, sometidos a información e informe de los Ayuntamientos cuyo planeamiento pueda verse afectado por estos planes supramunicipales, cuya aprobación corresponde a la CUOTA. Como normas jurídicas entrarán en vigor una vez publicados íntegramente en el BOPA y serán directamente aplicables, prevaleciendo sobre los contenidos contrarios de los diferentes planeamientos urbanísticos municipales, que deberán ser objeto de la correspondiente modificación. Asimismo, vincularán las actuaciones y proyectos de todas las Administraciones públicas, sin perjuicio del respeto a las competencias exclusivas sectoriales del Estado y de otras entidades públicas, en los términos reconocidos por la doctrina del Tribunal Constitucional, tal como con anterioridad quedó indicado.

F) Organización administrativa.

La organización administrativa del Principado de Asturias en relación a la ordenación territorial es común al urbanismo, por lo que nos remitimos al epígrafe correspondiente de esta última materia.

II.2.3.2. Urbanismo.

A) El urbanismo en el Ordenamiento jurídico español. Antecedentes legales: la Ley del Suelo de 1956 y el Texto refundido de 1976.

Prescindiendo de antecedentes relativos a las medidas conducentes al ensanche y reforma interior, inicialmente de carácter singular para ciertas ciudades, como fueron los Planes de Ensache de Madrid (Plan Castro; Real Decreto 19.7.1860) y Barcelona (Plan Cerdá; Real Decreto 31.5.1886) y más tarde con alcance general (Ley

de Ensanche de 29 de junio de 1864 y Reglamento de 25 de abril de 1867; Ley de 22 de diciembre de 1876 –que reformó la anterior de 1864– y Reglamento de 19 de febrero de 1877; Ley de Saneamiento y Reforma Interior de 18 de marzo de 1895), así como las Leyes de grandes ciudades de mediados del siglo XX (Madrid: Ley de 25 de noviembre de 1944; Bilbao: Ley de 17 de julio de 1945; Valencia: Ley de 18 de diciembre de 1946 y Barcelona: Ley de 3 de diciembre de 1953) , el derecho urbanístico español presenta como fecha de nacimiento la de 12 de mayo de 1956 en que se aprueba la Ley de Ordenación Urbana y Régimen del Suelo, conocida como Ley del Suelo.

Se trata de una Ley que interviene la propiedad del suelo con el fin de ordenar el crecimiento urbano, evitando que los núcleos de población surjan arbitrariamente y se desarrollen al capricho de cada uno de sus habitantes. Por ello, la idea central en que descansa la Ley es la del plan (*planning* de la ordenación urbana anglosajona), entendiendo por tal la previsión racional a la que se somete la actuación urbanizadora y de edificación en un determinado horizonte temporal, de forma que las decisiones básicas de la configuración urbana no descansen en la voluntad del titular del derecho subjetivo de la propiedad del suelo. Por ello, la Ley configura el urbanismo como función pública plenamente sometida al Derecho a través del correspondiente plan que determinará el uso del suelo y la edificación, confiando a las Administraciones públicas la responsabilidad de ordenar y dirigir el desarrollo urbano y "sustrayendo la dirección y control del proceso urbanizador de la iniciativa privada" (STC 61/1997, FJ 14 c]) para confiarlo a los poderes públicos.

El texto de 1956 fue objeto de reforma por la Ley de 2 de mayo de 1975, pretendiendo recoger la experiencia derivada de su aplicación. La Ley de modificación establecía en su Disposición Final Segunda la redacción de un texto refundido, que fue aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Ésta es la normativa urbanística vigente cuando se aprueba la CE de 1978.

B) El urbanismo en la CE de 1978: la posición inicial de las Comunidades Autónomas.

La norma constitucional aparte de referirse en su art. 47 a la "utilización del suelo de acuerdo con el interés general y establecer que "la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística", en su Título VIII al determinar la distribución competencial, tanto de carácter legislativo como ejecutivo, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, atribuye a estas últimas la posibilidad de asumir en sus Estatutos la competencia sobre "Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (art.148.1.3ª). En base a dicho precepto constitucional los Estatutos de las diecisiete Autonomías han asumido estas competencias con carácter exclusivo, entendiendo comprendida dentro de ella tanto la potestad legislativa, como poderes de ejecución y gestión.

Desde un primer momento –incluso en pleno régimen preautonómico– los Decretos de transferencias han ido atribuyendo a las Autonomías las competencias y responsabilidades que hasta entonces correspondían a la Administración del Estado, de conformidad a la Ley del Suelo de 1956 y sus disposiciones complementarias. Ello entrañaba que el Texto Refundido de 1976 era aceptado y respetado inicialmente por todas las Comunidades Autónomas; éstas se limitaron a ejercer las competencias

meramente ejecutivas de control sobre las entidades municipales, mientras que en el plano legislativo no sintieron la necesidad de aprobar una legislación alternativa –salvo excepciones (Cataluña: Decreto legislativo 1/1990, de 12 de julio; Valencia: Ley 6/1994, de 15 de noviembre; y Navarra: Ley 10/1994)–, bastándoles una regulación meramente puntual de carácter complementario, acorde con el sentido y alcance de la norma estatal preconstitucional, para acomodar la función pública urbanística al nuevo ordenamiento autonómico. Como ha sido señalado doctrinalmente "era ...cuestión absolutamente pacifica la pervivencia de una misma cultura urbanística y la existencia de un consenso básico en torno a lo que podemos llamar un auténtico *ius commune*, segregado día a día a lo largo de las tres últimas décadas" (T.R. Fernández) .

C) El urbanismo en el Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, de Transferencias de competencias al Principado de Asturias y las primeras Leyes autonómicas asturianas reguladoras de aspectos singulares del régimen urbanístico.

Es esta la situación que tiene lugar en el Principado de Asturias. Aprobado su EA que le atribuye con carácter exclusivo la competencia urbanística (inicialmente en su art. 10.1.b y en la redacción vigente en el art. 10.1.3ª), el primero de los Reales Decretos de traspasos, el Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, efectúa la transferencia de las competencias de la Administración del Estado, entre otras materias, en el ámbito urbanístico. Se trata de funciones puramente ejecutivas, propias de la Administración pública, sin referencia alguna al ámbito legislativo y que, en gran medida, van a ser ejercidas de forma compartida con la Administración estatal.

En el plano legislativo el Principado de Asturias aprueba diversas Leyes para regular aspectos concretos, en cierta forma complementarias del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, que sigue siendo el marco normativo de fondo del ordenamiento urbanístico. Aparte de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial con su incidencia en el campo estrictamente urbanístico, se aprueban la Ley 8/1984, de 13 de julio, por la que se autoriza la creación de una Sociedad Regional de Gestión y Promoción del Suelo; la Ley 3/1987, de 8 de abril, de Disciplina Urbanística (objeto de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, resuelta por STC 11/1999, de 11 de febrero); la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural y la Ley 2/1991, de 11 de marzo, de Reserva del Suelo y Actuaciones Urbanísticas Prioritarias.

D) La STC 61/1997, de 20 de marzo.

Aprobada por el Estado la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma Urbanística y Valoraciones (refundida con las disposiciones que quedaban vigentes de la Ley del Suelo de 1976 por el Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), distintos Parlamentos y Gobiernos autonómicos interponen recurso de inconstitucionalidad, inicialmente contra la Ley 8/1990, ampliado con posterioridad contra el Texto refun-

dido de 1992. Recursos que fueron fallados por STC 61/1997, de 20 de marzo, que supuso una auténtica conmoción y derrumbe de todo el sistema jurídico vigente en materia de urbanismo, al anular por motivos estrictamente competenciales más de doscientos artículos del Texto Refundido, hasta el punto de que sus efectos se han comparado, gráficamente, con los de un tornado que "en unos segundos destruye súbitamente el pueblo pacientemente construido durante varias generaciones" (E. García de Enterría). Prescindiendo de las críticas que se han dirigido al pronunciamiento constitucional –tanto respecto a su fundamentación como a su alcance–, limitándonos a constatar sus efectos, nos encontramos con los siguientes criterios determinantes del ordenamiento urbanístico:

a) La competencia para establecer la legislación en relación al urbanismo corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, de conformidad al llamado bloque de constitucionalidad, constituido por la CE y "las leyes que dentro del marco constitucional se hubieren dictado para delimitar la competencia del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias" (art. 28 LOTC). Rotundamente se manifiesta el Tribunal Constitucional al afirmar que "en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística" (FJ 6 a]).

b) El Estado tan solo dispone de competencia para legislar en relación al suelo sobre los principios y condiciones básicas del estatuto legal de la propiedad inmobiliaria. Lo que para el Tribunal Constitucional "no es sinónimo de legislación básica, bases o normas básicas" (FJ 7 a]), sino de aquellas condiciones imprescindibles o necesarias que garanticen la igualdad, "que no puede consistir en una igualdad formal absoluta de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana" (FJ 8).

c) La competencia exclusiva que corresponde a las Comunidades Autónomas priva al Estado de poder dictar normas con carácter meramente supletorio, a los efectos del art. 149.3 CE. Para el Tribunal Constitucional la supletoriedad de una norma no puede venir determinada "desde normas especialmente aprobadas con tan exclusivo propósito, para incidir en la regulación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo título competencial que justifique dicha reglamentación" (FJ 12 c]). Por esta vía quedan invalidados, por incompetencia, nada menos que ciento setenta y siete artículos del Texto Refundido de 1992 por su alcance supletorio.

d) Consecuencia de todo lo anterior es que no solamente queda anulado por inconstitucional gran parte del ordenamiento urbanístico vigente, sino que, al alcanzar dicha declaración de inconstitucionalidad a la disposición derogatoria de la Ley 1990-1992, tal pronunciamiento supone dejar sin efecto la abrogación que efectuaba del Texto refundido de 1976, puesto que para el Tribunal Constitucional dicha normativa urbanística no se encontraba a disposición del Estado "ya sea para alterarla (aun con eficacia supletoria) o para derogarla" (FJ 12 d]). Con ello, sorprendentemente, nos encontramos con la resurrección jurídica del Texto Refundido de 1976, ahora sí con carácter supletorio.

Ante esta desconcertante situación derivada de la STC –tal como doctrinalmente ha sido calificada (T.R. Fernández)–, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas se vieron precisados a adoptar medidas para intentar poner orden en el maltrecho ordenamiento urbanístico.

El Estado aprueba la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que pretende moverse en el estrecho marco que el Tribunal Constitucional le reserva en este campo, por lo que descansa en los títulos competenciales contenidos en el art. 149.1 CE (regla 1ª: condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales; regla 4ª: Defensa Nacional y Fuerzas Armadas; regla 8ª: Legislación civil; regla 13ª: Planificación general de la actividad económica; regla 18ª: Régimen jurídico de las Administraciones públicas, Procedimiento administrativo común, Expropiación forzosa y Responsabilidad y regla 23ª: Protección del Medio ambiente). Concretamente, tal como precisa su Exposición de Motivos persigue "regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que incidan en la urbanización", Normativa que fue objeto de modificaciones posteriores (inicialmente, por Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio) y que ha sido valorada constitucionalmente, como consecuencia de diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diversos Parlamentos y Gobiernos autonómicos, por la STC 164/2001, de 11 de julio, que anula simplemente los arts. 16.1 (FJ 27) y 38 (FJ 30), referentes a determinados aspectos del derecho de los propietarios de suelo urbanizable y del procedimiento de tasación conjunta, respectivamente.

Por su parte, las Comunidades Autónomas también entendieron preciso actuar en el plano legislativo, para cubrir el vacío legal producido por el fallo constitucional. Algunos Parlamentos autonómicos el mismo día en que se publicó la STC aprobaron una *ley-remiendo* para el roto producido; así sucedió con las Leyes de 25 de abril de 1997 del País Vasco y Cantabria, aunque en algún caso se hiciera con evidente falta de rigor jurídico, optando por la vía simple de establecer que "hasta la aprobación de una Ley de Ordenación Urbana de la Comunidad Autónoma, regirá, íntegramente como propio el estatal en vigor con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997"

A partir de ese momento las diferentes Comunidades Autónomas, prescindiendo de aquellas que ya tenían un derecho urbanístico propio alternativo al del Estado (tal es el caso ya indicado de Cataluña, Valencia y Navarra, por lo que en su día se limitaron a dictar las normas precisas para acomodarlo a la nueva Ley estatal de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998), han ido aprobando Leyes urbanísticas, en algunos casos con carácter urgente y transitorio y que en gran medida se limitaban a transcribir y dar rango de derecho propio a los contenidos del Texto refundido de 1992, declarado inconstitucional por motivos estrictamente competenciales. Tal fue el caso de Andalucía (Ley 1/1997, de 18 de julio), Castilla-La Mancha (Ley 5/1997, de 10 de julio) y Extremadura (Ley 13/1997, de 23 de diciembre). Con posterioridad, ya más reflexivamente, las Comunidades Autónomas han aprobado Leyes de Ordenación Territorial y Urbanismo como derecho propio, en ejercicio de la amplia competencia que el Tribunal Constitucional les ha reconocido, adaptado a la Ley estatal 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones. Tal es el caso de Aragón (Ley 5/1999, de 25 de marzo), Canarias (Ley 9/1999, de 13 de mayo), Castilla-León (Ley 5/1999, de 8 de abril), Baleares (Ley 6/1999, de 3 de abril), Castilla-La Mancha (Ley 2/1998, de 4 de junio), La Rioja (Ley 10/1998, de 2 de julio), Extremadura (Ley 15/2001, de 14 de diciembre). El Principado de Asturias se incorpora al proceso aprobando la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística.

E) La Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación urbanística.

a) Consideraciones generales.

El ordenamiento urbanístico presenta un carácter que se ha venido denominando bifásico, al estar constituido por un primer nivel normativo de ley formal que va a ser objeto de concreción y desarrollo por el planeamiento, en cuanto normativa de carácter reglamentario aprobada por la Administración urbanística competente (segundo nivel). Ese primer nivel normativo en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias está constituido por la Ley 3/2002, de 19 de abril, que viene a sustituir a la regulación que se contiene en el texto refundido de la Ley estatal del Suelo de 1976, de aplicación supletoria, de conformidad a la doctrina constitucional contenida en la STC 61/1997.

Con este texto legal la Comunidad Autónoma asturiana va a disponer de "un sistema completo y propio de ordenación urbanística", tal como precisa el Preámbulo de la Ley (apartado 1), que viene a regular la actividad urbanística en el marco de la ordenación del territorio (art. 1). En tal sentido y de conformidad a la doctrina constitucional, disciplina las potestades públicas "referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas" (STC 61/1997, FJ 6.a]). Ámbitos que en la Ley autonómica se encuentran especificados con carácter general en el art. 4, determinando las potestades o facultades administrativas en cada uno de ellos.

Como también señala su Preámbulo la Ley "ha mantenido la propia terminología del derecho estatal", recogiendo las ideas cardinales que en nuestro ordenamiento jurídico han ido decantándose desde la primera Ley del Suelo de 1956; principios básicos que aparecen formulados en el art. 2 de la Ley, tales como la concepción del urbanismo como función pública, el plan como determinante del contenido del derecho de propiedad, la función social de este derecho, la afectación de las plusvalías a la colectividad contribuyendo al coste de la urbanización, así como la justa distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento. Al mismo tiempo la nueva Ley mantiene en vigor la legislación urbanística singular del Principado de Asturias que se modifica solo en aspectos concretos por medio de las Disposiciones Adicionales Primera a Cuarta, ambas inclusive; legislación urbanística a la que alude la Disposición Final Quinta al conferir al Consejo de Gobierno la correspondiente delegación legislativa para aprobar un Texto refundido único, que contenga todas las disposiciones con rango de ley vigentes en materia urbanística y de ordenación del territorio.

El amplio contenido del ordenamiento urbanístico del Principado de Asturias se contiene en ciento sesenta y seis artículos, distribuidos en un Título Preliminar (Disposiciones Generales) y seis Títulos (Organización y coordinación administrativa, Información pública, Régimen urbanístico del suelo, Planeamiento urbanístico o del territorio, Gestión urbanística e Intervención en el mercado del suelo). A ello se añaden seis Disposiciones Adicionales, nueve Transitorias y cinco Finales y todo ello precedido de un expresivo Preámbulo que persigue poner de relieve el sentido, finalidad y contenido de la Ley.

b) Rasgos significativos de la ordenación urbanística del Principado de Asturias.

Aunque la Ley se inspira y acoge los principios básicos, la terminología y técnicas urbanísticas propias del ordenamiento estatal contenido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, como ya quedó indicado, así como en experiencias propias de ordenamientos urbanísticos de otras Comunidades Autónomas que han ido por delante en la aprobación de la correspondiente norma, con lo que se consigue una cierta uniformidad muy conveniente entre los diferentes territorios, podemos señalar algunos rasgos acusados del sistema jurídico que se establece, persiguiendo adaptar "toda la normativa urbanística a las peculiaridades del Principado de Asturias", tal como se encarga de precisar el Preámbulo de la Ley (apartado 2):

1º) Preocupación especial por la protección del espacio rural, que "identifica el territorio asturiano especialmente vivo y con valores propios, paisajísticos, ambientales y culturales, espacio que es necesario preservar sujetándolo a una ordenación incompatible con una transformación que ponga en riesgo su propia existencia" (Preámbulo de la Ley, apartado 2). A tal fin la Disposición Adicional Quinta establece la Catalogación de los núcleos rurales.

2º) Articulación entre el urbanismo y la ordenación del territorio (art. 3) buscando "vías de conexión más fluidas y operativas que permitan la debida integración de todas las políticas sectoriales con incidencia territorial a fin de lograr la adecuada cohesión socio-económica de la Comunidad Autónoma, tal como también se destaca en el Preámbulo de la Ley. Quiere ello significar que la actividad urbanística, comenzando por la de signo planificador, habrá de tener en cuenta los instrumentos de ordenación territorial y en general las políticas que desde una dimensión socioeconómica tienen su incidencia sobre el término municipal.

3º) Simplificación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística tradicionales que se mantienen (Plan general, Planes parciales y especiales y Estudios de detalle), suprimiendo las Normas Subsidiarias (Disposición Transitoria Octava, que persigue que todos los municipios cuenten con Plan general) e incorporando la figura de los Estudios de Implantación para facilitar la localización de actividades, equipamientos y dotaciones de interés público o social, en suelo no urbanizable cuando así esté previsto en el planeamiento general (art. 59).

4º) El Preámbulo de la Ley hace especial hincapié en que "las mayores innovaciones de esta Ley se centran en la gestión urbanística, en la que se ha procurado atender especialmente a los problemas detectados en la práctica". A tal fin se regula en el suelo urbanizable los sectores o unidades de carácter prioritario (arts. 50 b], 100.1 y 107 y ss.), haciendo entrar en defecto de los propietarios del suelo la figura del agente urbanizador (art. 107), cuando la propia Administración urbanística no lleve a cabo la urbanización mediante gestión directa (art. 106). Este sistema aplicable al suelo urbanizable prioritario, a semejanza de otros ordenamiento urbanísticos autonómicos, pretende fundamentarse en tres principios básicos, tal como explicita el Preámbulo de la Ley: "el urbanismo como función pública, que exige otorgar a la Administración los instrumentos necesarios para asegurar la rápida urbanización del suelo, el respecto al derecho de propiedad que exige conceder a sus titulares la facultad de asumir la urbanización, con sus cargas y beneficios y la colaboración de terceros que podrán ser llamados a esta tarea cuando los propietarios no la asuman" (apartado 16). Fuera de este supuesto de suelo urbanizable prioritario, la gestión

urbanística se lleva a efecto a través de los sistemas de actuación tradicionales (compensación. cooperación y expropiación) .

5º) El otro aspecto de la gestión urbanística, es decir, la edificación y su conservación también es contemplado en la Ley otorgando a la Administración urbanística, en defecto de los propietarios, las potestades precisas para llevarla a efecto bien directamente o mediante la figura del agente edificador (arts. 150-152).

c) Las competencias urbanísticas de los municipios en la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril.

No es preciso argumentar mayormente acerca de que el urbanismo hace referencia a potestades y competencias netamente locales, teniendo en cuenta los intereses a que afecta. Basta pensar que hasta la Ley del Suelo de 1956 la competencia urbanística era esencialmente municipal, siendo dicha Ley la que atribuyó a otras Administraciones públicas un importante protagonismo a costa de la competencia de los Ayuntamientos.

Así lo tiene reconocido el Tribunal Constitucional al señalar que el urbanismo incide en "lo que podemos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo. cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tales objetivos" (STC 61/1997, FJ 6]). Doctrina constitucional que no duda en considerar que entre los diversos ámbitos que afectan a intereses locales se encuentra el urbanismo "como una de sus manifestaciones más importantes (...) entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias está el urbanismo" (STC 40/1998, FJ 29).

Por otra parte y como no podía ser de otra forma, la Ley reguladora de las Bases de Régimen local así lo recoge en su art. 25.2, con el carácter y significado que este texto legal presenta en nuestro ordenamiento jurídico y que no debe ser desconocido a la hora de precisar el ámbito competencial municipal. Y ello, por cuanto la concreción normativa del principio de descentralización en la esfera local (art. 103 CE), así como el de autonomía (art. 137-140 CE), en un primer nivel o reflejo constitucional –ante la parvedad con que la cuestión es abordada en el texto constitucional, que simplemente se limita a proclamarla sin más especificaciones– vendrá establecida por la Ley estatal de Régimen local, en cuanto que en ella se contienen "los rasgos definido res de la autonomía local, concreción de los artículos 137,140 y 141 de la Constitución española" (STC de 5 de julio de 2001, FJ 4) .En tal sentido es por lo que hay que entender que dicha Ley de Régimen local en determinados aspectos de la misma, forma parte del llamado bloque de constitucionalidad (art. 28 LOTC), tal como viene siendo considerado por el Tribunal Constitucional (SSTC 27/2987, FJ 5; 214/1989, FJ. 3 y 108//1998, FJ 12), que no duda en otorgarle esté carácter de "función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que doten de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local" (STC 214/1989, FJ 3).

En esta línea de principio la Ley urbanística del Principado de Asturias se declara *municipalista* (Preámbulo, ap. 10), en cuanto que vincula la intervención de la Comunidad Autónoma a la concurrencia de un interés supramunicipal y en la medida en que sea preciso superar el marco localista –a lo que ya se refería la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956.

Ello se refleja en el art. 7.2 al determinar que "con carácter general y como competencia propia, la actividad urbanística corresponde a los Concejos, que ejercerán cuantas competencias en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones". Completando la distribución competencial al señalar la Ley que "corresponden al Principado de Asturias las competencias que expresamente le confiere esta Ley y le atribuyen las restantes disposiciones legales urbanísticas, por concurrir circunstancias de interés supramunicipal" (art. 7.3) .

Este carácter municipalista, con que la Ley se define, se quiere dejar sentir –en un intento cargado de buenas intenciones desde un punto de vista pragmático, pero de muy dudosa valoración técnico-jurídica– en la fórmula que la Ley arbitra de aprobación por delegación de los Planes Generales Municipales (arts. 9 y 73) .

Con ello se trata de intentar paliar las limitaciones que para la autonomía municipal supone el hecho de que la aprobación definitiva de los instrumentos de planificación general corresponda a la Comunidad Autónoma. Siguiendo en este punto el modelo de otras autonomías se atribuye la aprobación al propio municipio, en ejercicio de una competencia delegada; abrió camino la Ley 7/1995, de 29 de junio, de Galicia, cuyo preámbulo quiere destacar el protagonismo que a los municipios debe corresponder en relación al urbanismo, como algo consustancial a la esfera local, lo que "aconseja establecer las bases que jurídicamente hagan viable que la actuación autonómica en los municipios, pueda tener lugar a través de la propia Administración municipal".

Tal como queda regulada la cuestión en la Ley de la Comunidad asturiana la aprobación definitiva del plan general se atribuye "en régimen de competencia delegada a los concejos cuya población de derecho sea superior a 40.000 habitantes" (art. 9.1) y se admite la posibilidad de delegación mediante resolución específica "en aquellos concejos de población de derecho inferior a 40.000 habitantes que se encuentren agrupados en mancomunidades urbanísticas o que sin estarlo así lo soliciten, cuando resulte acreditado, en ambos casos, que disponen de servicios técnicos, jurídicos y administrativos adecuados a tal fin, por si mismos o por estar atendidos por Oficinas Urbanísticas Territoriales del Principado de Asturias" (art. 9.2).

Esta figura de la delegación intersubjetiva de competencias en cuanto técnica de articulación entre distintas Administraciones públicas merece ser siempre bien valorada, cobrando una especial significación en todo Estado compuesto como criterio de estructuración de la organización territorial del poder. Así está expresamente previsto en la CE al regular las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas (art. 150.2 CE) y en la LBRL (arts. 7, 27 y 37) al referirse a las competencias, tanto estatales como autonómicas, que puedan ser transferidas por esta vía a las entidades locales.

Sin embargo, es cuestionable la utilización de la delegación en el supuesto que estamos considerando, es decir, si jurídicamente es correcto acudir a esta fórmula para la aprobación del plan general de urbanismo, confiando su aprobación definitiva a la propia entidad en virtud de competencia delegada.

Dado el carácter que debe ser atribuido al acto de control ejercido por la Comunidad Autónoma al aprobar el Plan General de Urbanismo, ello supone, por su propia naturaleza, que no sea susceptible de delegación en el ente controlado. La delegación de competencias por su propia funcionalidad es contraria a recaer sobre facultades de control o tutela, como el ordenamiento jurídico en supuestos análogos expresamente rechaza (art. 13.2 c] LRJPAC). Por otro lado, hay que tener presente

que el ejercicio de la competencia delegada queda sometido a fuertes condicionamientos por parte del ente delegante, ya que ha de efectuarse "en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad" (art. 7.3 LBRL) y "en todo caso la Administración delegante podrá (...) emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar en cualquier momento información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados o formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas" (art. 27.2 LBRL). El verdadero sentido de la delegación de competencias la hace aplicable respecto de funciones y servicios de titularidad del ente delegante, pero no para el supuesto de competencias formales de fiscalización o control sobre el ente delegado.

Por ello, en estos casos lo más respetuoso con la autonomía municipal sería la pura y simple transferencia de la competencia a los entes municipales, es decir, la supresión de esta facultad de control por parte de la Comunidad Autónoma, bien con carácter general o en supuestos concretos previstos por la Ley y actualizados por resolución administrativa, otorgando al municipio plena competencia y responsabilidad a la hora de la aprobación de su plan de urbanismo; especialmente tratándose de municipios que cuenten con medios adecuados (servicios técnicos, jurídicos y administrativos, en expresión del art. 9.2 de la Ley). Con tal sistema el ordenamiento urbanístico de nuestra autonomía se acercaría a los criterios que, en línea descentralizadora, han sido aplicados en el derecho francés y nos separaríamos de los procedimientos de aprobación de los planes propios del urbanismo italiano que inspiró al legislador español de 1956-1976.

F) Organización administrativa del urbanismo.

El contenido de este apartado es común, como ya quedó indicado, a la ordenación del territorio, encontrándose regulado en la Ley en el Título I bajo la rúbrica "Organización y coordinación administrativa".

Bajo la expresión "Administración pública actuante" se enumeran la Administración de la Comunidad Autónoma (Principado de Asturias), y las entidades locales (Concejos, Mancomunidades y demás entes supramunicipales que puedan constituirse) (art. 7.1), estableciendo la distribución competencial que ha quedado reseñada en el apartado referente a la competencia urbanística de los municipios. La organización administrativa de la Comunidad Autónoma se concreta en el Consejo de Gobierno, con el carácter que le es propio y que le atribuye el art. 33 EA; un órgano unipersonal (la Consejería correspondiente) y un órgano colegiado (la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias-CUOTA) (art.8.1).

De conformidad al Decreto 9/2003, de 7 julio, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración del Principado, la Consejería competente es la de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, que encuentra su regulación y organización básica en el Decreto 86/2003, de 29 de julio. Le corresponde la competencia urbanística residual, es decir, las atribuciones propias de la Comunidad Autónoma; el Decreto de estructura orgánica básica de la Consejería atribuye las funciones específicas en estas materias a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La CUOTA creada por la Ley del Principado de Asturias 1/1987, de Coordinación

y Ordenación Territorial, se encuentra regulada en su organización y funcionamiento por el Decreto 169/1999, de 9 de diciembre, modificado por el Decreto 118/2002, de 19 de septiembre, que distribuye las competencias entre el Pleno, la Comisión Ejecutiva y la Comisión Permanente. Le corresponde ejercer funciones de "consulta, coordinación e impulso y, en su caso, resolución, sobre cuestiones tanto urbanísticas como de ordenación territorial" (art. 8.3) .

La organización administrativa del Principado se completa con la posible existencia de Oficinas Urbanísticas Territoriales, con el carácter de órganos desconcentrados y la finalidad de cooperar y asistir a las entidades locales en el ejercicio de sus competencias urbanísticas (art. 8.4).

G) Otras cuestiones organizativas de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística: El Jurado de Expropiación del Principado de Asturias.

El art. 15 de la Ley que cierra el Título I regula la creación del Jurado de Expropiación Autonómico, en paralelo con el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de la Ley estatal de 1954. Con ello se sigue el precedente marcado por otras muchas Comunidades Autónomas. Abrió la marcha el País Vasco (Decreto de 25 de noviembre de 1986 y Ley de 20 de noviembre de 1987), con los Jurados Territoriales de Expropiación de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, seguido de Navarra (Disposición Adicional Décima Ley 10/1994, de 4 de julio), para a continuación la gran mayoría de las Autonomías (Cataluña, Ley 6/1995, 26 de junio; Madrid, Ley 28 de marzo de 1995; Castilla-La Mancha, Ley 2/1998, de 4 de junio; Castilla-León, Ley de Urbanismo de 8 de abril de 1999; Canarias, Ley 9/1999, de 13 de mayo).

La competencia del nuevo órgano se extiende a la fijación del justo precio en las expropiaciones del Principado de Asturias y de las Entidades locales cuando "los fines de interés público a que la expropiación deba servir pertenezcan al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma o de las entidades locales" actuando "con plena autonomía funcional y sin estar sometido a instrucciones jerárquicas" (art. 15.1)

Sus resoluciones serán siempre motivadas, poniendo fin a la vía administrativa (competencia resolutoria definitiva) (art. 15.2).

Se encuentra presidido por "un jurista de acreditada competencia con más de diez años de experiencia profesional" (art.15.3). No se ha acudido a la presidencia de un Magistrado, como sucede con el Jurado estatal y algunos otros Jurados o Comisiones expropiatorias autonómicas, por haber entendido el Tribunal Constitucional que tal designación por parte de una Comunidad Autónoma no es constitucional, ya que debe ser el Estado, como titular exclusivo de la competencia, quien pondere qué funciones gubernativas pueden realizar los miembros de la carrera judicial (STC 150/98, FJ 2).

La composición del Jurado ofrece una mayoría de representantes de la Administración pública (art. 15.3 b]), frente al sistema paritario de la Ley de Expropiación Forzosa, con lo que puede ponerse en cuestión el carácter arbitral que le era propio en la legislación estatal.

Su constitución exige la previa reglamentación del régimen de organización y funcionamiento (art. 15.6), continuado hasta ese momento interviniendo el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa (Disposición Transitoria Sexta).

II.2.3.3. Vivienda.

A) La competencia autonómica en el sector de la vivienda: los títulos competenciales estatales y municipales.

El tercer sector material al que se refiere el art. 10.3 EA es el referente a la vivienda.

No obstante, el carácter exclusivo con que la competencia autonómica está atribuida, no puede dejar de reconocerse la incidencia en este sector material de competencias propias del Estado, así como también competencias del Municipio. Ello es, si se quiere, la lógica consecuencia de la dimensión económica y social que presenta la política de vivienda y que se refleja en el principio rector que se contiene en el art. 47 CE: "todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...".

Así lo ha venido a reconocer la doctrina constitucional contenida en la STC 152/1988, de 20 de julio, al resolver un conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco: "es indiscutible que la Comunidad Autónoma del País vasco ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda. Esta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política. Ello no obstante, y a pesar de que el articulo 10 del EAPV califica como exclusiva aquella competencia autonómica en materia de vivienda, el propio Gobierno Vasco reconoce que la misma se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la de la planificación general de la actividad económica y sobre la base de la ordenación del crédito" (FJ 2) .

Desde el punto de vista jurídico-positivo la competencia, tanto del Estado como de los municipios en materia de vivienda, aparece ampliamente reconocida en múltiples disposiciones; al margen de la normativa preconstitucional aún vigente (Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda de Protección Oficial y el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que lo desarrolla; Decreto 2160/1976, de 12 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial), baste citar en relación a la competencia estatal la Ley 4/1980, de 5 de julio, de medidas urgentes de apoyo, a la vivienda (modificada por Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de julio), el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, de Medidas de Financiación de Actuaciones protegidas en materia de Vivienda y Suelo del Plan 2002-2005, así como la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Competencia estatal que se apoya el títulos muy diversos de los que el art. 149.1 reserva al Estado, tal como se refleja en la Disposición Final Primera de la Ley 38/1999, que enumera hasta 9 reglas del art. 149.1 CE en que se ampara la aprobación estatal de la Ley.

En todo, caso es de señalar que la competencia estatal –y en alguna medida también la municipal– se deja sentir especialmente en orden a medidas de fomento materializadas en ayudas económicas, que encuentran su justificación competencial en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de la ordenación del crédito (art. 149.1.11ª y 13ª) (STC 152/1988, FJ 1 y 2), sin perjuicio de que, como también ha entendido el Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas puedan gestionar las ayudas para la financiación de actuaciones protegi-

das en materia de viviendas con sujeción a la normativa estatal (STC 152/1988, FJ 5). Así se contempla en el art. 81.5 de la Ley Presupuestaria del Estado al regular con carácter general el régimen de las subvenciones y expresamente se recoge en el Real Decreto 1361/1984 de transferencia de funciones y servicios del Estado al Principado de Asturias, al determinar que la Comunidad Autónoma asume entre otras funciones "la gestión y resolución de los expedientes relacionados con la concesión de ayuda económica personal en el ámbito autonómico, de acuerdo con la normativa y procedimiento establecido por el Estado y por la Comunidad Autónoma" (Anexo I B, 1 g).

Esta competencia compartida se pone claramente de relieve en el hecho de los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en este ámbito, tal como el Convenio marco entre el Principado de Asturias y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes suscrito el 21 de enero de 1992 (publicado mediante Resolución de 16 de junio de 1992).

Por lo que se refiere a la Administración local, la LBRL en su art. 25.2 d) atribuye al Municipio, aparte de la "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística", con su lógica incidencia en materia de vivienda, "la promoción y gestión de viviendas".

B) Los Decretos de traspasos: Reales Decretos 2502/1983, de 28 de julio y 1361/1984, de 20 de junio.

En base a la competencia asumida por el Principado de Asturias en su EA el Real Decreto 2502/1983, de 28 de julio, traspasa las funciones y servicios del Estado en materia de vivienda rural y concretamente el "Patronato para la mejora de la vivienda rural de la provincia de Oviedo". Responde este traspaso a la preocupación sentida por el espacio rural en su conjunto, en cuanto que "identifica el territorio asturiano especialmente rico y con valores propios, paisajísticos, ambientales y culturales", tal como se pronuncia el Preámbulo de la Ley 3/2002 de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística.

Más alcance presenta el traspaso efectuado por el Real Decreto 1361/1984, de 20 de junio (completado por el Real Decreto 963/1987), referente a las funciones y servicios del Estado en materia de Patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda. Concretamente, de conformidad al art. 2, la Comunidad Autónoma asume las siguientes funciones:

a) Elaboración de la normativa propia en materia de viviendas e inspección del cumplimiento de la normativa estatal y autonómica, así como la tramitación y resolución de expedientes administrativos derivados de su infracción.

b) Programación, control y seguimiento de viviendas de protección oficial en el ámbito territorial autonómico.

c) Promoción pública de viviendas de protección oficial, así como la adquisición y gestión del suelo destinado a tal fin en el ámbito autonómico, tanto directa como encomendada a las Sociedades estatales.

d) Control y calificación de viviendas de protección oficial, de promoción privada, mediante la aplicación de la normativa básica estatal y autonómica correspondiente.

e) Programación de las actuaciones de control de calidad de obras de edificación de promoción pública y supervisión de programas de control de edificación de promoción privada, ejecución por sí, o por laboratorios homologados, del control de la calidad y la promoción de la calidad de la edificación.

f) Gestión y resolución de subvenciones al Patronato de mejora de vivienda rural,

a la conservación del patrimonio de las Corporaciones locales ya las actuaciones protegidas en materia de vivienda.

g) Gestión y resolución de los expedientes relacionados con la concesión de la ayuda económica personal en el ámbito autonómico, de acuerdo con la normativa y procedimiento establecido por el Estado y por la Comunidad Autónoma.

h) Constitución y participación en Sociedades de ámbito autonómico para la promoción de viviendas de protección oficial.

i) Estudios básicos y gestión de rehabilitación de áreas urbanas y rurales y adopción de medidas de conservación y mejora del parque inmobiliario, asi como del patrimonio monumental sobre el que ejerza funciones la Comunidad de conformidad con el Real Decreto de Transferencia.

j) Conservación, funcionamiento, mantenimiento e inspección de las instalaciones de luminotecnia en monumentos o conjuntos monumentales del patrimonio arquitectónico.

k) Convenios con Corporaciones locales y sus órganos de gestión como forma de promoción pública.

C) Organización administrativa.

La competencia en materia de vivienda se encuentra atribuida a la Consejería de Vivienda y Bienestar Social que la ejercerá a través de la Dirección General de Vivienda (art. 1 A], b] Decreto 89/2003, de 31 de julio, de estructura orgánica básica de la Consejería). Específicamente corresponde a dicha Dirección General ejercer las funciones de "promoción y financiación de los distintos tipos de vivienda que precisan la intervención pública, así como las de supervisión, control, inspección, apoyo y asesoramiento (art. 5.1 Decreto 89/2003, de 31 de julio).

Así como en el ámbito estatal las funciones respecto a la promoción y financiación de viviendas son encomendadas a un Organismo autónomo (Instituto para la Promoción pública de la Vivienda –IPPV–, creado por el Real Decreto 1875/1981, de 3 de julio), apoyado por una Sociedad estatal para la promoción y equipamiento de suelo (SEPES), en el ámbito autonómico asturiano se ha constituido bajo la forma de sociedad mercantil anónima VIPASA (Viviendas del Principado de Asturias SA), con el objeto social de administrar el patrimonio de viviendas de promoción pública, su amortización y enajenación, así como la gestión del Fondo de Suelo público de viviendas sociales. Asimismo, heredada de la extinguida Diputación provincial, cuenta con otra sociedad anónima (SEDES) cuyo objeto social es el "estudio, promoción y construcción de edificios acogidos o no a la legislación de viviendas de Protección oficial". Esta actividad de gestión se apoya en la Sociedad Regional de Gestión y Promoción del Suelo (SOGEPSA), cuya constitución fue autorizada por Ley 8/1994, de 13 de julio, asignándole como fin social la "gestión y ejecución del planeamiento urbanístico para promocionar y obtener suelo edificable..." (art. 1 Ley 8/1994).

D) Normativa autonómica.

El Principado de Asturias no cuenta con una ley que contenga la regulación de carácter general en materia de vivienda, a diferencia de algunas otras Comunidades

Autónomas, como es el caso de Cataluña con su Ley 24/1991, de 29 de noviembre, que lo hace con una gran amplitud regulando el proceso edificador desde su "previsión en el planeamiento hasta su incorporación al tráfico jurídico", tal como señala el Preámbulo de la Ley.

A nivel de ley formal y de manera directa la competencia de la Comunidad Autónoma asturiana se concreta en la Ley 3/1995, de 15 de marzo, de sanciones en materia de vivienda. Se trata de una normativa propia reguladora de las infracciones y sanciones, de conformidad a los principios de legalidad y tipicidad consagrados en nuestro ordenamiento constitucional (art. 25 CE) y en la legislación básica estatal contenida en la LRJPAC (arts. 127 y ss.).

Otras Leyes han venido a regular actuaciones singulares como es la 3/1999, de 16 de febrero, sobre Actuaciones prioritarias en el polígono de Ventanielles o abordan de forma indirecta cuestiones referentes a la vivienda, tal como la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio rural, donde se regula la edificación de viviendas en núcleos rurales de forma aislada o agrupada; la Ley 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de barreras (entre otras cuestiones relacionadas con la edificación de viviendas se regula la reserva de viviendas del Principado y otras Administraciones para personas con movilidad reducida permanente: arts. 25 y 26), así como la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación urbanística, cuyo Título VI referido a la "Intervención pública en el mercado del suelo" regula los patrimonios públicos del suelo, con la finalidad, entre otras, de "construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública" (art. 133 f]), el derecho de superficie (art. 165), así como la posible delimitación de áreas donde las transmisiones onerosas de viviendas de protección pública quedan sujetas a derecho de tanteo y retracto (art. 167), como ya con anterioridad se había regulado por la Ley 2/1991, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones urbanísticas prioritarias (art. 2).

Con rango de disposiciones administrativas el Principado de Asturias ha venido aprobando diversas normas especialmente referidas a ayudas económicas para actuaciones protegidas, así como sobre condiciones de acceso a las viviendas de promoción pública. Respecto a esta última cuestión desde el primer Decreto 53/1985, de 16 de mayo, regulador del acceso a las viviendas de protección oficial, han sido diversas las reglamentaciones aprobadas hasta la actualmente vigente contenida en el Decreto 8/1998, de 19 de febrero (modificado parcialmente por Decreto 60/2001, de 14 de junio).

II.2.4. Infraestructuras y transportes[*].

II.2.4.1. Alcance de la competencia estatutaria.

En estas dos materias, el Principado de Asturias goza de atribuciones *exclusivas* o de mera ejecución dependiendo de distintos sectores de actuación. Así, conforme

[*] **JAVIER JUNCEDA MORENO**, Profesor Dr. de Derecho Administrativo. Universitat Internacional de Catalunya.

Nota Bibliográfica: Carbonell Porras, E., *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Universidad de Córdoba/Universidad Complutense, Madrid, 1993; Cosculluela Muntaner, L.: *Administración portuaria*, Tecnos, Madrid, 1973; Fernández Rodríguez, T.-R.: "Las obras públicas", *Revista*

a la dicción de los números 4 a 7 y 9 del art. 10.1 EA, al Principado le corresponden las básicas potestades legislativas, reglamentarias y gestión, (siempre con respeto al marco competencial dispuesto tanto en la Constitución como en el propio EA), sobre las obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otras Comunidades Autónomas (art. 10.1.4 EA); sobre los ferrocarriles, carreteras, caminos, transportes terrestres, transportes fluviales, y transportes por cable o tubería cuyo itinerario se desarrolle en su integridad en el ámbito geográfico de la Comunidad (art. 10.1.5 EA); sobre el transporte marítimo que conecte exclusivamente con puertos o puntos del litoral asturianos (art. 10.1.6 EA); sobre los centros de contratación de transporte y terminales de carga (art. 10.1.7 EA); y, en fin, sobre los puertos de refugio, puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado (art.10.1.9 EA).

Del mismo modo, las competencias de ejecución del Principado de la legislación estatal alcanzan, en estos asuntos, a la gestión de puertos, aeropuertos y helipuertos de interés general cuando la Administración General del Estado no lo haga directamente (art. 12.12 EA); y el transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en territorio asturiano, sin perjuicio de la ejecución directa que sobre los mismos pueda reservarse el propio Estado (art. 12.15 EA).

II.2.4.2. Evolución competencial.

En la redacción primera del EA, aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, se contemplaban ya algunas de las capacidades antes referidas, y muy significativamente las *exclusivas* sobre obras públicas de interés autonómico dentro del territorio asturiano (no de interés general del Estado ni aquellas que pudieran afectar a otra Comunidad Autónoma, ex art. 10.1. c] EA 1981), así como sobre los ferrocarriles, carreteras, caminos, transporte terrestre y por cable (art. 10.1.d] EA 1981), o sobre los puertos de refugio, puertos, helipuertos y aeropuertos deportivos en los que no se desarrollasen actividades comerciales (art. 10.1.g] EA 1981).

Igualmente, en esa primitiva versión de nuestro EA (art. 13.1. e] EA 1981), se confiaba la asunción de competencias sobre las obras públicas y transportes terrestres no incluidas como exclusivas, al cauce previsto en los arts. 148.2 y 150.2 CE, alternativamente.

La posterior entrada en vigor de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de atribuciones a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, no supondría sustancial impacto sobre el inicial marco competencial en estas materias, como quiera que la reforma estatutaria posibilitada por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, se limitaría a incluir idénticas competencias a las previstas en un principio, incluso haciendo desaparecer la expectativa de alcanzar competencias sobre las obras públicas y transportes terrestres no expresamente

---

de Administración Pública, núms. 100-102, 1983; Martínez-Carrasco Pignatelli, C.: *Carreteras. Su régimen jurídico,* Montecorvo, Madrid, 1990; *Redes arteriales (Travesías, tramos urbanos y circunvalaciones)*, 2 Vols., Montecorvo, Madrid, 1993; Peman Gavín, J.: "Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español: una visión de conjunto", *Revista de Administración Pública,* núm. 129, 1992; Piñanes Leal, L.L., *Régimen jurídico del transporte por carretera,* Marcial Pons, Madrid, 1993; Razquin Lizarraga, *Derecho público del transporte por carretera*, Aranzadi, Pamplona, 1995.

acogidas como exlusivas, si bien la cláusula residual del art. 13 EA 1994 permitía albergar ciertas perspectivas de ampliación de estas facultades con base en los números 1 y 2 del art. 150 CE, transcurridos los plazos que éste señala y previa la tramitación parlamentaria que contempla.

Así pues, hubo de esperarse a la promulgación de la vigente Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma del EA, para descubrir la actual configuración competencial en infraestructuras y transportes, en la que destaca la innovación consistente en la atribución de potestades legislativas, reglamentarias y de gestión sobre los transportes fluviales y por tubería en el ámbito geográfico autonómico; lo mismo sobre el transporte marítimo que conecte exclusivamente con puertos o puntos del litoral asturianos o sobre los centros de contratación de transporte y terminales de carga; y, en fin, sobre los puertos de refugio, puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado, sin referencia alguna ya a que lleven a cabo, o no, actividades de índole comercial.

Además, y respecto de las tareas de gestión, se encomienda al Principado por la última versión estatutaria la de los puertos, aeropuertos y helipuertos de interés general en los que la Administración General del Estado no las ejecute directamente, así como las del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en territorio asturiano, sin perjuicio, igualmente, de la ejecución directa que sobre los mismos pueda reservarse el propio Estado.

II.2.4.3. Disposiciones constitucionales y comunitarias relevantes.

Respecto de infraestructuras, y especialmente de carreteras, los arts. 149.1.21ª y 148.1. 4ª y 5ª CE establecen los criterios de reparto competencial, cuyo respeto luce en los preceptos estatutarios que aquí se comentan. Del mismo modo, las competencias sobre puertos estatales y autonómicas se contemplan respectivamente en los arts. 149.1.20ª y 148.1.6ª CE y sobre transportes, en los preceptos constitucionales 149.1.20ª y 21ª y 148.1.5ª.

Los citados arts. 148. 1. 4ª y 5ª CE determinan, pues, el marco competencial viario, recogiendo el primer número los criterios del interés y territorio, mientras que el segundo alude a criterios exclusivamente territoriales. A su vez, el art. 149.1.24ª CE añade a los anteriores un nuevo concepto de delimitación de atribuciones, en este caso en favor del Estado: las obras públicas (incluidas las carreteras, que son las obras públicas por excelencia), que tengan la consideración de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. Incluso, las reglas 18ª, 21ª y 23ª del art. 149.1 CE incorporan nuevos criterios a este soporte de atribuciones: la reserva exclusiva en favor del Estado del sistema expropiatorio o contractual, el régimen general de comunicaciones, o la exigencia sometimiento a controles ambientales en este sector.

Con todo, la mayoría de Estatutos de Autonomía (y aquí el asturiano no es excepción), acogen rigurosamente en sus articulados las competencias que les restan sobre la materia viaria, que serán, por un lado, las exclusivas sobre los trazados intrarregionales (aunque éstas un tanto limitadas por el juego de las potestades reguladoras generales del sector por el Estado, según se ha visto); y, por otro, aquellas derivadas de las que no merezcan la calificación como de interés general y que no afecten a varias Comunidades (si es que esto último resulta posible en la práctica).

En suma, de la adecuada conjunción de los preceptos constitucionales sobre carreteras se puede desprender que las Comunidades han de respetar en su ejercicio competencial las nociones esenciales derivadas del sistema viario general (de "régimen general de comunicaciones" habla el art. 149.1.21ª CE); de las normas básicas expropiatorias o contractuales para la concesión y explotación de estas obras públicas; y, en fin, de la exigencia de estudios de impacto ambiental en su ejecución.

La Ley estatal de carreteras 25/1988, de 29 de julio, a estos particulares efectos, ha seguido al detalle la delimitación competencial establecida en la Constitución y los Estatutos, al disponer, justamente, que serán de incumbencia estatal aquellas vías integradas en un "itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte no afecte a más de una Comunidad Autónoma" (art. 4), especificando que serán de interés general aquellos trazados que formen parte de los principales trayectos de tráfico internacional contemplados en los correspondientes convenios; los que constituyan accesos a puertos o aeropuertos de interés general o a los principales pasos de frontera; y, en fin, los que enlacen las Comunidades Autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio nacional, de manera que "formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido" (art. 4.3).

En relación con la principal normativa europea consolidada en estos asuntos, destacan los Reglamentos (CEE) núm. 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable; (CEE) núm. 3820/1985, de 20 diciembre, sobre reducción en determinados días del período a nueve horas de descanso en la conducción del transporte; y CEE núm. 4060/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre la eliminación de controles practicados en las fronteras de los Estados miembros en el transporte por carretera y por vía navegable.

Igualmente, deben mencionarse las Directivas 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios; Directiva 96/49/CE del Consejo de 23 de julio de 1996 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril; Directiva 95/50/CE del Consejo, de 6 de octubre de 1995, relativa a procedimientos uniformes de control del transporte de mercancías peligrosas por carretera; Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros.

II.2.4.4. Traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma.

A través del Real Decreto 3082/1982, de 24 de julio, se transfirieron al Principado de Asturias distintas funciones y servicios en materia de puertos hasta entonces en manos de la Administración General del Estado, traspaso ampliado y valorado definitivamente en sus elementos burocráticos por el posterior Real Decreto 1596/1984, de 1 de agosto.

Por su parte, hasta el presente constan seis traspasos competenciales sobre transportes, en asuntos derivados del régimen de actividades clasificadas al que se someten (Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre); sobre régimen de inspección y sancionador y medios personales y materiales adscritos (Real Decreto 2965/1981, de

13 de noviembre; Real Decreto 3517/1981, de 18 de diciembre y Real Decreto 2743/1983, de 5 de octubre); sobre transporte por carretera y cable, materia esta última ya exclusiva a efectos competenciales (Real Decreto 469/1989, de 28 de abril, en relación con la Ley Orgánica 5/1997, de 30 de julio, de delegación por la vía del art. 150.2 CE); y sobre transporte marítimo no interno de la Comunidad (Real Decreto 14/2001, de 12 de enero), traspaso éste que motivaría la publicación del Decreto Autonómico 6/2001, de 25 de enero, por el que se adscriben a la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial dichas funciones y servicios transferidos.

En relación con las carreteras, tan sólo se han traspasado diversas funciones y servicios por Real Decreto 2168/1984, de 1 de agosto; no conociéndose transferencia alguna, ni específica ni general, sobre obras públicas de interés no autonómico.

En suma, tanto estas competencias ejecutivas transferidas como las eventuales del mismo tenor sobre la legislación estatal de puertos, aeropuertos y helipuertos de interés general, o transporte de mercancías y viajeros intracomunitario (*ex* arts. 12.12 y 15 EA), asignan a esta materia un cariz esencialmente gestor, al concentrarse en la Administración asturiana el grueso de las funciones administrativas de intervención del transporte, comprendiendo tanto a aquellas que operan dentro de su propio territorio, como incluso sobre el transporte nacional e interregional supeditado a la legislación general del Estado.

II.2.4.5. Legislación del Principado de Asturias.

Sin perjuicio de las disposiciones de corte organizativo, a las que más adelante habremos de dar cuenta, tres han sido las únicas materias sobre las que ha girado la producción normativa de la Comunidad Autónoma: carreteras, puertos y transporte terrestre.

Quedan hasta el momento sin ser objeto de normación autonómica, por consiguiente, las obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado, no afecten a otras Comunidades Autónomas y no consistan en la ejecución de viario; los transportes ferroviario, fluvial, por cable o tubería intraregionales; el transporte marítimo en conexión exclusiva con puertos o puntos del litoral asturianos; los centros de contratación de transporte y terminales de carga; y, en fin, sobre los puertos de refugio, puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado.

A) Carreteras.

Con base en la dicción estatutaria del actual art. 10.1.5 EA, y continuando en esencia el esquema previsto en la legislación estatal, se promulgó en su día la Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de ordenación y defensa de las carreteras del Principado de Asturias.

Esta norma inaugura para el territorio autonómico la denominada Red de Carreteras del Principado de Asturias, clasificando e inventariando a éstas como regionales (aquellas que enlazan cabeceras de comarca, alcanzan los límites autonómicos, sufren elevada intensidad de tráficos o cumplen una función territorial, al juicio de la Administración Autonómica); comarcales (las que unen las principales loca-

lidades con las cabeceras de comarca); y locales (las que no sean regionales ni comarcales).

La Ley, que supedita los proyectos de construcción de toda nueva carretera autonómica a evaluación de impacto ambiental (art. 5.1), atribuye al Consejo de Gobierno del Principado la aprobación de cuantos planes de conservación y mejora procedan en su viario interno, previa propuesta del Consejero en razón de esta materia, estando implícita en esta circunstancia la conocida declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios.

Por otro lado, la Ley 12/1986 define, como áreas de influencia, sobre las cuales ejercerá el Principado la consiguiente tutela y disciplina, a la Zona de dominio público (terrenos ocupados por la carretera y sus elementos funcionales, así como una franja complementaria de anchura de tres metros desde la arista exterior de la explanación); a Zona de servidumbre (franja a cada lado de la vía de ocho metros de anchura desde la arista exterior de la explanación); y, en fin, a la Zona de afección (de treinta metros desde las citadas aristas externas).

A cada de una de estas áreas la norma reserva (al igual que hoy hace la Ley estatal de carreteras 25/1988, de 29 de julio) un singular régimen de uso, que se concreta, en el caso de la Zona de dominio público, en la prohibición edificatoria o de cualquier obra o instalación sin expresa autorización administrativa de la autoridad viaria del Principado (a otorgar siempre que se acredite su compatibilidad con la seguridad viaria o la integridad de la calzada y sus elementos conexos, incluso en el supuesto de bienes no expropiados).

Las limitaciones derivadas de la Zona de servidumbre alcanzan a la consideración de los edificios y obras que alberga en situación asimilable a fuera de ordenación (únicamente se podrán en ellos acometer tareas de consolidación, estando las demás sometidas al examen de su compatibilidad con la seguridad vial y el destino de la vía); y, en suma, respecto de la Zona de influencia, la Ley establece una serie de condiciones de uso del suelo con base en la denominada línea de edificación (que será de dieciocho metros en las carreteras regionales, diez metros en las comarcales y ocho metros en las locales), a partir de la cual podrán ejecutarse construcciones, siempre de conformidad con el planeamiento local.

La Ley, en fin, establece las condiciones para el aprovechamiento urbanístico de tramos urbanos y travesías, así como un sencillo régimen para el ejercicio de la potestad sancionadora viaria (que ha sido apenas retocado en su art. 20 por la Ley de acompañamiento a los Presupuestos de la Comunidad para 1998 –Ley 7/1997, de 31 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales-), el régimen de cesión de vías a los entes locales o las competencias específicas de cada órgano del Principado.

La Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de acompañamiento, ha actualizado los importes de las sanciones previstas en esta Ley (que se sitúan ahora entre cien y seis mil euros), así como redefinido las labores del Consejo de Gobierno y del Consejero del ramo.

Como queda dicho, la Ley asturiana de carreteras sigue, a salvo mínimas peculiaridades sobre planificación viaria, el diseño de la Ley estatal 25/1988, de 28 de julio, a diferencia de lo que ha acontecido en otras Comunidades Autónomas (Cataluña, Madrid, Baleares o Cantabria), en donde, por ejemplo, se establecen limitaciones a la propiedad más progresivas (caso de las Leyes 3/1991, de 7 de marzo, de la Comunidad de Madrid; y de la Ley 5/1990, de 24 de marzo, de las Islas

Baleares); o se incorporan los planes viarios a la normativa ordenadora del territorio (supuesto de estas últimas normas y de las Leyes 7/1993, de 30 de septiembre, de Cataluña; y 5/1996, de 17 de diciembre, de Cantabria).

B) Puertos.

Fruto de la revisión constitucional de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, mediante la posterior Ley 62/1997, de 26 de diciembre, se introdujeron sensibles modificaciones en la norma estatal primitiva, reforzando entre otras cosas la participación autonómica en la estructura y organización interna de los puertos de interés general del Estado, dos de ellos radicados en Asturias (Gijón y Avilés).

Justamente en cumplimiento de la nueva regulación estatal, por Decreto Autonómico 151/1999, de 7 de octubre, se determinaría el número de vocales que compondrían los Consejos de Administración de las respectivas Autoridades Portuarias de Gijón y Avilés, excepto en el supuesto de aquellos miembros natos contemplados en la normativa estatal.

Con este Reglamento, que deroga al precedente Decreto 14/1998, de 12 de marzo, se plasma la nueva planta de dichos Consejos, integrando a cuatro vocales en representación de la Administración General del Estado (de los cuales uno habrá de pertenecer al Cuerpo de Abogados del Estado y otro funcionario del ente público Puertos del Estado); a tres vocales en nombre de los municipios directamente vinculados al Puerto (Carreño y Gijón, en la Autoridad Portuaria de Gijón, y Avilés, Castrillón y Gozón, en la de Avilés); y a un vocal en representación de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación asturianas; de la patronal; de los sindicatos; de los sectores relevantes de cada ámbito portuario, respectivamente; y, en fin, a ocho vocales en representación de la Administración del Principado.

No obstante, y pese a que la Comunidad Autónoma goza de competencias sobre aquellos puertos considerados de refugio y deportivos, no dedicados esencialmente a actividades de índole comercial, es lo cierto que tales atribuciones legislativas no se han ejercido hasta el momento, a diferencia de lo que han hecho Andalucía (con su pionera Ley de 2 de noviembre de 1988); Murcia (a través de su Ley de Puertos de 16 de mayo de 1996); o Cataluña (Ley 5/1998, de 17 de abril), entre otras.

C) Transporte terrestre.

Pese a la disposición especialmente global y expansiva de la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y de su confesada intención de someter al transporte terrestre a una regulación uniforme para todo el Estado (incluso estableciendo de forma expresa su carácter supletorio para la normativa autonómica), la producción reglamentaria del Principado en estas materias ha alcanzado, hasta el momento, a muy diversos aspectos: al incentivo al abandono del transporte de mercancías por carretera, a su modernización y al refuerzo de líneas deficitarias de transporte de viajeros; a la regulación del sistema de tarjetas de ciertos vehículos para el transporte; a la ordenación de la prestación de servicios de taxi en el aeropuerto de Asturias; a la determinación del sistema de tarifas; a la regla-

mentación del transporte sanitario; a la disciplina del transporte de productos vitivinícolas y, acaso, a la disciplina de los servicios de grúas de vehículos automóviles, aunque en estos dos últimos supuestos las normas dispuestas por el Principado tienen una naturaleza tan sólo tangencialmente vinculada a esta materia (ya que abordan cuestiones de cariz protector de los consumidores y usuarios o propiamente agropecuarias).

En relación con el estímulo al cese de la actividad de los transportistas autónomos, especialmente aquellos con edad igual o superior a sesenta años, la Resolución de 23 de febrero de 2001, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial del Principado, se limita a establecer a tales fines las bases de la convocatoria pública de subvenciones para el ejercicio presupuestario 2001.

Por su parte, y por Resolución de 4 de Marzo de 1.998, se convocaron subvenciones para apoyo a las líneas regulares de transporte de viajeros de débil tráfico, compensando déficits de explotación por baja ocupación de estos servicios. Circunstancia similar a la prevista en la Resolución de 4 de Marzo de 1.998, por la que se convocan subvenciones para la modernización del sector transporte, para la adquisición de equipos informáticos, conexión a redes de telecomunicaciones avanzadas ya establecidas, o mejora de la calidad del servicio.

Las cuestiones derivadas del transporte de vehículos automóviles en grúas se reglamentan en el Decreto Autonómico 14/2002, de 8 de febrero, mientras que el tránsito de productos vitivinícolas se establece en sus condiciones en la Resolución de 22 de octubre de 2001, de la Consejería de Medio Rural y Pesca.

Desde 1981 hasta 1990, y como consecuencia de la publicación del Decreto 19/1981, de 2 de Marzo, por el que se crean tarjetas autonómicas de transporte, se otorgaron estos títulos administrativos a aquellos transportes tanto de viajeros como de mercancías, siendo derogada esta práctica con la entrada en vigor del Decreto 56/1990, de 31 de Mayo. En la actualidad, únicamente continúa aplicándose este sistema de tarjetas para ciertos transportes: el de productos lácteos (Decreto 62/1982, de 29 de Octubre, por el que se crean las tarjetas autonómicas de transporte de leche, para facilitar la sustitución de vehículos de recogida de leche antiguos por cisternas); gas butano en vehículos caja (Decreto 85/1.983, de 7 de Diciembre, por el que se crean las tarjetas autonómicas de transporte de gas butano y Resolución de 17 de Febrero de 1984, en la que se dictan instrucciones para la aplicación de dicho Decreto):

Los servicios de autotaxi en el Aeropuerto de Asturias se regularon por Resolución de 19 de Diciembre de 1984 (modificada por posterior Resolución de 13 de junio de 1997), estableciéndose una zona en la que se ubican 24 paradas de autotaxi, servidas por 12 titulares de licencias de Castrillón, 5 de Soto del Barco, 4 de Muros del Nalón, 2 de Pravia, y 1 de Gozón, admitiéndose la posibilidad de que taxis de otros municipios puedan recoger pasajeros en el Aeropuerto, siempre que sean contratados en el término municipal de su residencia, y lleven cumplimentado un documento-autorización cuyo modelo figura en un anexo. Estas Resoluciones contemplan, además, un orden de preferencia en la ocupación de las paradas.

Por Decreto 28/1994, de 24 de marzo, se fijan las tarifas mínimas para los servicios públicos discrecionales de mercancías en recorridos no superiores a 199 kilómetros, sobre unos precios por tonelada transportada y kilómetro recorrido, estableciéndose que la tarifa se aplicará teniendo en cuenta la total capacidad de carga del vehículo señalado en la tarjeta de transporte.

Para concluir, el régimen del transporte sanitario en la Comunidad se rige por el Decreto 73/1997, de 13 de noviembre.

II.2.4.6. Organización administrativa.

En la actualidad, las materias competenciales que nos ocupan se encuentran organizadas en torno a la Consejería Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, cuya estructura orgánica ha sido configurada por el Decreto Autonómico 86/2003, de 29 de julio.

Esta ordenación, de todos modos, ha sufrido a los largo de los años muy distintas alteraciones. La principal, sin duda, se operaría con ocasión de la agrupación en la Consejería de Fomento del Principado de distintas áreas hasta entonces orgánicamente dispersas, como las de infraestructuras, urbanismo, vivienda o, incluso, medio ambiente.

Esta reunión de áreas supuestamente afines se posibilitaría por el Decreto Autonómico 121/1995, de 27 de julio, el cual sería modificado justo los tres años siguientes a su entrada en vigor, por los Decretos Autonómicos 40/1996, de 26 de julio; 23/1997 y 15/1998, de 12 de marzo, debido a los problemas de convivencia organizativa observados.

Con todo, la estructura de la Consejería de Fomento contaba como órganos centrales y miembros del llamado Consejo de Dirección del departamento con cuatro Direcciones Regionales (de Obras Públicas; Transportes y Comunicaciones; Medio Ambiente; y Urbanismo y Vivienda, ésta última en un inicio dividida en dos, al frente de las cuales figuraban sendos Viceconsejeros), al margen de la Secretaría General Técnica (reforzada tras la modificación llevada a cabo por el citado Decreto 17/1998). Del mismo modo, adscritos a esta Consejería y conformados como órganos de asesoramiento y apoyo, se encontraban sendos Consejos asesores: de Transportes Terrestres del Principado, y Regional de Medio Ambiente.

La parcial fragmentación de áreas hasta entonces bajo la gestión directa de la Consejería de Fomento se resolvería a través de los Decretos Autonómicos 10/1999, de 22 de julio, del Presidente del Principado, de reestructuración general de las Consejerías que integran la Administración asturiana, y 94/1999, de 12 de agosto, por el que se regula la estructura básica de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial (éste modificado puntualmente por Decreto 100/2001).

En la estructura actual, resultan concernidas las direcciones generales de carreteras y de transportes y puertos, debiendo destacarse también como órganos de asesoramiento y apoyo el Consejo de Transportes Terrestres y la Comisión Cartográfica del Principado.

Especial significación en esta materia tiene la denominada Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias, creada por el Decreto 87/1990, de 26 de Diciembre, competente para resolver aquellas controversias surgidas en relación con el cumplimiento de los contratos de transporte terrestre y de sus actividades auxiliares que no superen en cuantía tres mil euros, presumiéndose que existe acuerdo de sometimiento al arbitraje de esta Junta si ninguna de las partes intervinientes en un contrato de transporte hubiera manifestado expresamente a la otra su voluntad en contra antes del momento en que se inicie o debería haberse iniciado la realización del servicio o actividad contratado. Otras funciones de esta Junta son informar y dic-

taminar sobre las condiciones de cumplimiento de los contratos, las cláusulas generales y particulares de ejecución, las tarifas aplicables y los usos de comercio, a petición de la Administración o de personas con interés legitimo; actuar como depositarias y enajenar mercancías con riesgo de perderse; y peritar acerca del estado de los efectos transportados y proceder a su deposito.

Al lado de esta distribución básica de la Consejería, igualmente resulta competente ésta sobre el patrimonio autonómico implicado en una larga serie de entes de diversa veste societaria, como la Productora de Programas del Principado; Sedes, S.A; Sogepsa, S.A; Sociedad Mixta Centro de Transportes del Gijón, S.A.; Sociedad Mixta Ciudad Asturiana del Transporte, S.A., Cinturón Verde de Oviedo, S.A.; Vipasa, S.A.; o la Fundación para Estudios sobre Calidad de la Edificación.

II.2.4.7. Principal jurisprudencia constitucional.

En materia de carreteras, las SSTC 87/1995; 471998 y 136/199 consideran que el marco sancionador dispuesto en la Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, respeta la intervención autonómica, por razones de homogeneidad básica del Derecho Administrativo sancionador viario.

Por su parte, la STC 65/1998, ha analizado desde la vertiente competencial la posible invasión, por el Estado, de atribuciones urbanísticas y ordenadoras del territorio autonómicas a la hora de concretar las carreteras de interés general, juzgando en su FJ. 10 que "la concreción de cuáles sean las carreteras de interés general corresponde, en principio, al Estado, sin perjuicio del ulterior control de este Tribunal; y que, puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de interés general, sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador), disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado".

En lo que atañe a asuntos vinculados con la Comunidad, por STC 195/2001, se resuelve el conflicto positivo de competencias promovido a instancias del Principado de Asturias en relación con la aprobación, por la vecina Comunidad Autónoma gallega, de un proyecto de obras para la construcción de un puerto en la localidad lucense de Ribadeo, al estimar el Principado que se habían invadido o menoscabado sus atribuciones estatutarias sobre obras públicas y puertos, entre otras, y que dichas obras habían supuesto distintos repercusiones negativas para la margen asturiana de la Ría del Eo.

En esta sentencia, con ponencia a cargo del Magistrado De Mendizábal Allende, se declara inadmisible el conflicto por las poderosas razones que se señalan en su FJ 3, al señalarse que: "no existe controversia competencial alguna (…) No se ponen en tela de juicio las normas constitucionales o estatutarias donde se configuran las competencias de ambas Comunidades Autónomas, ni se niega a la Junta de Galicia la potestad ejecutiva en este ámbito y, en consecuencia, si todo conflicto positivo de competencia presupone una invasión o menoscabo de la esfera competencial de quien lo plantea, pocas dudas puede haber de que la controversia o disputa competencial que se pretende suscitar en este caso es ficticia o artificial por no existir invasión, menoscabo o condicionamiento del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma asturiana".

Esto supuesto, y al referirse el proceso "sólo a una discrepancia sobre una cuestión relativa al efectivo alcance territorial de una concreta actividad ejecutiva de la Junta de Galicia que las partes pueden ventilar ante los tribunales ordinarios cumpliendo los requisitos legalmente establecidos" (STC 195/2001, FJ 4), el Supremo Intérprete ni tan siquiera entra a conocer de la cuestión, considerando expresamente que la representación del Principado de Asturias "ha desvirtuado el objeto procesal peculiar del conflicto por no existir tal como contienda real y consistir en otro contencioso-administrativo" (FJ 3).

II.2.5. Agricultura, ganadería, zonas de montaña, industria agroalimentaria[*].

II.2.5.1. Introducción.

Veintiún años de existencia ha cumplido ya el EA. Desde su promulgación, el desarrollo de la materia agraria ha sido desigual aunque constante. Como ya indicamos en su momento ("El nuevo Derecho Agrario de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias", *Revista de Derecho Agario y Alimentario*, núm. 17, 1991) en un sentido estricto no es muy correcto hablar de la existencia de un Derecho Agrario Asturiano, en cuanto disciplina jurídica propia con su sistemática y estructura adecuada y dirigida a una construcción científica de sus preceptos, a su enseñanza y a la metodología y arte de su aplicación e integración práctica. Sí que cabe hablar, no obstante, de un conjunto de normas dispersas y que pueden calificarse de agrarias y en ese sentido dotadas de unidad, en el caso de que las encuadremos en el criterio amplio que algún autor como Ballarín da a esta disciplina en la que se incluye "no solo ya la producción agraria sino el comercio de los productos agrícolas en el sentido de las organizaciones comunes de mercado". En este aspecto entendemos que sería más correcto hablar de normativa agraria asturiana.

La calificación de asturianas para dichas normas derivará del requisito de la territorialidad respecto a las emanadas del Estado y del requisito de la legalidad respecto a las emanadas de la Comunidad Autónoma y por tanto dictadas por órgano competente y publicadas en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, y uno y otro tipo de normas encuadradas lógicamente dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Lo que les une a todas ellas será lo que el profesor Carrozza deno-

---

[*] **JUAN FRANCISCO DELGADO DE MIGUEL**, Notario.

Nota Bibliográfica: Arce Monzón, L., "Derecho Administrativo municipal consuetudinario de los concejos asturianos", *Libro del I Congreso Jurídico de Asturias*, Oviedo, 1987; Ballarín Marcial, A., "Derecho Agrario, Derecho Alimentario, Derecho Agroalimentario". *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 1; De Los Mozos, J.L., *Estudios de Derecho Agrario*, Segunda serie, Universidad de Valladolid, 1981; Delgado De Miguel, J.F., "La regulación del Medio Ambiente en la Alta Montaña Española y su adaptación a la normativa de la CEE», Comunicación presentada al XIV Congreso y Coloquio Europeos de Derecho Agrario, Salzburgo, 1987; *Derecho Agrario Ambiental. Propiedad y ecología*, Aranzadi, Pamplona, 1991; Fonseca González,R. "La naturaleza jurídica de la Sociedad Familiar (a través de la jurisprudencia de la Audiencia Territorial)", *Libro del I Congreso Juridico de Asturias*, Oviedo, 1987; Inclán Suárez, F. *La Casería Asturiana (Historia y perspectivas)*, Caja Provincial de Asturias, Oviedo, 1984; Martínez De Marigorta, A. "Legislacion Agraria Autonómica: fundamento constitucional y distribución de competencias". *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. núm. 1; Prieto Bances, R., "La Casería Asturiana", *Obra Escrita*, Universidad de Oviedo, Departamento de Publicaciones, 1976; Tuero Bertrand, F., *Instituciones Tradicionales en Asturias*, Ayalga, Salinas, 1976.

minaba *agrarietá*, pero de acuerdo con la acepción antes señalada, no excluyendo que dicha actividad, como ha indicado De los Mozos se halla inclinada a recoger cada día en su seno el proceso de comercialización de los productos agrarios y hoy en día, como en su momento señaló Ballarín, debe incluir el fenómeno agroalimentario.

II.2.5.2. Los títulos competenciales.

Los preceptos constitucionales consagrados a la distribución de competencias en materia agraria entre el Estado y las Comunidades Autónomas son los arts. 148.1.7ª (agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía: competencia autonómica) y 8ª (montes y aprovechamientos forestales: competencia autonómica) y 149.1.13ª (planificación general de la actividad económica: competencia del Estado) y 23ª CE (legislación básica sobre mones, aprovechamientos forestales y vías pecuarias: competencia del Estado). El cruce de títulos competenciales debe ser resuelto teniendo en cuenta que las competencias estatales del art. 149.1 CE son, con carácter general, y como señala E. García de Enterría "determinantes de la estructura conjunta del sistema como factores de integración supraterritoriales capaces de articular y de mantener el conjunto", a fin de intentar "asegurar una cierta homogeneidad social básica" y ordenadas a "construir, preservar y reforzar de manera permanente la unidad nacional y su cohesión última por encima de los particularismos de las nacionalidades y regiones en que dicha unidad se descompone", pero sin olvidar, al mismo tiempo, que "sobre un mismo ámbito jurídico caben distintas competencias de órganos diferentes y esa posibilidad no se destruye, antes bien se potencia con la actual organización competencial del Estado" (STC 113/1983) y que además "la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio" (STC 77/1984). Por otra parte el problema será de adecuación de la norma autonómica al genio y características humanas e históricas de su territorio que en definitiva es el objetivo primordial a que debe tender la política autonómica sin perjuicio de su coordinación con la nacional y comunitaria.

Dentro del EA, los títulos competenciales en la materia se ubican en el art. 10, de las competencias exclusivas: el de "agricultura, ganadería e industria agroalimentaria, de acuerdo con la ordenación general de la economía" (art. 10.1.10) procedente del art. 10.1 f) de la redacción de 1981, con el añadido en la reforma de 1999 de "la industria agroalimentaria", y el de "tratamiento especial de las zonas de montaña" (art. 10.1.11), procedente del art. 11.1 b) de la redacción de 1981, que lo calificaba como competencia de desarrollo legislativo, pero que en la reforma también de 1999 se recalifica como competenica exclusiva.

Los traspasos recibidos del Estado en estas materias vinieron transferidos a través de múltiples Reales Decretos, que por orden decreciente de antigüedad, son los siguientes: Real Decreto 2083/1999, de 30 diciembre. Agricultura. Traspaso de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura (FEGA); Real Decreto 2085/1999, de 30 diciembre. Sociedades Agrarias de Transformación. Traspaso de funciones y servicios del Estado; Real Decreto 837/1995, de 30 mayo. Agricultura. Ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados; Real Decreto 838/1995, de 30 mayo. Agricultura. Ampliación de medios adscritos a los servicios

traspasados en materia de reforma y desarrollo agrario; Real Decreto 840/1995, de 30 mayo. Agroalimentaria. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria; Real Decreto 841/1995, de 30 mayo. Cámaras Agrarias. Traspaso de funciones y servicios del Estado; Real Decreto 641/1985, de 2 abril. Agricultura. Valoración definitiva del coste y ampliación de funciones y servicios del Estado traspasados en materia de reforma y desarrollo agrario; Real Decreto 796/1985, de 30 abril. Sanidad Animal. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal; Real Decreto 248/1985, de 6 febrero. Agricultura. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de semillas y plantas de vivero; Real Decreto 1896/1984, de 26 septiembre. Ganaderia. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal; Real Decreto 829/1984, de 8 febrero. Agricultura y Ganaderia. Valoración definitiva del coste y ampliación y adaptación de medios adscritos a los servicios transferidos; Real Decreto 3462/1983, de 28 diciembre. Agricultura. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de investigación agraria; Real Decreto 2543/1982, de 12 agosto. Agricultura. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de reforma y desarrollo agrario; Real Decreto 2630/1982, de 12 agosto. Agricultura. Traspaso de funciones y servicios del Estado; Real Decreto 3461/1981, de 29 diciembre. Agricultura. Traspaso de competencias, funciones y servicios del Estado en materia de capacitación y extensión agrarias, sanidad vegetal y reforma y desarrollo agrario; Real Decreto 2874/1979, de 17 diciembre. Agricultura. Transferencia de competencias del Estado al Consejo Regional.

Sería preciso tener en cuenta además, para entender rectamente el alcance real de las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, la abundante jurisprudencia constitucional que sobre los títulos competenciales concernidos se contiene básicamente en las siguientes SSTC: en materia de subvenciones estatales agrarias y ganaderas, las SSTC 95/1986, 96/1986, 201/1988, 14/1989, 145/1989, 188/1989, 13/1992, 79/1992, 91/1992, 117/1992, 29/1994, 213/1994, 68/1996, 70/1997, 28/1999; en materia de cámaras agrarias, las SSTC 132/1989 y 22/1999; en materia de empresas familiares agrarias, STC 125/1991; en materia de semillas y plantas de vivero, SSTC 76/1991, 115/1991; en materia de agentes rurales, STC 23/1993; en materia de concentración parcelaria, STC 150/1998; en materia de montes y aprovechamientos forestales, STC 21/1999; en materia de zonas de montaña, SSTC 144/1985, 45/1991; en materia de abandono de la producción lechera en zonas de montaña, SSTC 45/2001, 95/2001; en materia de sanidad animal, SSTC 122/1990, 67/1996; en materia de arrendamientos rústicos históricos, STC 182/1992; en materia de autorizaciones para plantación de viñedos, STC 186/1988; en materia de sanidad vegetal, STC 80/1985; y, con carácter general, la STC 37/1987, a propósito de la reforma agraria andaluza.

II.2.5.3. Legislación del Principado de Asturias.

El desarrollo normativo del EA ha sido desigual y discontinuo. Por una parte, destacaremos las normas con rango de ley y sus desarrollos reglamentarios, dejando para un segundo bloque las materias únicamente reguladas por el Principado de Asturias mediante decreto.

A) Ley del Principado de Asturias 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural.

Se constituye la Ley como uno de los principales instrumentos en el desarrollo del EA en la materia. Con su aprobación, vino a ser la cuarta Ley de Ordenación y Reforma Agraria de ámbito autonómico junto con las de Aragón, Extremadura y Andalucía.

La Ley está dividida en un Preámbulo, 3 Títulos, 3 Disposiciones Adicionales, 1 Disposición Adicional, 1 Disposición Derogatoria y 3 finales. Suma un total de 118 artículos y desde el punto de vista de técnica legislativa aparece claramente descompensada, con dos Títulos el primero y tercero conteniendo 9 y 8 arts. respectivamente y el Segundo con 101 arts. que constituye realmente el núcleo de la Ley, pues los otros dos referentes a los principios generales y normas orgánicas y a las Ordenanzas de pasto apenas aportan innovaciones de interés. A reseñar el importante art. 1 que señala como objeto de la Ley "mejorar las explotaciones agrarias de la región, reordenando su base territorial e incrementando con ello su rentabilidad en orden al cumplimiento de la función social de la propiedad, tendiendo al óptimo uso de ésta y procediendo cuando sea necesario a su expropiación y posterior distribución". A ello hay que añadir su propósito de reducir el minifundismo y la parcelación a través de diversos mecanismos, entre ellos la creación del Banco de Tierras, formado por las aportaciones de tierras de propietarios, públicos o privados, adquisiciones o procedentes de expropiaciones, con destino en todos los casos al uso público o privado, con el fin de mejorar las estructuras productivas agrarias y para el asentamiento de nuevos campesinos (art. 2) y la jubilación anticipada orientada a facilitar el acceso de los jóvenes a la actividad agraria y favorecer explotaciones agrarias con una base territorial y estructura más adecuada para un más racional aprovechamiento (art. 4).

La Ley aborda: las expropiaciones de uso y del dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra; la concentración parcelaria, en esto desarrollada por Decreto 80/1997, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento de concentración parcelaria privada, los planes de mejora de las explotaciones; el Banco de Tierras, con desarrollo por Decreto 116/1989, de 27 de diciembre, y por Acuerdo del Consejo de la Comisión Regional del Banco de Tierras de 9 de junio de 1998, que aprueba el Reglamento de régimen interno; el asociacionismo agrario, con desarrollo mediante Decreto 12/1990, por el que se regula el funcionamiento del Registro de Asociaciones Agrarias; los aprovechamientos de montes comunales y vecinales en mano común, respecto de los que hay que tener en cuenta también el Decreto 25/1993, de 13 de mayo, por el que se crea el Jurado de Montes Vecinales en Mano Común, así como el Decreto 10/1996, que lo modifica; los cultivos y plantaciones forestales, desarrollada en este punto mediante Decreto 90/1992, de 30 de diciembre, por el que se determinan las plantaciones forestales sujetas a autorización previa, modificado por Decreto 159/2002, de 19 de diciembre, y mediante Decreto 50/2000, de 15 de junio, del Consejo Forestal, debiendo tenerse en cuenta también el Programa Regional de Fomento Forestal de 1993, modificado en 1996, y el más reciente Plan Forestal de 2001; la unidad mínima de cultivo, con complemento en el Decreto 84/1992, de 30 de diciembre; los programas de acción integral y de desarrollo integral; la ordenación de pastos, con desarrollo por Decreto 52/1990, de 17 de mayo, por el que se aprueba la ordenanza-tipo de aprovecha-

miento de pastos; el registro de explotaciones agrarias, desarrollado por Decreto 11/1990, de 8 de febrero, que regula su funcionamiento.

No es éste el lugar adecuado para un estudio exhaustivo de la Ley que nos alejaría del propósito de este trabajo mas atento a una exposición descriptiva de la legislación agraria asturiana, que a su crítica. Ello no obstante creemos de interés hacer las siguientes observaciones sobre algún aspecto puntual del contenido de la Ley.

En materia de expropiación forzosa del uso y del dominio por incumplimiento debidamente acreditado de la función social de la propiedad, el procedimiento al que acude la Ley es el de la declaración previa de la tierra como manifiestamente mejorable. Si la expropiación es del dominio, habrá que acreditar además que existan graves motivos de orden económico y social que así lo exijan y esté acreditado en el expediente el abandono total de la explotación de la finca, incorporándose al Banco de Tierras. Se suman con ello dos requisitos más al previsto en el art. 1 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables.

A destacar, respecto del art. 20 de la Ley, la expresa exigencia de abandono total de la explotación sin especificación de tiempo.

Ya hemos recogido en otra ocasión la opinión de Karl Larenz en el sentido de que las limitaciones a la propiedad "se basan en leyes que determinan especificamente el contenido". La STC 37/1987, sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, recoge de hecho la obligatoriedad según los casos de presentar planes de mejora ajustados a los criterios de la Administración puesto que de no mediar tal adecuación (art. 5 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables) será la Administración la que redacte el plan de mejora. Por ello ni el art. 1 ni el 11 de la Ley aportan en este sentido novedad alguna, aunque sí actualizan en cierto sentido la orientación que ha de tener la función social en el uso del suelo rústico dentro del territorio del Principado. Sin embargo no aborda un tema de interés que también en su día examinamos, cual es el destino de las fincas infrautilizadas cuando el propietario es la propia Administración del Principado de Asturias, puesto que, a nuestro juicio, y siguiendo a Santoro Pasarelli y a Álvarez Caperochipi, la función social hay que predicarla tanto de la propiedad privada como de la pública.

En materia de concentración parcelaria no debe dejar de pasarse por alto una crítica a la omisión en una disposición de este rango de un sistema de concentración parcelaria, que, creemos produce sus efectos positivos. Nos referimos a la concentración parcelaria de carácter voluntario, ya recogida en alguna otra Comunidad Autónoma, y que supone una agilización evidente en la tramitación de la misma. La omisión se subsanaría, posteriormente, aunque fuera de la propia Ley por el ya citado Decreto 80/1997.

No menor crítica debe merecer a nuestro juicio el sistema de tanteos y retractos legales establecidos a favor del Principado de Asturias. Según el art. 45 de la Ley, "el Principado de Asturias, representado por la Comisión Regional del Banco de Tierras, gozará en los supuestos previstos en la legislación del Estado de los derechos de tanteo y retracto ante cualquier enajenación a título oneroso de fincas rústicas". Del texto citado nace la duda de si tales derechos de tanteo y retracto solo surgirán en los casos ya previstos a favor del Estado con la salvedad de que el titular será ahora el Principado, o si bien habrá lugar a ejercer esos derechos sólo en los supuestos en que la legislación del Estado se lo conceda. En este caso, la Ley quedará vacía de contenido. En el primero los problemas prácticos que pueden plantearse serán mínimos. Sólo en los supuestos previstos en la legislación de Montes y la de Espacios

Naturales se darían tales derechos, que por otro lado no añadirían ninguna limitación al particular, pues lo único que cambiaría sería el sujeto retrayente.

El art. 37 de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales Protegidos, determina al efecto "que la declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados y la facultad de la Administración del Principado para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas intervivos de terrenos situados en el interior del mismo". El sistema a seguir para el ejercicio del retracto es el de la notificación fehaciente por el transmitente al órgano actuante de las condiciones esenciales de las transmisiones pretendidas y en su caso copia fehaciente de la escritura pública en la que se haya instrumentado la transmisión. El plazo para el ejercicio del retracto en este supuesto de espacios protegidos es el de tres meses y un año para el retracto a contar desde la notificación.

Muy positiva nos parece la reglamentación que se hace dobre cultivos y plantaciones forestales, que ha dado ya sus frutos desde la promulgación de la Ley. Se declara de utilidad pública e interés regional la realización de obras y plantaciones forestales, aunque la actuación de la Consejería en este tema, como bien indica el art. 86.2, "será en todo caso supletorio de la del titular de la explotación, quien podrá proponer al ser requerido para ello, la ejecución de un plan de mejora". Dicho plan de mejora debe comprender una serie de labores, recogidas en el mismo artículo, y deberá ser aprobada por la Consejería.

Tambien merece, en nuestra opinión, un juicio favorable el nuevo régimen de ordenación de pastos, al que se dedica todo el Título III, y la creación de una ordenanza tipo sobre ordenación y aprovechamiento de pastos: el ya citado Decreto 52/1990.

B) Ley del Principado de Asturias 3/1997, de 24 de noviembre, de la Cámara Agraria.

La Cámara Agraria del Principado de Asturias es una corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que goza de autonomía para la gestión de sus intereses y recursos y cuya estructura y funcionamiento interno han de ser democráticos (art. 1). Tiene como funciones principales la de prestar consulta y colaboración a la Administración del Principado en materias de interés agrario, y ejercer, también en esas materias, las competencias que le delegue la Administración del Principado (art. 6). Sus órganos de gobierno son el Pleno, constituido por veinticinco miembros elegidos mediante sufragio libre, igual y directo de los electores incluidos en el censo electoral agrario (art. 11), la Comisión de Gobierno, formada por el Presidente y seis vocales elegidos por y de entre los miembros del Pleno (art. 12), y el Presidente, elegido por el Pleno de entre sus miembros (art. 13). Para la elección de los miembros de la Cámara Agraria, la circunscripción electoral es única y se corresponde con el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 20).

La Cámara Agraria se dota de sus propios estatutos, que deben ser aprobados por mayoría absoluta del Pleno y remitidos a la Administración del Principado para que verifique su adecuación a la legalidad (art. 4), lo que ha hecho la Consejería de Medio Rural y Pesca por Resolución de 12 de mayo de 2000. Con la Cámara Agraria,

se extinguen las Cámaras Agrarias Locales (Acuerdos del Consejo de Gobierno de 15 de julio y de 19 de agosto de 1998 sobre liquidación y adjudicación de sus bienes y patrimonio y Resolución de la Consejería de Agricultura de 16 de marzo de 1999, por la que se aprueba la liquidación), desaparecen los Consejos Rurales (disp. derog.), y, finalmente, de ella debe diferenciarse el Consejo Agrario, cuya organización y funcionamiento están regulados por Decreto 5/1999, de 15 de enero, que lo define como órgano colegiado de carácter permanente y consultivo, así como la participación de las organizaciones profesionales agrarias y de la Cámara Agraria del Principado de Asturias en la política agraria regional (art. 1).

C) Ley del Principado de Asturias 5/1999, de 29 de marzo, del SERIDA.

El SERIDA (Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario) es una entidad pública, adscrita a la Consejería competente en materia de agricultura, que se rige por el derecho privado, excepto en la formación en la voluntad de sus órganos y en el ejercicio de las potestades administrativas atribuidas por ley (art. 3). Sus fines se resumen en contribuir a la modernización y mejora de las capacidades del sector agroalimentario regional, mediante el impulso y ejecución de la investigación y el desarrollo tecnológico agroalimentario a fin de conseguir una mejora de la productividad, la diversificación en el sector y la elevación de las rentas de los activos primarios (art. 6).

Sus órganos son (arts. 7 a 12): el Consejo Rector, formado por el Presidente (el titular de la Consejería competente en materia de agricultura y alimentación), dos Vicepresidentes, ocho Vocales y el Secretario; el Presidente y los Vicepresidentes; el Secretario, y el Director Gerente. La organización y funcionamiento del SERIDA se rige por el reglamento aprobado por Decreto 38/2000, de 4 de enero.

La Ley crea también el Consejo Regional de Desarrollo Agroalimentario como "órgano consultivo, de asesoramiento y de participación de carácter técnico y de apoyo de los sectores afectados en materia de investigación y tecnología agroalimentaria" (art. 20), con un Presidente (el Director General competente en materia de ganadería y agricultura), un Vicepresidente (el Director General competente en materia de Universidades e investigación), el Director Gerente del SERIDA y una amplia representación de los diversos sectores concernidos.

D) Ley del Principado de Asturias 7/2002, de 24 de junio, de creación de la empresa pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A.

Sucesora de EASA (Empresa Asturiana de Servicios Agrario), creada por la Ley del Principado de Asturias 9/1986, de 7 de noviembre, la Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A. es una empresa pública que ejecuta los trabajos y presta los servicios que le encarguen la Administración del Principado y las entidades locales que suscriban a tal efecto los correspondientes convenios (art. 1). Adopta la forma jurídica de sociedad anónima, y su capital social es de la íntegra titularidad de la Administración del Principado. Las materias sobre las que se proyecta son la realización de actuaciones, obras de construcción e infraestructura, trabajos y prestación de servicios de desarrollo rural y de interés agrario (también de acuicultura y pesca

marítima, de interés medioambiental, turístico, docente, cultural y deportivo), labores de consultoría, estudio y asitencia técnica, promoción y comercialización agroalimentaria (y también de acuicultura y pesca marítima), así como la administración y gestión de bienes y el apoyo a los servicios de la Administración, y la prevención y lucha contra plagas y enfermedades vegetales y animales, prevención y lucha contra los incendios forestales (art. 3).

E) Disposiciones reglamentarias.

Al margen de los desarrollos reglamentarios de las leyes propias, que han quedado referidos en su lugar, el Principado tiene dictados en estas materias los siguientes Decretos:

a) En materia agroalimentaria: Decreto 27/2001, de 8 de marzo, de ayudas públicas para la mejora de la transformación y comercialización de los productos en el marco del Programa Operativo de Asturias 2000-2006; Decreto 1/1996, de 24 enero, regulador del régimen de las organizaciones interprofesionales; Decreto 51/1991, de 16 mayo, sobre calificación provisional de la denominación específica "Carne de Raza Asturiana" y de sus subdenominaciones "Carne de los Valles" y "Carne de las Montañas"; Decreto 29/1990, de 8 marzo, del Reglamento de la Denominación Específica y del Consejo Regulador de la Faba; Decreto 76/1989, de 15 junio, sobre la Denominación Específica de la judía seca producida en el Principado.

b) En materia de ganadería: Decreto 138/2002, de 31 octubre, por el que se aprueban los principios que habrán de regir en la elaboración del programa para la recuperación, modernización y puesta en valor del pastoreo tradicional en la vertiente asturiana de los Picos de Europa; Decreto 115/2002, de 5 septiembre, que regula el movimiento pecuario en el ámbito territorial del Principado de Asturias; Decreto 51/2001, de 26 abril, sobre normas internas de aplicación de los Reglamentos (CE) 1760/2000, de 17-7-2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, y 1825/2000, de 25-8-2001, de la Comisión, relativos al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno; Decreto 71/2000, de 5 septiembre, que regula la autorización y registro de establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal; Decreto 75/1998, de 10 diciembre, de transferencias de cantidades de referencia en el sector; Decreto 73/1998, de 3 diciembre, regulador de la actividad de los Núcleos Zoológicos; Decreto 36/1997, de 22 mayo, sobre condiciones para el reconocimento de asociaciones de criadores y libros genealógicos de animales de raza; Decreto 12/1987, de 19 febrero, del Reglamento regulador de Explotaciones Pecuarias Especiales.

c) En materia de agricultura y aprovechamientos forestales: Decreto 70/2001, de 12 de julio, de ayudas para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias; Decreto 31/2000, de 13 abril, regulador del Registro de Sociedades Agrarias de Transformación; Decreto 172/1999, de 17 diciembre, de constitución del organismo pagador para la gestión de los fondos de la Sección Garantía y regula su estructura y funciones; Decreto 67/1996, de 24 octubre, que regula la producción, elaboración y comercialización y establece la autoridad de control; Decreto 76/1996, de 30 diciembre, sobre requisitos a cumplir por las explotaciones agrarias prioritarias; Decreto 32/1996, de 26 julio, de constitución en organismo pagador al Principado para la gestión de los fondos de la Sección Garantía; Decreto 90/1992, de 30 de diciembre, por el que se determinan las plantaciones suje-

tas a autorización previa en la repoblación forestal; Decreto 35/1990, de 22 marzo, de creación de la Comisión de Coordinación para la utilización de plaguicidas.

d) En materia de arredamientos rústicos: Decreto 89/1992, de 30 de diciembre, por el que se crea la Junta Arbitral de arrendamientos rústicos; Decreto 94/1987, de 12 de noviembre, por el que se crea el Registro especial de arrendamientos rústicos del Principado.

F) Especial referencia a la aplicación reglamentaria de los Programas PRODER y LEADER+(plus).

Ambos son Programas de Desarrollo Rural. El PRODER es el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales en las Regiones de Objetivo 1 aprobado para España por la Comisión por Decisión de 18 de junio de 1996. Su regulación se hace a través de un Decreto de 30 de enero de 1997 y en el mismo se establece su ámbito de aplicación, los beneficiarios, que pueden ser tanto empresarios individuales como personas jurídicas o entes públicos de carácter local, las diferentes líneas de ayuda, y los Consejos de Seguimiento y evaluación. Este programa tenía una duración límite hasta el 30 de junio de 1999.

Con fecha 19 de abril de 2001 se aprueba el PRODER II en el cual aun manteniéndose en la línea de las ayudas previstas en el Primer Programa se incide mas en su consideración como instrumento de intervención para el desarrollo rural a través de la integración y coordinación permanente entre los recursos endógenos, iniciativas privadas y medios públicos. En este programa los beneficiarios finales serán los denominados Grupos de Desarrollo Rural, los cuales deberán estar formalmente constituidos, elaborar un programa de desarrollo rural de ámbito supramunicipal, demostrar transperencia en la atribución de funciones y responsabilidades entre sus miembros grantizando la plena capacidad de los mismos para asumir las tareas encomendadas y de toma de decisiones. Los destinatarios finales son los mismos que los del Programa anterior y su duración hasta el 31 de diciembre de 2006.

El PRODER II se complementa con una Resolución de 25 de febrero de 2002 en el que se regulan las ayudas para la aplicación del mismo

El LEADER+(plus) se regula en Resolución de 20de julio de 2000. Por otra Resolución de 22 de noviembre de 2001 se hace pública la convocatoria para acogerse a dicho Programa.

G) Convenios con el Ministerio de Agricultura.

Son numerosos los Convenios firmados entr el Principado y el Ministerio de Agricultura sobre materia s agrarias, Citaremos como los más importantes y por orden cronológico el de 13 de junio de 1997 sobre medidas estructurales de acompañamiento de la PAC, el de 8 de mayo de 1998 para el tratamiento de los datos derivados de la gestión de las ayudas financiadas con fondos estructurales de la Unión Europea, y el de 12 de junio de 1998 estableciendo una distribución de inversiones para las medidas de acompañamiento. A ellos hay que añadir diversas addendas y el Convenio de 23 de diciembre de 2002 que regula el nuevo y actual Convenio-Marco para la aplicación de medidas de actuación del sector agrario y el desarrollo rural en

el marco de la PAC, así como medidas de acompañamiento. Tiene un plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005.

II.2.5.4. Una mención al derecho consuetudinario agrario.

No es el momento de estudiar en profundidad la importancia del derecho consuetudinario asturiano, analizado también en el epígrafe I.6.6 de esta obra, pero sí, de señalar que éste es fundamentalmente agrario, girando en gran medida en torno a la figura de la Casería, objeto ya de excelentes trabajos mográficos. Personalmente sigo constatando en la práctica jurídica diaria, la plena vigencia de una gran variedad de figuras tradicionales, que siguen acompañando la configuración jurídica del campo asturiano.

También tiene importancia la Sociedad Familiar Asturiana, con un sistema similar a la compañía familiar gallega y un régimen jurídico interno que permite a la jurisprudencia provincial de Asturias integrarla dentro de los preceptos del Código Civil dedicados a la sociedad civil, a falta de prueba de la norma consuetudinaria. Su función resulta plenamente eficaz en la sociedad agraria actual y perfectamente entroncable con el nuevo régimen de explotaciones también agrarias.

Lo mismo sucede con la figura de la mampostería, de plena vigencia en zonas determinadas. Existen también diversos tipos de aparcería, La Comuña, La Palmada, La Robla, La Comunidad de Montes, como "Las Seares", "Las Sacadas", "Soutexo", así como fórmulas testamentarias de antiguo cuño y cláusulas de estilo en contratos de alimentos.

II.2.5.5. Organización administrativa.

La regulación vigente viene dada por el Decreto 91/2003, de estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Rural y Pesca. La Consejería se estructura en: A) Órganos centrales, a) Secretaría General Técnica, b) Dirección General de Agroalimentación, c) Dirección General de Ganadería, d) Dirección General de Pesca; B) Órgano desconcentrado, Instituto de Desarrollo Rural; C) Organismos públicos, a) Entidad pública Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario del Principado de Asturias, b) Comisión Regional del Banco de Tierras.

II.2.6. Pesca fluvial y caza[*].

II.2.6.1. Competencias del Principado.

Tanto la pesca fluvial como la caza se contemplan como materia estatutaria exclusiva en el art. 10.1.13 EA, precisando este precepto que tales potestades alcan-

[*] **JAVIER JUNCEDA MORENO**, Profesor Dr. de Derecho Administrativo. Universitat Internacional de Catalunya.

Nota bibliográfica: Abella Poblet, M., *Manual del Derecho de Caza,* Abella, Madrid, 1973; Barrio García, G., *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Marcial Pons, Madrid, 1998; Laguna De Paz, J.C., *Libertad y propiedad en el Derecho de Caza,* Marcial Pons, Madrid, 1997; López Ramón, F., *La protección de la fauna en el Derecho español,* Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980; Martín Mateo, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. 2, Trivium, Madrid, 1992.

zan no sólo a la pesca en aguas interiores, a la que se lleva a cabo en aguas estancadas y fluviales, al marisqueo, acuicultura, alguicultura, cultivos industriales análogos, o a la caza; sino, también, a "la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan todas estas actividades".

No obstante, y pese a su expansiva factura, la frase entrecomillada no permite albergar una eventual extensión del objeto estatutario hacia la *exclusiva* legislación, reglamentación o ejecución sobre defensa de dichos ecosistemas, como quiera que tanto la cláusula general dispuesta en el art. 10.2 EA, como, sobre todo, la regla contemplada en el siguiente art. 11, en sus números 1 y 5 EA, impiden *de facto* y *de iure* tal interpretación.

Así pues, las atribuciones sobre pesca fluvial y caza del Principado se constriñen a aquellos aspectos estrictamente vinculados a su ejercicio, incluido, claro es, los que supongan una práctica compatible con los recursos naturales que puedan resultar afectados.

De hecho, la doctrina constitucional reflejada en las SSTC 15/1998, y 110/1998, entre otras, se ha encargado de enmarcar debidamente el margen de incumbencia autonómica en estas áreas, al señalar, en particular sobre el eventual ejercicio regional de potestades de protección de los ecosistemas vinculados a la pesca fluvial o interior, o la caza, que tales estrategias deben respetar el sistema de ordenación y gestión de recursos hidráulicos de las cuencas intercomunitarias dispuesto por el Estado, así como las atribuciones estatales sobre legislación básica ambiental.

II.2.6.2. Previsiones estatutarias.

Las competencias sobre pesca y caza del Principado se establecieron, tal y como ahora se contemplan, en el art. 10.1. h) EA de 1981. En la posterior reforma del EA, posibilitada por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, se albergaban estas mismas atribuciones en el art. 10.1.8 EA.

En su consecuencia, estamos ante un título competencial que se ha mantenido a lo largo de toda la época estatutaria intacto en su configuración como capacidad *exclusiva* del Principado a efectos normativos y de gestión.

II.2.6.3. Disposiciones constitucionales y comunitarias relevantes.

El art. 130.1 CE apremia a los poderes públicos a atender a la modernización y desarrollo del sector económico pesquero, mientras que el art. 148.1.11ª CE confía a las Comunidades Autónomas tales menesteres respecto de la pesca en aguas interiores y fluviales, marisqueo, acuicultura y caza. La mención estatutaria a la alguicultura y otros cultivos industriales análogos, pese a no comprenderse en la expresa dicción constitucional, responde a una identidad *ratione materiae* por lo que no debe reputarse opuesta a la misma, sino complementaria.

En cuanto a los mandatos europeos sobre la cuestión, y sin perjuicio de los que se refieren con carácter general a la protección ambiental, deben significarse la Directiva 79/923/CEE del Consejo, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos; la Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección

o mejora para ser aptas para la vida de los peces; el Reglamento (CE) nº 338/97 del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio; la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; la Directiva 83/129/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, relativa a la importación en los Estados Miembros de pieles de determinadas crías de foca y productos derivados; el Reglamento (CEE) nº 348/81 del Consejo, de 20 de enero de 1981, relativo a un régimen común aplicable a las importaciones de productos derivados de los cetáceos y, en suma, la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, entre otros.

II.2.6.4. Traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma.

Por Real Decreto 2630/1982, de 12 de agosto, se acordó el traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado al Principado sobre pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, transferencia que sería valorada definitivamente por Decreto 2967/1983, de 19 de octubre. Igualmente, a través del Decreto 186/1999, de 30 de diciembre, el Principado de Asturias asumió funciones y servicios del Estado sobre enseñanzas náuticas, buceo profesional y actividades subacuáticas, adscritas todas ellas a la Consejería de Medio Rural y Pesca.

II.2.6.5. Legislación del Principado de Asturias.

Han sido objeto de regulación por el Principado la pesca fluvial, la pesca en aguas interiores y la caza.

A) Pesca fluvial.

Por medio de la Ley 3/1988, se dispuso en la Comunidad el régimen sancionador en esta materia (semejante al Estatal de la Ley de Pesca de 1942), aunque sería la posterior Ley 3/1998, de 11 de diciembre (y el Decreto 4/2002, de 17 de enero, por el que se aprueban reglas concretas durante ese año 2002, así como la Resolución de 19 de agosto de 2002, de la Consejería de Medio Ambiente, sobre distribución de permisos de pesca fluvial en cotos de salmón, trucha y reo, entre otras), la que establecería por vez primera en el Principado las normas básicas para su debido ejercicio, regulando no sólo los asuntos disciplinarios, sino, también, el régimen de protección de los ecosistemas acuáticos sobre los que versa, las medidas de conservación y fomento de las especies, las prohibiciones (unas de carácter biológico, otras por razón de sitio, y por uso de artificios o procedimientos ilegales, finalmente), las condiciones de repoblación y de producción ictiogénica, los requisitos para la práctica de la acuicultura, la ordenación de los recursos acuáticos, la clasificación de las aguas en razón de su aprovechamiento pesquero, los títulos administrativos para pescar.

Esta última disposición legal sería derogada por la Ley 6/2002, de 18 de junio, sobre protección de los ecosistemas acuáticos y la regulación de la pesca en aguas continentales, donde se instituyen los instrumentos de actuación en relación con

dichos ecosistemas (el llamado Plan de ordenación de los ecosistemas acuáticos continentales y los inventarios), y se fijan los principios generales de protección que permitan su conservación y mejora.

Entre las medidas que esta norma contempla destaca la prohibición legal de comercialización de la trucha, haciéndola extensiva a todas las especies objeto de pesca, como el salmón (art. 50, letra g] de la Ley). También, trata de fomentar la participación en la gestión de los ecosistemas acuáticos continentales, a través de los entes locales.

Además, esta Ley determina las especies objeto de pesca (las de tipo I, objeto de aprovechamiento, y las de tipo II, que deben ser entregadas a los servicios de vigilancia), todo ello sin perjuicio de la autorización al Consejo de Gobierno del Principado para su modificación por circunstancias especiales. Esta idea protectora de las especies objeto de pesca difiere notablemente, y en su favor, de la que en su día dispusiera la Ley estatal de 1942 (declarada parcialmente inconstitucional, por cierto, en la STC 53/1994, al infringir determinados preceptos sancionadores que alberga el principio de legalidad a estos efectos), como quiera que, a tenor de la norma general, las poblaciones piscícolas que habitan temporal o permanentemente en las masas de agua demaniales son *res nullius* "apropiables por naturaleza y como tales se adquieren por ocupación", aunque dicha apropiación sólo será efectiva si se cuenta previamente con la oportuna licencia o autorización para pescar.

Respecto de las artes de pesca, la Ley opta por señalar aquéllas que están permitidas, considerándose prohibidas las restantes. Del mismo modo, la Ley 6/2002, divide las zonas de pesca en aguas libres y cotos, introduciendo áreas vedadas, fundamentalmente para fines educativos y científicos. Esta discriminación de zonas hábiles para la pesca difiere de los distintos regímenes establecidos en su día en la Ley estatal de 20 de febrero de 1942, de Fomento y Conservación de la Pesca Fluvial, como quiera que en esta última norma se distinguía la pesca en aguas públicas y en aguas privadas, siendo objeto de singular regulación la concesión de cotos a entidades gestoras, en tanto colaboradoras de la Administración.

La concreción de lo dispuesto en la Ley 6/2002, de 18 de junio, se plasma en la Resolución de 31 de octubre de 2002, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se aprueban normas para el ejercicio de la pesca en aguas continentales del Principado durante la campaña 2003.

B) Pesca en aguas marítimas interiores.

No sólo por elementales razones estatutarias, sino por las claras insuficiencias observadas en la normativa reglamentaria estatal (Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo), resultaba del todo indispensable que el Principado regulase estas actividades, lo que vino a hacer mediante la Ley 2/1993, de 29 de octubre, que disciplina en la Comunidad la pesca marítima en aguas interiores y el aprovechamiento de recursos marinos, norma modificada sin mayores singularidades y en dos de sus preceptos (el art. 26.3 y el 62.1) por la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, sobre medidas presupuestarias, administrativas y fiscales del Principado.

Además, la imperiosa necesidad de promulgación de esta norma venía dada por la doctrina señalada en la STC 56/1989, por la que se considera que la pesca marítima constituye una materia de competencia exclusiva estatal, aunque ello no obsta a

que, según la dicción del art. 149.1.19ª CE, las Comunidades puedan "ordenar el sector pesquero".

La Ley, en sus diez títulos y sesenta y cuatro artículos, tras regular su ámbito espacial y las actividades que son su objeto, establece los principios básicos de la actividad pesquera respecto de personas, artes y medios, así como las facultades administrativas de la Consejería de Medio Rural y Pesca. Respecto de la comercialización de sus productos, y en cumplimiento de mandatos comunitarios, tanto el Real Decreto 1429/1992, de 27 de noviembre, como, sobre todo, la Ley 20/1995, de 6 de julio, disponen su régimen básico, al que debe de estarse en el Principado.

El Título II de la Ley autonómica regula los títulos habilitantes para el ejercicio de tareas sobre los cultivos marinos (sin perjuicio de lo dispuesto con carácter general para todo el Estado por la Ley 23/1984, de 25 de junio, que los define como aquellas "acciones y labores apropiadas para la reproducción o crecimiento de alguna o varias especies de fauna y flora marina o asociadas a ellas"), concibiendo estas actividades como de vital importancia social y económica y reiterando muchos de los requisitos estatales en la materia, incluida la definición legal de lo que ha de entenderse como cultivo marino.

Respecto del marisqueo, el Título III de la norma se refiere a esta actividad como aquella destinada exclusivamente a los profesionales de la pesca, regulando el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en las zonas del litoral y el régimen jurídico de las licencias.

Esta práctica, además de lo dispuesto en este Título legal, se reglamenta en Asturias por el Decreto 35/1998, de 18 de junio, en su modalidad de marisqueo a pie en aguas de competencia del Principado, donde se detallan las condiciones para obtener la oportuna licencia, su vigencia, zonas de explotación y veda, horario para su ejercicio, y régimen sancionador.

La pesca de la angula, hasta la entrada en vigor de esta Ley sometida al Decreto autonómico 92/1984, de 28 de junio, se supedita ahora a los mandatos sentados en el Título IV de aquélla, regulándola como actividad productiva y profesional, aunque permitiendo excepcionalmente el concurso de cualquier otra persona expresamente autorizada. Por la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Pesca de 17 de septiembre de 2002, se aprobaron normas particulares para la campaña 2002/2003.

El Título V de la Ley 2/1993, se refiere a la recogida y extracción de algas, conservando las reglas generales dispuestas tiempo atrás con el Decreto 82/1988, de 7 de julio, que se mantiene vigente en gran medida, al igual que sucede con la extracción de las algas de fondo del género *Gelidium* (el célebre *ocle*), autorizadas por la Resolución de la Consejería de Medio Rural de 15 de mayo de 2002, entre otras.

Por su parte, el Título VI de la norma disciplina la pesca marítima de recreo, con fundamento en los criterios dispuestos en la llamada Carta Europea del Litoral. A estos efectos, la Ley establece los principios que la rigen, exigiendo en todo momento el documento que acredite el origen de esa pesca y su posterior destino, a efectos de conseguir el necesario control. Este Título sería objeto, años después, de reglamentación autonómica a través de los Decretos 76/2000, de 2 de noviembre, modificado por Decreto 16/2002, de 8 de febrero.

Finalmente, los Títulos VIII y IX regulan la inspección y vigilancia (determinando las actuaciones de los vigilantes de aguas interiores en orden a velar por el cumplimiento de la Ley, guardapescas marítimos autorizados sometidos también al Decreto 23/1995, de 2 de marzo, que crea esta figura); así como las infracciones y

sanciones (procediéndose a la subasta pública los bienes decomisados por dichas infracciones, bajo el procedimiento establecido en el Decreto 22/1995, de 2 de marzo). El Título X se refiere a la información, asesoramiento y formación profesional en el sector (estando estas enseñanzas náutico-pesqueras reguladas, parcialmente, por la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Pesca de 4 de abril de 2000).

Al margen de esta norma de cabecera, las condiciones para la práctica del buceo profesional en el Principado se establecen en el Decreto 73/2002, de 6 de junio, rigiéndose las autorizaciones para impartir enseñanzas de buceo en la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Pesca de 9 de agosto de 2002.

Otras Resoluciones de esta Consejería se refieren a la titulación profesional de buceador de pequeña profundidad, buceador recolector de recursos marinos y régimen de tarjetas autorizatorias (Resoluciones de 5 de agosto de 2002); a la obtención de títulos para el manejo de motos náuticas y embarcaciones de recreo (Resoluciones de 27 de marzo y 30 de mayo de 2002); a la pesca con arte de cerco en aguas interiores del Principado (Resoluciones de 2 de enero de 2001y de 25 de enero de 2002); a la pesca del pulpo común durante la campaña 2001/2002 (Resoluciones de 9 de julio de 2001 y 6 de agosto de 2002); a la explotación de moluscos bivalvos en la ría de Villaviciosa para la campaña 2002 (Resolución de 17 de enero de 2002); a la extracción del percebe (Resoluciones de 3 de septiembre de 2001 y de 2 de septiembre de 2002); o al descanso semanal obligatorio para labores pesqueras (Resolución de 15 de junio de 2001).

Las ayudas financieras al sector pesquero se plasman en las Resoluciones de 8 y 18 de mayo de 2001 y de 9 de junio de 2002, mientras que la extracción de gusanos marinos para el cebo en el litoral asturiano se contemplan en el Decreto 79/1998, de 17 de diciembre y en la posterior Resolución de 17 de enero de 2002.

C) Caza.

La práctica de esta actividad en el Principado se rige por la Ley 2/1989, de 6 de junio (cuyo art. 46.2 ha sido declarado inconstitucional por STC 16/1997, según veremos), norma modificada a su vez en su art. 29 (sobre duración de las licencias de caza), por la Ley 6/1999, de 14 de abril. El reglamento de la Ley asturiana de caza se aprobó por Decreto 24/1991, de 7 de febrero (completándose la tabla de vigencias de las disposiciones afectadas por Decreto 7/1992, de 7 de febrero).

La caza, definida por el art. 2 de la Ley como aquella acción ejercida por el hombre mediante el uso de armas, artes, u otros medios apropiados para buscar, atraer, perseguir o acosar a los animales definidos como piezas de caza con el fin de darles muerte, apropiarse de ellos o de facilitar su captura por un tercero, se permite a toda persona mayor de catorce años, que, habiendo acreditado la aptitud y el conocimiento precisos, esté en posesión de la pertinente licencia de caza, disponga de los permisos correspondientes y cumpla los demás requisitos legalmente exigidos.

Del mismo modo, y siguiendo en este extremo a lo dispuesto en su día por la Ley estatal de caza 1/1970, de 4 de abril, esta norma asturiana clasifica a las zonas donde se practica la caza en terrenos de aprovechamiento cinegético común y terrenos sometidos a régimen cinegético especial, siendo los primeros, y con independencia de carácter público o privado, todos los que no estén sometidos a régimen cinegético especial, y los rurales cercados con accesos practicables que carezcan de

señales perfectamente visibles que prohíban la entrada a los mismos. Sobre estos terrenos el ejercicio de la caza es libre, sin mayores limitaciones que las generales fijadas en la Ley.

No obstante, como terrenos cinegéticos sometidos a régimen especial se considera ya no sólo a los cotos locales, sociales o privados reflejados en la Ley estatal de caza, sino a diversas figuras como los refugios de caza (en donde se prohíbe el aprovechamiento cinegético por distintas razones científicas); las reservas regionales de caza (núcleos de excepcionales posibilidades físicas y biológicas a estos efectos, a fin de promover, conservar, fomentar y proteger especies susceptibles de aprovechamiento cinegético, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza); las zonas de seguridad (espacios donde deben adoptarse medidas precautorias especiales para garantizar la protección de las personas y sus bienes, y donde está permanentemente prohibido cazar: vías y caminos de uso público; vías férreas; aguas, cauces y márgenes que se declaren expresamente; núcleos urbanos y rurales; o zonas habitadas); los cotos regionales de caza (terrenos de aprovechamiento cinegético común o los que, estando sometidos a régimen cinegético especial, debieran pasar a ser de aprovechamiento cinegético común); y, en definitiva, los cercados (espacios vallados que se encuentran rodeados y construidos de tal forma que no impidan la circulación de la fauna silvestre no cinegética, en donde el ejercicio de la caza está totalmente prohibido, salvo en supuestos especiales autorizados por el órgano competente en la materia, a petición expresa de sus titulares).

Esta Ley, además, dispone el régimen de protección y conservación de la caza, basado fundamentalmente en un sistema de vedas, el cual habrá de determinar los terrenos cinegéticos, zonas de régimen especial de caza, épocas, días y períodos hábiles, según las distintas especies, modalidades y limitaciones generales en beneficio de las especies cinegéticas preventivas para su control. En aplicación de este mandato legal, por Resoluciones de la Consejería de Medio Ambiente del Principado de fechas 1 de febrero de 2000, de 27 de febrero y de 7 de marzo de 2001, y 7 de febrero de 2002, se han aprobado distintas vedas en la Comunidad.

En resolución, los medios y artes prohibidas para la caza, el régimen jurídico de los permisos y licencias, (con una validez no inferior a un año ni superior a cinco años, sin perjuicio de la facultad de renovación, *ex* art. 29 de la Ley, tras la modificación operada por la Ley 6/1999), la administración, vigilancia y daños de la caza, y las infracciones, sanciones y responsabilidad en materia de caza son otras de las cuestiones que se detallan en esta norma.

Los refugios de caza aprobados con fundamento en esta Ley 2/1989, de 6 de junio, han sido, hasta el momento, los de Barayo (Decreto 14/2001, de 8 de febrero), de la Ría del Eo (Decreto 4/1998, de 22 de enero), y del Bajo Narcea-Nalón (Decreto 37/1999, de 8 de julio). Como reserva regional de caza se ha dispuesto la de Cangas del Narcea (Decreto 21/1998, de 21 de mayo), sometida esta reserva, igualmente, a la Resoluciones de 7 de marzo de 2001 y 8 de febrero de 2002, por las que se establecen distintos los planes de caza para las temporadas 2001 a 2003.

II.2.6.6. Organización administrativa.

La materia estatutaria sobre pesca fluvial y caza se gestiona en la actualidad por la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, en

paticular por la Dirección General de Recursos Naturales y Protección Ambiental y de su Servicio de Caza y Pesca Fluvial (Decreto 86/2003, de 29 de julio), y la pesca marítima es competencia de la Dirección General de Pesca de la Consejaría de Medio Rural y Pesca (Decreto 91/2003, de 31 de julio), organizada a su vez en dos Servicios, el de Ordenación Pesquera y el de Estructura Pesqueras.

II.2.6.7. Principal jurisprudencia constitucional.

Con independencia de los criterios establecidos con carácter general en la STC 14/1998 (por la que se considera que el acto de creación de un coto de caza no constituye jurídicamente una concesión, "sino una mera autorización administrativa de carácter reglado que se exige para el aprovechamiento cinegético privado de la caza"), y en las SSTC 15/1998 y 110/1998, sobre pesca fluvial (alentando a la cooperación entre Estado y Comunidades cuando pueda solaparse esa competencia estatutaria con la estatal sobre el demanio hidráulico y la protección ambiental), dos han sido las decisiones del Supremo Intérprete sobre asuntos vinculados a la protección de los ecosistemas acuáticos y caza en el Principado.

En la primera materia, por STC 243/1993, se consideró, en el curso de un conflicto positivo de competencias suscitado entre la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado (Dirección General de Obras Hidráulicas del extinto Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), sobre el otorgamiento de una concesión de aprovechamiento de agua con destino a fuerza motriz en los ríos Ponga, Sella y Dobra, que tal pretensión de incompetencia ejercida por el Principado podía fundarse no sólo en la falta de título habilitante de quien ha realizado el acto objeto del litigio, sino también "en un ejercicio de las competencias propias que, al imposibilitar o condicionar el ejercicio de las competencias ajenas de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, revele un entendimiento del alcance de las competencias implicadas opuesto a ese sistema de distribución competencial" (FJ 2).

Con base en este criterio, la STC 243/1993, y llevando al caso una jurisprudencia constitucional anterior (STC 227/1988), considera que "los recursos hídricos constituyen el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas en relación con las cuales poseen competencias tanto el Estado como las Comunidades Autónomas; como consecuencia de este hecho, el ejercicio de esta pluralidad de competencias requerirá con mucha frecuencia el establecimiento de mecanismos de colaboración" (FJ 3).

No obstante, y pese a la trascendencia que en estas materias tiene la denominada lealtad institucional, para el Tribunal Constitucional, "El único modo de garantizar el ejercicio de la competencia autonómica sobre pesca fluvial y los ecosistemas en los que ésta se desarrolla estriba en que la intervención autonómica en el procedimiento de otorgamiento de concesiones de aprovechamientos hidroeléctricos preceda al acto de otorgamiento. Concretamente, a tenor de la legislación vigente, esa garantía radica en que los informes preceptivos sobre preservación de los recursos piscícolas y ecosistemas fluviales sean previos al otorgamiento de las referidas concesiones. De este modo, al otorgar las concesiones podrá imponerse a las mismas el cumplimiento de las condiciones fijadas por la Comunidad Autónoma competente (pasos de diques o presas, caudales mínimos de agua, etc...), en orden a asegurar

que los aprovechamientos de agua no pongan en peligro la riqueza piscícola y los ecosistemas en los que se desarrolla" (FJ 4).

En resumen, la STC 243/1993, de cara a declarar la competencia discutida en favor del Principado para la emisión de informes sobre pesca fluvial previos al otorgamiento de concesiones de aprovechamientos hidráulicos, y de anular la Resolución estatal por la que se otorgaban dichos aprovechamientos sin tal trámite, observa que "las Comunidades Autónomas adquieren la titularidad de sus competencias por obra de los respectivos Estatutos de Autonomía y que esta atribución "ipso iure" de competencia debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato, salvo en aquellos supuestos en los que para poder hacer efectivo ese ejercicio resulta "necesario e imprescindible" el traspaso de servicios. Desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía y, muy especialmente, desde la entrada en vigor de los correspondientes Decretos de traspasos, es la Comunidad Autónoma la que debe valorar políticamente las exigencias de conservación de la riqueza piscícola de los ríos que transcurren por su territorio, sin que esta valoración pueda ser sustituida por la de otros entes" (FJ 5).

Finalmente, y sobre caza, la única sentencia constitucional a analizar resulta ser la STC 16/1997, por la que el Tribunal enjuicia la constitucionalidad del art. 46.2 de la Ley 2/1989, de 6 de junio, de Caza en el Principado, como quiera que el otro recurso de inconstitucionalidad que tramitado en su día frente al art. 7 de esta Ley (precepto que clasifica los terrenos de caza como de aprovechamiento común y régimen cinegético especial), sería a la postre declarado extemporáneo mediante ATC 579/1989, confirmado por el posterior ATC 620/1989, al desestimar la súplica interpuesta frente al anterior.

La STC 16/1997, considera que la controversia competencial en la que se basa el recurso ya había sido resuelta por la STC 102/1995, cuya doctrina, aplicada ya en las SSTC 156/1995 y 196/1996, habría de mantenerse también vigente en el supuesto enjuiciado

Para el Tribunal, "en la STC 102/1995 declaramos, en lo que aquí importa, el carácter básico y, por ende, la constitucionalidad de las normas de naturaleza administrativo-sancionadora contenidas en sus arts. 38 y 39 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna silvestre (…) Con apoyo en esa doctrina, en las SSTC 156/1995 y 196/1996 declaró este Tribunal que el Estado, con la finalidad de garantizar unos mínimos comunes de protección del medio ambiente en todo el territorio nacional, puede establecer con carácter básico un catálogo de infracciones –ampliable por el legislador autonómico– sancionables administrativamente que establecen una protección mínima que debe ser común en todo el territorio nacional. Por ello mismo, si el legislador autonómico "hubiera suprimido las infracciones muy graves o hubiera rebajado sensiblemente la cuantía de la sanción correspondiente, se habría dejado sin efecto la norma estatal" (fundamento jurídico 8., STC 156/1995). En definitiva, como dice la STC 196/1996, "la protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida". (FJ 2 y 3).

Con base en esta idea, la STC 16/1997, declara inconstitucional y, por tanto, nulo, el art. 46.2. de la Ley 2/1989, de 6 de junio, de Caza, en la medida en que, por conexión con la sanción prevista en el mismo art. 46, párrafo primero, vulnera la competencia estatal de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

II.2.7. Pesca marítima*.

II.2.7.1. El alcance de los títulos competenciales.

El art. 149.1.19ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de pesca marítima, "sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas"; suscitando así la primera duda en la delimitación competencial de este ámbito, al plantearse el interrogante de si implica la plena equiparación entre las expresiones "pesca marítima" y "ordenación del sector pesquero". De la respuesta que se dé a esta cuestión dependerá la existencia de dos títulos de intervención diferentes, correspondientes a cada una de estas expresiones, o bien de un mismo título, el de pesca, compartido desde el punto de vista competencial en lo relativo a la fijación de su ordenación general y su desarrollo.

A) Definición y contenido.

Esta polémica halla una clara respuesta en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima, que en su art. 1, entre sus objetivos alude a "La regulación de la pesca marítima, competencia exclusiva del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 149.1.19ª de la Constitución" y al "Establecimiento de la normativa básica de ordenación del sector pesquero, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.19ª de la Constitución".

Sin embargo, la delimitación de estos ámbitos, la dotación de contenido a los mismos, y el juego de la intervención estatal y autonómica en este sector del ordenamiento, es fruto de la labor del Tribunal Constitucional, que a través de su doctrina ha sido el auténtico clarificador de todas estas cuestiones. Así, tras vacilaciones iniciales, en las que ya se adivinaba la que sería su postura final, en la STC 56/1989, de 16 de marzo, diferencia claramente ambos títulos, afirmando que:

---

*NOELIA DE MIGUEL SÁNCHEZ, Doctora en Derecho por la Universidad de Oviedo.

Nota Bibliográfica: Barrio García, G. A., *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Marcial Pons, Madrid, 1998; "El estado actual del derecho comunitario de las pesquerías", *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, t. III (coord. Sosa Wagner, F.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000; Chapeta Pérez, M. A., "Los conceptos de pesca marítima y ordenación del sector pesquero a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 49, 1997; González Laxe, F. I., "La aplicación en España de la política de pesca comunitaria", *Documentación Administrativa*, núm. 201, 1984; Manteca Valdelande, V., "La Ley 3/2001 de 26 de Marzo de Peca Marítima del Estado", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 44, 2001; "La Ley de Pesca Marítima del Estado: estudio jurídico de su contenido", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61 (I), 2001; "El control de la pesca marítima en España", *Actualidad Administrativa*, núm. 19, 2001; Menéndez Rexach, A., "Ordenación de la actividad pesquera en alta mar y en aguas jurisdiccionales de otros Estados en el derecho interno español", *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, t. III (coord. Sosa Wagner, F.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000; Ordóñez Solís, D., *La ejecución del Derecho comunitario en España*, Civitas, Madrid, 1994; *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997; Sánchez Lamelas, A., "Los títulos de la intervención pública sobre la pesca marítima", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 13, 1998; *La Ordenación Jurídica de la Pesca Marítima*, Aranzadi, Navarra, 2000; Varela Lafuente, M., "Reflexiones sobre la situación pesquera española", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 160, 2001.

"El Estado, sobre la materia de pesca, posee dos títulos competenciales muy relacionados entre sí, pero que es necesario no confundir aunque estén enunciados en el mismo apartado, el número 19 del art. 149.1 de la Constitución. Son el de pesca marítima y el de ordenación del sector pesquero. En relación con el primero, su competencia es exclusiva, *strictu sensu*, con la salvedad del artículo 148.1.11 CE [...]. La extensión de la competencia estatal sobre ordenación del sector pesquero dependerá de las competencias que las Comunidades a las que se aplica el art. 149 se hayan atribuido en sus respectivos Estatutos" (FJ 5).

Tras este pronunciamiento queda claro el punto de partida a raíz del cual habrá de configurarse el contenido y el reparto competencial que implican cada uno de estos ámbitos.

Por lo que se refiere al primero de estos aspectos, la pesca marítima hace referencia a la actividad extractiva en sí misma considerada, abarcando "El régimen de explotación de los recursos, [...] que mediante esta actividad se realiza. En consecuencia, dentro de las competencias sobre pesca marítima hay que incluir la regulación de las características y condiciones de la actividad extractiva, así como dado que es presupuesto inherente de esta actividad, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros. De ahí que la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca) haya de considerarse competencia exclusiva del Estado" (FJ 5). Tras la definición precedente, se percibe la amplitud de este título competencial, que se convierte en el de mayor importancia, al afectar a todo lo que atañe al recurso natural, limitando el de ordenación del sector pesquero, que se perfila como un título de carácter singular, que concreta y especifica el anterior. En palabras del Tribunal éste último presenta un "Significado más restringido y diferente del de "pesca marítima", que no puede explicarse sino por referencia a un determinado sector económico o productivo. Es decir, a las Comunidades Autónomas o a algunas de ellas, puede corresponder, conforme al artículo 149.1.19 de la Constitución, y a lo que dispongan sus respectivos Estatuto de Autonomía, competencias sobre la organización de este sector productivo, lo que equivale a decir, sobre la determinación de quiénes pueden ejercer la actividad pesquera, ya sea la directamente extractiva o alguna otra relacionada con ella, las condiciones que deben reunir los sujetos integrantes de este sector y su forma de organización. Por consiguiente, se enmarcan en el título competencial relativo al sector pesquero, competencias tales como las referidas a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares, sin que esta enumeración sea exhaustiva" (FJ 5).

La Ley 3/2001, de Pesca marítima, deja claro el contenido de cada uno de estos dos títulos, al determinar, en su art. 5, la realización de la política de pesca marítima en aguas exteriores a través de: medidas de conservación de los recursos pesqueros, medidas de protección y regeneración de los mismos, medidas de gestión de la actividad pesquera, la regulación de la pesca no profesional y el establecimiento de los oportunos sistemas de control e inspección de las actividades pesqueras. Mientras que, de conformidad con su art. 41, la política de ordenación del sector pesquero se realizará a través de: medidas tendentes a la mejora de la capacitación de los profesionales del sector, medidas de fomento y regulación de las entidades asociativas del

sector, medidas de construcción, modernización y reconversión de los buques pesqueros, medidas de adaptación de la capacidad de la flota al estado de los recursos pesqueros, medidas de fomento de la creación de empresas mixtas, así como de otras fórmulas para el aprovechamiento de los recursos pesqueros de países terceros, la regulación del establecimiento de puertos base, así como de los cambios de puerto base y medidas de regulación del desembarque y primera venta de los productos pesqueros.

No obstante, pese a la utilidad e importancia del esfuerzo realizado por el Tribunal Constitucional en delimitar cada uno de estos conceptos, no se despejan todos los conflictos posibles, tal y como se desprende, entre otras, de la STC 262/1991, de 12 de julio, relativa a la fijación de los períodos de descanso, o de la 147/1991, de 4 de julio, sobre pesca con artes de cerco. Por otra parte, no cabe perder de vista la incidencia de otras materias, o títulos concurrentes, sobre los dos sectores que se vienen analizando, siendo este el caso del medio ambiente, defensa del territorio, sanidad, puertos, ordenación general de la economía u ordenación del territorio; lo que contribuye a aumentar la confusión existente.

B) El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Como ha quedado claramente expuesto, dentro del ámbito de la pesca el Estado posee dos títulos de intervención, uno de carácter exclusivo y otro delimitado a trazar la legislación básica.

Por lo que se refiere a la pesca marítima, el Estado tiene en sus manos la competencia exclusiva para la regulación de todos los ámbitos que afecten al recurso natural, siempre que se trate de aguas exteriores, ya que de conformidad con el art. 148.1.11ª CE, las Comunidades Autónomas podrán asumir las competencias de pesca en aguas interiores. De este modo, el Estado tiene la responsabilidad sobre la gestión y conservación de los recursos pesqueros, justificándose tal atribución en la necesidad de establecer una regulación uniforme en todo el territorio español respecto de los recursos pesqueros que posibilite un uso racional de los mismos; ya que tales recursos se hallan subordinados al interés general, siendo incluso considerados, en función del art. 132.2 CE como de dominio público estatal.

Junto a esta competencia, al Estado se le encomienda, además, fijar la legislación básica en la ordenación del sector pesquero, en función de la cual especificará los ámbitos que le permiten garantizar el mínimo denominador común de este sector en todo el territorio estatal. Así, a título de ejemplo, en el ámbito concreto de las personas capacitadas para ejercer la actividad pesquera, en la medida en que afecta a la igualdad de las posiciones jurídicas de los profesionales de la pesca y a la libertad de empresa y ejercicio profesional, corresponde al Estado, tal y como especifica el art. 42 de la Ley de Pesca marítima, la fijación de los requisitos para acceder a tal capacitación; de forma que, el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, regulará las titulaciones de los profesionales del sector pesquero, en el marco del sistema educativo general, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la expedición de los títulos y demás acreditaciones de carácter profesional en el ámbito pesquero.

Por lo que se refiere al Registro de profesionales del sector pesquero, en el que han de inscribirse los que posean la correspondiente titulación náutico-pesquera, se

constituye en el citado Ministerio, mientras su gestión estará descentralizada, de manera que corresponde a las Comunidades Autónomas la llevanza del mismo dentro de sus respectivos territorios. Por su parte, las cofradías de pescadores, definidas por la Ley como "corporaciones de derecho público, sin ánimo de lucro, representativas de intereses económicos, que actúan como órganos de consulta y colaboración de las administraciones competentes en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero" (art. 45.1), en la medida en que su regulación se afecta a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, es competencia del Estado.

Por último, las organizaciones de productores, conceptuadas por la Ley como "entidades reconocidas oficialmente, constituidas a iniciativa de los productores con el fin de garantizar el ejercicio racional de la pesca y la mejora de las condiciones de venta de su producción" (art. 52), son reguladas por el Estado en cuanto a sus funciones y condiciones de reconocimiento; contemplándose la existencia de otras entidades representativas del sector pesquero como asociaciones y organizaciones sindicales.

Las Comunidades Autónomas con litoral marítimo, es decir, País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Canarias y Baleares, asumieron estatutariamente competencias en materia de pesca; haciéndose cargo, tras la reforma de los Estatutos que siguió a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, todas ellas de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del sector pesquero y exclusivas en materia de pesca en aguas interiores. Tomando como base el art. 148 CE, distinguieron en el sector de la pesca marítima varias actividades, como el marisqueo y la acuicultura, a las que, junto a la pesca en aguas interiores, calificaron de competencia exclusiva; además con apoyo en la cláusula "sin perjuicio" del art. 149.1.19ª CE, asumieron las competencias de desarrollo y ejecución de la legislación básica en el sector pesquero.

Como ya se ha referido, el propósito de este reparto es el establecimiento de un ámbito común uniforme que garantice una mínima homogeneidad en las Comunidades Autónomas con litoral marítimo, pero que al mismo tiempo conceda un margen de acción a la iniciativa autonómica. Pese a ello, en la delimitación de cada uno de estos ámbitos surge el conflicto propio del juego bases-desarrollo que hace difícil determinar campos exactos; siendo posible adoptar un criterio formal, que nos lleve a considerar como básico lo declarado en la norma estatal como tal, o bien material, admitiendo la necesidad de analizar desde este punto de vista cada normativa en casos concretos para la calificación de su carácter básico.

En la determinación de lo básico en la ordenación del sector pesquero la doctrina del Tribunal Constitucional ha evolucionado hacia una mayor concreción de lo considerado como tal. La STC 158/1986, de 11 de diciembre, constituye el primer hito en este proceso evolutivo, atribuyendo un papel de mayor relevancia a las Comunidades Autónomas, en este caso, en la reglamentación de las artes de pesca. El Tribunal manifiesta que "No puede ahora pretenderse que reconozcámosle carácter de legislación básica ordenadora del sector pesquero a unas normas, como las de dicha orden, [se refiere a la Orden Ministerial de 30 de julio de 1983, por la que se regula la pesca con arte "claro" en todo el caladero nacional], en la que se detallan, para determinada modalidad pesquera, unas exigencias técnicas y un régimen de explotación claramente incardinados en el concepto "desarrollo legislativo" que sirve para delimitar la reserva competencial a favor de la Generalitat de Cataluña, no

pudiendo acantonar la potestad normativa autonómica una simple reiteración de las disposiciones estatales en la materia" (FJ 4).

La STC 147/1991, de 4 de julio, es un claro exponente de la evolución de esta doctrina hacia una mayor concreción de lo que habrá de entenderse por bases estatales. El Tribunal delimita el contenido de este concepto, de forma clara a través de las siguientes palabras:

"La ordenación básica no requiere necesariamente que la materia sobre la cual se ejerce tenga una determinada amplitud en el sentido de que constituya la totalidad del sector en el que se incluyan todos los subsectores que forman parte del mismo, ni que el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se adviene con la lógica de la competencia básica estatal cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades subsectoriales y espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades, tal y como ocurre con la actividad pesquera, en la que cada modalidad extractiva y determinadas áreas marítimas exigen reglas básicas diferenciadas" (FJ 4 D]).

En definitiva, lo que ha de perseguirse es que la iniciativa autonómica no se reduzca a una mera reproducción de la estatal, sin que deba olvidarse que la intervención del Estado cuenta con el amplio margen que le otorga el título de pesca marítima, auténtica clave de este ámbito.

II.2.7.2. La ordenación del sector pesquero.

A) Asunción y ejercicio de competencias.

La confusión conceptual y la ambigüedad generadas a raíz de la redacción del art. 149.1.19ª CE se reflejan en varios Estatutos de Autonomía, entre ellos el del Principado de Asturias, cuando asumen sus competencia en este ámbito, al calificarlo como ordenación de la pesca marítima, lo que denota la comprensión como sinónimos de los términos constitucionales empleados en el referido precepto. En esta óptica, el art. 13.1 a) EA en su primera redacción aluda a la futura asunción de competencias sobre "Ordenación de la pesca marítima"; pronunciándose en los mismos términos los arts. 25.1.f) del Estatuto de Cantabria, 11.6 del de Baleares y 13.1.i) del de Murcia. Con posterioridad, a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía por la vía del art. 143 CE, los textos de estos Estatutos se han modificado de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, asumiendo estas Comunidades sus respectivas competencias en ordenación del sector pesquero.

En el ámbito del Principado de Asturias las competencias en materia de pesca se llevan a cabo a través de la Consejería de Medio Rural y Pesca, cuya estructura orgánica se regula por Decreto 26/2001, de 8 de marzo, modificado por Decreto 127/2001, de 24 de octubre; situándose de forma más concreta en la Dirección General de Pesca. Por Decreto 8/2000, de 3 de febrero, se incorporan a la estructura orgánica de la Consejería las funciones que fueron objeto de transferencia al Principado de Asturias en materia de pesca marítima, en concreto buceo profesional, actividades subacuáticas y enseñanzas profesionales náutico-pesqueras, asumidas mediante Decreto 186/1999, de 30 de diciembre.

La Dirección General de Pesca, realiza las labores de dirección y desarrollo de las competencias en materia de pesca previstas en el EA, se estructura en los Servicios de Ordenación Pesquera y de Estructuras Pesqueras; correspondiendo al primero las funciones de ordenación pesquera, marisquera y cultivos marinos, la protección de los recursos marinos, la inspección y vigilancia a nivel de extracción, transporte, comercialización y centros de consumo y las funciones en materia de formación y enseñanzas marítimas no universitarias. Por su parte, el Servicios de Estructuras Pesqueras ejerce las funciones relativas a los programas de dotación de infraestructuras al sector, la renovación, modernización y estructuración de la flota pesquera, las industrias y la acuicultura, la mejora de la comercialización y la promoción de la calidad, así como la investigación y experimentación pesquera y de mercados.

En este reparto de funciones se percibe que la atribución de las mismas no está directamente relacionada con la configuración de las competencias del Principado en materia de pesca, pues, a título de ejemplo, se atribuyen al Servicio de Estructuras Pesqueras funciones que, como la renovación y modernización de la flota pesquera, se encuadran en el ámbito de la ordenación del sector pesquero, junto a la reestructuración de la acuicultura, que confirme al art. 10.1.13 EA es competencia exclusiva del Principado.

Esta diferente asignación competencial se pone de manifiesto en la actividad normativa del Principado en el sector pesquero, mucho más profusa en el ámbito relacionado con la pesca marítima en aguas interiores, sobre el que ostenta competencia exclusiva; siendo ejemplo de ello la Ley 2/1993, de 29 de octubre, de Pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos, modificada por Ley 15/2002, el Decreto 35/1998, de 18 de junio, por el que se regula la actividad de marisqueo a pie de aguas competencia del Principado de Asturias o el Decreto 76/2000, de 2 de noviembre, por el que se regula la pesca marítima de recreo en el Principado, modificado por Decreto 16/2002.

Por lo que se refiere a la ordenación del sector pesquero, mediante Real Decreto 2084/1999, de 30 de diciembre, se materializa el traspaso al Principado de Asturias de las funciones y servicios en materia de enseñanzas náuticas, buceo profesional y actividades subacuáticas; asumiendo la Comunidad, entre otras funciones, las relativas a autorización y apertura de centros de enseñanza de buceo profesional, así como la expedición de títulos y tarjetas de identidad profesional que habiliten para el ejercicio de este tipo de buceo y la autorización y control de las actividades subacuáticas, sin perjuicio de las competencias estatales en materia de seguridad humana de la vida en el mar.

En ejercicio de estas atribuciones se dicta el Decreto 73/2002, de 6 de julio, por el que se establecen las condiciones para el ejercicio del buceo profesional en el Principado de Asturias. En él se establece la necesidad de poseer la titulación de buceo profesional, adecuada al nivel de exposición hiperbárico, para la práctica de intervenciones de buceo profesional de cualquier tipo en aguas pertenecientes al ámbito territorial del Principado de Asturias y se exige la autorización previa de la Consejería de Medio Rural y Pesca para las inmersiones en el ejercicio de trabajos submarinos, con independencia de las autorizaciones exigidas por otros organismos. Asimismo, se clasifican las diferentes titulaciones para el ejercicio del buceo profesional y se crea, en la Dirección General de Pesca, el Registro de títulos y empresas autorizadas, en el que se anotarán los títulos de buceo profesional así como las

empresas autorizadas para realizar actividades subacuáticas profesionales y las tarjetas de identidad profesional.

B) La integración del Principado de Asturias en la política pesquera común.

La situación de la pesca carecería de un análisis real si no se enfocase desde la perspectiva comunitaria, que a través de la política pesquera común marca las pautas a las que esta actividad ha de sujetarse en el conjunto de los Estados miembros. Esta política ha sido revisada en el Consejo de Pesca y Acuicultura celebrado en Bruselas del 16 al 20 de diciembre de 2002. Las nuevas medidas adoptadas, en vigor desde el 1 de enero de 2003, han sustituido a las normas básicas que regulaban la política pesquera común desde 1993 y han modificado considerablemente el Reglamento sobre la ayuda estructural en el sector pesquero proporcionado por el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

En marzo de 2001 la Comisión publicó el Informe sobre la situación de la pesca en la Comunidad y un Libro Verde sobre el futuro de la política pesquera común; en ambos se analizan los problemas a los que se enfrente esta acción comunitaria y se apuntan las opciones para su reforma.

Uno de los frentes más problemáticos es el estado de numerosas poblaciones de peces fuera de los límites biológicos de seguridad. Junto a ello, la capacidad de las flotas pesqueras comunitarias supera con creces las necesidades de explotación de los recursos existentes de manera sostenible; debiendo sumarse a esta situación la fragilidad económica a la que se enfrenta la mayor parte del sector comunitario de la pesca. Este escenario pone de manifiesto las deficiencias internas de la política pesquera común; como su escasa aplicación, la falta de una perspectiva de gestión plurianual, el exceso de capacidad de la flota o la insuficiente participación de los interesados. Por otra parte, no puede perderse de vista que la reforma de esta política requiere el logro de una sostenibilidad medioambiental, económica y social y la efectividad de los principios de participación y responsabilidad de los diferentes sectores implicados.

A la vista de este panorama la Comisión, en su Comunicación, de 28 de mayo de 2002, sobre la reforma de la política pesquera común, señala los objetivos que han de guiar su nueva orientación. En primer lugar, la política pesquera común ha de ser capaz de ofrecer un desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social; objetivo que ha de alcanzarse con medidas encaminadas a:

-unas actividades pesqueras y acuícolas responsables y sostenibles, que contribuyan a lograr ecosistemas sanos;

-un sector industrial de la pesca y la acuicultura económicamente viable y competitivo que beneficie al consumidor; y

-un nivel de vida justo para quienes dependen de las actividades pesqueras.

En segundo término, y con el fin de que la política pesquera común logre un funcionamiento eficaz, es fundamental que los principios de buena gobernanza se incorporen a la misma. En función de ello, en su nueva orientación esta política deberé encaminarse hacia la garantía de los siguientes propósitos:

-apertura y transparencia, en particular mejorando la calidad y la transparencia de la información científica en función de la cual se toman decisiones políticas;

-participación, mediante una definición más clara de los cometidos a escala europea, nacional y local;

-eficacia, mediante procesos de toma de decisiones cuyos resultados se evalúen, contrasten y cumplan correctamente: y

-coherencia con las demás políticas comunitarias, en concreto las de medio ambiente y desarrollo, mediante un planteamiento intersectorial.

En este marco la política pesquera común acomete reformas en los ámbitos de la conservación de recursos y la gestión de la pesca, conservación de la flota pesquera, medidas de control y observancia, acciones en el ámbito de la pesca internacional, la acuicultura, la dimensión social de esta política, la gestión económica de la pesca en la Unión y la toma de decisiones a través de sistema eficaces y participativos.

Finalmente todas estas previsiones han tomado cuerpo a través de una serie de acciones normativas que constituyen el marco en el que se inscribirá a partir de ahora la política pesquera común. El instrumento marco viene dado por el Reglamento 2371/2002, de 20 de diciembre, sobre la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común; articulándose las medidas estructurales económicas y sociales a través del Reglamento 2370/2002, de 20 de diciembre, por el que se establece una medida comunitaria urgente para el desguace de buques pesqueros, y el Reglamento 2369/2002, de 20 de diciembre, que modifica el Reglamento 2729/1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca.

C) Los fondos estructurales.

El Reglamento 2369/2002, de 20 de diciembre, constituye el medio a través del cual la política pesquera común ha introducido la reforma de los fondos estructurales afectos a este sector, articulados a través del Instrumento de Orientación de la Pesca (IFOP), creado mediante el Reglamento 2080/1993, de 2 de julio, que supuso el reconocimiento de la necesidad de apoyo al sector pesquero y la inclusión de la pesca dentro del marco general de los fondos estructurales.

El IFOP se orienta al logro de tres elementos fundamentales: una mejor adaptación y convergencia entre las ayudas diseñadas y las necesidades sentidas en el seno del propio sector y de las zonas dependientes de la pesca, un esfuerzo encaminado a la racionalización de los mecanismos financieros que sean de aplicación a la pesca y una ratificación del papel protagonista de los Estados miembros corresponsables en el diseño de los planes y las acciones encuadrados en este instrumento.

La acción del IFOP se desarrolla conforme a una doble base de participación e intervención, por una lado y regionalización por otro. En función de la primera, los Estados miembros y los propios interesados participan en la financiación de los proyectos; completándose esta acción con los instrumentos de control empelados por los Estados miembros. Conforme al aspecto regionalizador, pese a que el IFOP tiene una estructura horizontal y se aplica en coherencia en todas las regiones, introduce en la financiación de los proyectos un elemento regionalizador al permitir un mayor porcentaje en el apoyo a las solicitudes de ayuda procedentes de las regiones deprimidas cubiertas por el objetivo 1.

El Reglamento 1260/1999, de 21 de junio, establece las disposiciones generales sobre los fondos estructurales; es decir, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Instrumento Financiero de Orientación

de la Pesca (IFOP) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y los orienta a la consecución de tres objetivos prioritarios:

1. Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, denominado "objetivo nº 1";

2. Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales, denominado "objetivo nº 2"; y

3. Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, denominado "objetivo nº 3". Este objetivo actuará financieramente fuera de las regiones de objetivo 1 y proporcionará un marco de referencia política para todas las medidas que se emprendan a favor de los recursos humanos en un territorio nacional dado, sin perjuicio de las peculiaridades regionales.

El Principado de Asturias se integra en el sistema comunitario de los fondos estructurales a través de Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, adoptado por Decisión de la Comisión C (2000) 2552, el 19 de octubre de 2000, para las regiones de Objetivo 1. En esta Marco la Unión Europea asigna cerca de cuarenta mil millones de euros para dichas regiones, asumiendo una inversión total que supera los ochenta y cuatro mil millones de euros. Su finalidad es el refuerzo de las bases que sustentan el crecimiento económico sostenible en las regiones implicadas, tanto durante el período de programación como en el futuro. En el propio instrumento Marco se destaca el papel que, desde el principio de cooperación, van a desarrollar las Administraciones regionales en la programación y gestión de los fondos a través de fórmulas de corresponsabilidad. En esta línea, mediante Decreto 172/1999, de 17 de diciembre, se constituye el organismo pagador del Principado de Asturias para la gestión de los fondos de la Sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía agrícola (FEOGA); actuando como tal al Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Rural y Pesca.

Mediante la firma de doce programas operativos y cuatro de ayudas horizontales para las regiones de objetivo 1 prácticamente se han concluido las negociaciones de los programas para el período de financiación 2000-2006 de los fondos estructurales. A partir de este momento, son las autoridades de gestión españolas las que deben adoptar y notificar a la Comisión los documentos que incluyan los criterios de selección que permitan identificar cada programa para su financiación.

Dentro de los Ejes prioritarios de desarrollo, las estructuras pesqueras y la acuicultura se inscriben en el Eje 8. La intervención en el sector pesquero ha de instrumentarse a través de medios que garanticen un equilibrio entre la capacidad y los recursos pesqueros en aguas comunitarias y dirigirse hacia actividades que proporcionen una mayor rentabilidad y empleo sostenible así como la atenuación del riesgo que supone la dependencia de la actividad pesquera de ciertos caldeos de terceros países. En función de esta situación la estrategia de programación para el período 2000-2006 se fundamenta en las siguientes acciones:

-Planificar una reducción selectiva de ciertos segmentos de la flota pesquera española.

-Actuar preventivamente en relación a la actividad pesquera española en aguas de países terceros y caladeros internacionales.

-Incrementar la rentabilidad de la pesca marítima española mediante una acción tendente a la renovación de la flota.

-Crear condiciones especiales en la empresas pesqueras que permitan superar con éxito las expectativas de una creciente competencia internacional.

-Favorecer el aprovechamiento de las condiciones del mercado de productos de la pesca para crear nuevas capacidades de producción acuícola sostenible y mejorar las existentes en cuanto a factores de sostenibilidad, incluidos los de preservación medioambiental y los de igualdad de oportunidades.

-Incrementar la dimensión económica de los escalones secundarios y terciarios del sector.

-Diversificar la economía de las zonas más dependientes de la pesca, diluyendo el riesgo social pesquero hacia otras actividades no dependientes de la pesca.

-Contribuir a la progresiva incorporación de la pequeña y mediana empresa pesquera al nuevo mundo de la sociedad de la información, a la centralización de servicios comunes y al fomento de las operaciones de ingeniería financiera.

-Integrar las consideraciones medioambientales en las instalaciones portuarias, industrias de acuicultura e industrias transformadoras

En este marco de acción se inscribe el Programa operativo plurirregional del IFOP 2000-2006, cuya definición a nivel estatal se ha realizado por la Conferencia Sectorial de Pesca; correspondiendo la gestión de la mayor parte de las ayudas a las Comunidades Autónomas. Éstas han construido sus programas regionales dentro de este marco con absoluta libertad, exigiéndose únicamente una colaboración previamente fijada para el cumplimiento de los compromisos del Estado en relación con los objetivos de reducción de la capacidad de pesca. Los ejes sobre los que se asienta este Programa vienen marcados por las siguientes pautas:

– Conseguir un equilibrio en la explotación de los recursos pesqueros.

– Incrementar la competitividad de las empresas del sector.

– Mejorar el abastecimiento del mercado y la calidad de los productos.

– Evitar problemas de declive económico regional por causa de la reestructuración.

Por lo que al Principado de Asturias se refiere, su participación en los fondos estructurales se realiza desde la perspectiva de su consideración en el Marco Comunitario de Apoyo, como "una región que presenta una situación socioeconómica especial dentro de las regiones españolas que pertenecen al Objetivo 1, ya que si bien como el resto tiene problemas de desarrollo y desajustes estructurales, además está gravemente afectada por el declive industrial con los problemas de desindustrialización y de desempleo que esta situación conlleva. De la posición destacada que ocupaba en la década de los 50, pasó en los 80 a tener un PIB per cápita inferior a la media española, continuando hasta la actualidad la pérdida de peso relativo de la región en el contexto nacional".

Con base en esta situación descrita por el Marco Comunitario de Apoyo el objetivo final de la estrategia para desarrollo en el período 2000-2006 es la convergencia con los estándares medios de renta español y comunitario, que únicamente podrá lograrse con la inversión de la tendencia actual a fin de conseguir que las tasas de crecimiento de Asturias presenten diferenciales positivos. Las pautas de acción se centran en promover los factores esenciales de competitividad, una organización equilibrada y mejorar el entorno y calidad de vida.

La inversión en Asturias, dentro del Eje 8, cuyas líneas directrices ya han sido descritas, se centra en la adecuación y modernización del sector, combinando una mejora de la conservación de los recursos con la modernización de la flota, la adecuación de las instalaciones portuarias y la mejora de la comercialización y transformación de los productos de la pesca.

II.2.8. Medio Ambiente: espacios naturales, saneamiento de aguas, vertidos[*].

II.2.8.1. Competencias ambientales.

Con el expreso límite dispuesto en la legislación básica estatal, la Comunidad Autónoma goza de atribuciones de desarrollo normativo y gestión sobre espacios naturales protegidos (art. 11.1 EA), y protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas interiores, así como la posibilidad de establecer sobre estas materias normas adicionales de protección (art. 11.5 EA).

II.2.8.2. Precedentes del tratamiento estatutario del medio ambiente.

En nuestro primer Estatuto, aprobado mediante Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, las atribuciones ambientales únicamente alcanzaban al desarrollo legislativo y ejecución de los espacios naturales protegidos (art. 11. b] EA de 1981), mientras que las facultades sobre protección del medio ambiente y disciplina de los vertidos a aguas continentales o interiores se configuraban como meramente ejecutivas (art. 12. A] EA de 1981). La posibilidad de dictar normas adicionales de protección ambiental se confiaba por este primitivo Estatuto a algunos de los dos trámites de

---

[*] **JAVIER JUNCEDA MORENO**, Profesor Dr. de Derecho Administrativo. Universitat Internacional de Catalunya.

Nota bibliográfica: Calero Rodríguez, J.R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona, Aranzadi, 1995; Delgado Piqueras, F., *Derecho de aguas y medio ambiente*, Madrid, Tecnos, 1992; Domper Ferrando, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Madrid, Cívitas, 1992. 2 Vols; Esteve Pardo, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Madrid, Civitas, 1996; Escobar Roca, G., *La ordenación Constitucional del medio ambiente*, Madrid, Dykinson, 1995; Embid Irujo, A., *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 1991; Id. (Coord.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997; Fernández Rodríguez, T.R., *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Madrid, I.E.A.L., 1973; Jordano Fraga, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995; Junceda Moreno, J., *Cuestiones Medioambientales,* Madrid, Colex, 1999; *Minería, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio,* Madrid, Cívitas, 2001; *Derecho ambiental: guía jurisprudencial de legislación y procedimiento*, Barcelona, Grupo Difusión, 2002; Lavilla Rubira, J.J. (Coord.), *Todo sobre el medio ambiente*, Madrid, Praxis, 1996; Loperena Rota, D.I., *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid, Civitas/I.V.A.P., 1996; *Los principios del derecho ambiental*, Madrid, Civitas, 1998; López Ramon, F., *La protección de la fauna en el Derecho español*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1980; *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Bolonia, Studia Albornotiana, 1980; López Jurado, B. (con Ruiz De Apodaca Espinosa, A.), *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Madrid, Cívitas, 2002; Macera, B. F., *El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público,* (prólogo de J.L. Martinez López-Muñiz.), Madrid, Marcial Pons, 1998; Martin Mateo, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Vols. I, II. Madrid, Trivium, 1995/1997; *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Madrid, Trivium, 1994; *Nuevo Ordenamiento de la Basura* (con Rosa Moreno, J.), Madrid, Trivium, 1997; Miguel Perales, C. de, *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997; *Derecho Español del Medio Ambiente*, Madrid, Civitas, 2002; Parejo Alfonso, L., *et al. Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, Barcelona, McGraw Hill, 1996; Poveda Gómez, P., *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos,*, Granada, Comares, 1998; Quintana López, T., *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*, Madrid, Montecorvo, 1987; *Comentario de la Legislación de Evaluación de Impacto Ambiental,* Madrid, Cívitas, 2002; Rosa Moreno, J., *Régimen jurídico de la Evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1994; Ruiz De Apodaca Espinosa, *La regulación de los lodos de depuradora y sus destinos*, Madrid, Civitas, 2001; Sanz Rubiales, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997; SAZ, S. del, *Aguas subterráneas, aguas públicas. (El nuevo derecho de aguas)*, Madrid, Marcial Pons, 1990; Vega Jurado, D.J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Madrid, Madrid, 1994.

asunción competencial sentados en los arts. 147.3 y 148.2 y 150.2 CE (así, art. 13.1 EA de 1981).

La segunda versión estatutaria, dispuesta mediante Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, señalaría como competencias del Principado las de legislación de desarrollo sobre normas adicionales de protección y espacios naturales protegidos, incluyendo facultades de ejecución, además, sobre esta última materia (art. 11.2 y 11 EA de 1994). En este mismo Estatuto se contemplaban como estrictas misiones ejecutivas las derivadas de la protección del medio ambiente y régimen de vertidos (art. 12.1 EA de 1994).

Así pues, la evolución estatutaria en la materia ha convertido a todas las potestades ambientales del Principado de desarrollo legislativo y ejecución, a partir de la base plasmada en la normativa básica estatal sobre la materia.

II.2.8.3. Disposiciones constitucionales y comunitarias relevantes.

A) Marco constitucional.

Fruto de limitados antecedentes en nuestra historia constitucional (art. 45. 2 de la Constitución Española de 1931), y de ciertos orígenes precursores en textos continentales del mismo cariz (en especial, arts. 9 y 66 de la Constitución Portuguesa de 1976), el art. 45 CE contempla, por vez primera en nuestro sistema y como suerte de principio rector de la política social y económica, el derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado, y el paralelo deber de conservarlo, incluyendo en ambos casos la garantía de una utilización racional de los recursos naturales, so pena de la obligación de restaurarlos y de la imposición de cuantas sanciones penales o administrativas, procedan.

La ubicación del citado precepto en el Capítulo III del Titulo I CE ha elevado la cuestión ambiental a elemento básico de la misma, como quiera que, a tenor de lo dispuesto en su art. 53.3, dicha cuestión deberá informar la legislación positiva, la actuación de los poderes públicos, y, sobre todo, la práctica judicial con arreglo a lo que establezcan las leyes dedicadas a regularla.

Por otro lado, y consecuencia directa de la dificultad misma de aprehensión de la noción constitucional medio ambiente, las labores de tutela, y su paralela imputación a uno u otro sujeto público, ha suscitado abundantes conflictos en nuestro sistema constitucional de reparto de competencias, problemas que distan aún mucho de haberse solventado satisfactoriamente.

En materia ambiental pues, no resulta posible hablar de un único título competencial, ni aun de uno específico, pudiendo solaparse varios que tengan incidencia sobre esta cuestión, facultando un plural ejercicio de potestades entre todas y cada una de nuestras Administraciones, a través de los cauces de cooperación y lealtad institucional, (así, SSTC 72/1982; 113/1983; 77/1984; 144/1985; 227/1988; 103/1989; 149/1991; 36/1994; 102/1995; 15/1998; 90/2000 y 306/2000, entre otras).

En todo caso, y tras dejar debida constancia de que los deseos de armónica concurrencia propuestos por el Supremo Intérprete no siempre se darán en la práctica, ya que precisan de relaciones que tan sólo episódicamente seguirán esos senderos apuntados (esencialmente por razones políticas), el real ámbito de tareas que corresponde a Estado, se cifra en el artículo 149.1.23 CE, al reservársele la facultad para confeccionar “la legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.

Sobre esta competencia, el Tribunal Constitucional avaló en su día al Estado para regular de forma minuciosa determinadas materias, imposibilitando el correlativo ejercicio legislativo autonómico (SSTC 64/1982; 69/1982; 227/1988; 148/1991 y, especialmente, 149/1991). Hoy, por contra, tales criterios se han alterado sustancialmente con base en la STC 102/1995, al puntualizarse en su FJ 8, que, en materia de medio ambiente, "el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aún siendo menor que en otros ámbitos, no se puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido" (del mismo o similar tenor, SSTC 156/1995; 163/1995; 16/1997; 28/1997; 14/1998; 118/1998; 90/2000, y 306/2000, entre otras).

En consecuencia, al Estado le asiste la atribución para promulgar la legislación y reglamentación básica sobre medio ambiente y las demás materias conexas con él contempladas en el citado art. 149.1 CE, entendiéndose como legislación básica el núcleo esencial de dicha regulación, como quiera que, desde la citada STC 102/1995, "lo básico incorpora la acepción de un fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial".

Respecto de las Comunidades Autónomas, el propio art. 149.1.23 CE les reserva la competencia para "establecer normas adicionales de protección", completando la legislación básica estatal a través de opciones propias, pero siempre que sean compatibles y más exigentes que dicha normación básica (así, SSTC 102/1995; 156/1995; 196/1996; 16/1997 y STS de 21 de diciembre de 1998 [RJ 776/1999]).

Al margen de esta potestad, que exigirá un análisis minucioso del articulado de cada norma autonómica en la búsqueda de su real alcance, el art. 148.1.9 CE les atribuye a las Comunidades competencias de gestión o ejecución ambientales, que incluyen muy diversas potestades: autoorganización; regulación de sus especialidades procedimentales ambientales; autorizaciones; sanciones e inspecciones y, en fin, declaración de espacios naturales protegidos (vgr. SSTS de 1 de octubre de 1997 [RJ 7031] y de 22 de febrero de 2000 [RJ 973]).

En relación con los entes locales, sus competencias ambientales se contemplan en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), modificada mediante Ley 11/1999, de 21 de abril, con fundamento en los arts. 140 y 149.1.18 CE. El art. 25 LBRL consagra diversas competencias locales ambientales, pero siempre en los términos que se establezcan en la legislaciones sectoriales estatal y autonómica (STC 214/1989, en aplicación de este criterio).

El art. 26 LBRL, en cualquier caso, dispone una serie de servicios mínimos u obligatorios respecto a su número de habitantes, que serán los de limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado (en éste extremo, véase la STS de 25 de abril de 1989 [RJ 3233]), control de alimentos y bebidas, y recogida de residuos en todo caso.

B) Normativa europea.

Aunque la protección ambiental no fue en su día incluida en los Tratados constitutivos de la Unión, su concurso para la consecución de las demás políticas aconsejaron, desde un temprano momento, la implementación de programas de acción

en la materia. Tras la reforma del Tratado de Roma por los de Maastricht y Amsterdam, firmado este último el 2 de febrero de 1997, el fundamento jurídico, y ya constitucionalizado, de la política medioambiental, lo constituyen hoy los arts. 174 a 176 (antiguos 130 R, S y T, introducidos por el Acta Única Europea de 1986), del Título XIX de este Tratado.

El Tratado de Amsterdam ha venido a reforzar, así, la importancia de la política ambiental en la Unión Europea, estableciendo un amplio catálogo de principios de los que no resulta posible desentenderse.

Todos estos valores representan además auténticos principios generales del Derecho, de acuerdo con nuestro tradicional sistema de fuentes, cumpliendo en la cuestión ambiental idénticas funciones que en cualquier otro ámbito: sirviendo como instrumentos de interpretación de normas en su recta aplicación (demandando una exégesis de éstas conforme a dichos principios), así como ejerciendo altos cometidos integradores de las habituales lagunas, solapamientos y contradicciones normativas, posibilitando soluciones idóneas a problemas ambientales que requieren nuestra respuesta jurídica.

En cuanto a la determinación de sus contenidos, contribuye decisivamente a ello que todos hayan sido positivizados en el Tratado de la Unión, formando parte inescindible del propio ordenamiento jurídico de las Comunidades y, por esa vía, de los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro, al incorporar sus criterios a través de las oportunas ratificaciones nacionales.

Así pues, los principios ambientales generales europeos resultan ser los que siguen:

1º. Principio de obtención de un nivel de protección ambiental elevado, con especial atención a los adelantos técnicos y científicos en la materia. (art. 95.3 –anterior 100 A–). Toda nueva evolución basada en hechos científicos, por consiguiente, habrá necesariamente de traducirse en una actuación ambiciosa a extender a la protección de la naturaleza y de sus componentes o elementos básicos. Lo contrario, esto es, la existencia de actividades productivas que no se sirvan de las mejores tecnologías disponibles en respeto del medio, deberá considerarse opuesto a dicho principio.

2º. Principio de Desarrollo Sostenible (Preámbulo y art. 2 (B) del vigente Tratado). Este principio, además, se configura como uno de los más importantes objetivos vertebradores de la Unión en cualesquiera otras materias, al preverse, junto con sus objetivos socioeconómicos, la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible, para lo cual interesa, incluso, la implementación de políticas expresas sobre medio ambiente (art. 3). El alcance real de este principio se recoge en la doctrina constitucional española antes referida, relativa a la tensión entre el medio ambiente y el desarrollo económico, o tendente al desarrollo económico cualitativo.

3º. Principio de cautela y acción preventiva, por los que se pretende evitar la generación de contaminaciones o molestias (vigente art. 174. 2, antiguo art. 130 R del Tratado de la Comunidad Europea). Se conculcará este principio, por tanto, si una actividad productiva se despreocupa de implementar medidas destinadas a prever una posible contaminación antes de su surgimiento.

4º. Principio de corrección en la fuente de los atentados al medio ambiente, eliminándolos o disminuyéndolos si no han podido ser evitados antes a través de oportunas medidas preventivas (art. 2 (B)). Este principio va dirigido, principalmente, a quienes han arbitrado estrategias preventivas y, pese a ello, no han podido eludir una

concreta situación de contaminación. En el supuesto de una actuación que no cuente con dichas prevenciones, e igualmente provoque atentados ambientales, a su responsable se le podrá achacar el incumplimiento, sucesivo y acumulado, de este principio y el de cautela y acción preventiva.

5º. Principio del contaminador pagador, por el que se atribuyen los costes de la prevención y la eventual corrección de las agresiones ambientales al autor directo o indirecto de las mismas, si bien, en ocasiones, las medidas de intervención pública de los Estados cuyos costes resulten desproporcionados, podrán ser asumidos por la Unión (como contemplaba ya el art. 130.S.5 del anterior Tratado CE). De este principio se desprenden, entre otras, las medidas parafiscales o fiscales ambientales (como los cánones que contempla la normativa hídrica asturiana a la que más adelante nos referiremos), así como el mecanismo de responsabilidad civil y patrimonial pública por daños al medio.

6º. Principio de integración de la protección del medio ambiente en las demás políticas sectoriales, a través, especialmente, del mecanismo de Evaluación de Impacto Ambiental. (arts. 6.3. C –de aplicación general–, y 174 del vigente Tratado, antiguo 130 R).

7º. Principio de subsidiariedad, en la medida en que los problemas puedan abordarse mejor en el plano comunitario que en el nivel de los Estados miembros o a escala regional, respetándose, eso sí, la idiosincrasia de situaciones y realidades físicas existentes en las distintas regiones (recogido ya en el art. 130 R 4 del viejo TCE).

8º. Principio de prevalencia de la salud de las personas, utilización racional y prudente de los recursos naturales y fomento de la intervención internacional para la solución de problemas ambientales surgidos en dicha de escala. (art. 175 TCE).

En plasmación de estos criterios generales, debe considerarse como principal normativa comunitaria la que sigue: sobre evaluación de impacto, Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, reformada por la Directiva 1997/11/CE del Consejo, de 3 de marzo; y Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Sobre control integrado de la contaminación, Directiva 82/501CEE, relativa a la prevención de los riesgos de accidentes industriales graves (Seveso I, modificada por las Directivas 87/216 y 88/610) y Directiva 96/82/CE, del Consejo, de 9 de diciembre, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (Seveso II), así como Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación.

Sobre libertad de información sobre medio ambiente, Directiva 90/313, de 7 de junio.

En materia de residuos, Directiva 75/442, de 15 de julio, modificada por la Directiva 91/156 de 18 de marzo y la Directiva 96/350; Directiva 78/319, de 20 de marzo, derogada por la Directiva 91/689, de 12 de diciembre de 1991. Y esta, a su vez, modificada por la Directiva 94/31/CEE, del Consejo, de 27 de junio; Directiva 94/67/CE, del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la incineración de residuos peligrosos; Directiva 98/101/CE, de la Comisión, de 22 de diciembre de 1998, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 91/157/CEE, relativa a las pilas y acumuladores que contengan determinadas sustancias peligrosas; Directiva 99/31CE del Consejo, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos; Directiva 2000/53CE del

Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de septiembre, relativa a los vehículos al final de su vida útil; y Directiva 2000/76/CE del Parlamento y del Consejo, de 4 de diciembre, relativa a la incineración de residuos.

Sobre envases y residuos de envases, Directiva 94/62/CE del Parlamento y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases y Directiva 67/548/CE, del Consejo, relativa a la aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, modificada, entre otras, por Directiva 96/54.

Respecto de las aguas continentales, Directiva 2000/60CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en la política de aguas; Directiva 75/440, sobre calidad de aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable, complementada por Directivas 79/869 y 80/778); Directiva 76/464, de 4 de mayo sobre contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, modificada por la Directiva 86/280, de 12 de junio; Directiva 76/160, de 8 de diciembre de 1975, sobre calidad de aguas para baño; Directiva 78/659, de 18 de julio, calidad de las aguas que requieren protección y mejora para ser aptas para la vida de los peces; Directiva 79/923, de 30 de octubre de 1979, calidad de la aguas para la cría de moluscos; Directiva 80/68, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas; Directiva 91/271, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, modificada por la Directiva 98/15, de la Comisión, de 27 de febrero, en relación con determinados requisitos establecidos en su Anexo I; Directiva 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura; y, en fin, Directiva 98/83/CE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, de 3 de noviembre, en sustitución de la Directiva 80/778/CE.

Las aguas marinas se regulan continentalmente por las Directivas 76/160, 76/464, 91/271, sobre aguas residuales y la Directiva 79/923, de calidad de las aguas para cría de moluscos y baño, entre otras.

La protección de la atmósfera se rige por el Reglamento 3093/1994, del Consejo, de régimen sancionador sobre las sustancias que agotan la capa de ozono; el Reglamento CE 2037/2000 del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre sustancias que agotan la capa de ozono, modificado por los Reglamentos 2038/2000 y 2039/2000, de 28 de septiembre, en cuanto a inhaladores dosificadores y las bombas de infusión y al año de referencia para la asignación de cuotas de hidroclorofluorocarburos; la Directiva 75/716, de 24 de noviembre sobre azufre en combustibles líquidos y (SO2), modificada por Directiva 87/219, de 30 de marzo; Directiva 77/312, sobre el seguimiento biológico de la población afectada por el plomo; Directiva 80/779, de 15 de julio de 1980 y Directiva 89/427, de 21 de junio, sobre dióxido de azufre y partículas en suspensión; Directiva 82/884 de 3 de diciembre, sobre valor límite plomo en la atmósfera; Directiva 84/360, de 28 de junio, sobre contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales; Directiva 85/203, de 7 de marzo, sobre dióxido de nitrógeno; Directiva 85/210, de 20 de marzo sobre plomo y benceno en gasolina; Directiva 87/219, de 19 de marzo, sobre amianto; Directiva 88/609, de 24 de noviembre, sobre instalaciones de combustión; Directiva 89/429, de 21 de junio, relativa a las incineradoras municipales de residuos ya existentes; Directiva 89/369, de 8 de junio, para instalaciones incineradoras municipales

de residuos nuevas; Directiva 92/72, de 21 de septiembre de 1992, sobre sustancias que agotan la capa ozono; Directiva 93/12, de 23 de marzo, relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos; Directiva 93/76, de 13 de septiembre, sobre reducción mediante eficiencia energética del dióxido de carbono; Directiva 93/53, de 18 de junio de 1992, Directiva 92/61, de 30 de junio y Directiva 99/96/CE, de 13 de diciembre sobre focos móviles de emisiones de vehículos a motor; Directiva 96/62 del Consejo, de 27 de septiembre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente; Directiva 99/30/CE, del Consejo, de 22 de abril relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno y partículas y plomo en el aire ambiente; y Directiva 2000/69/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de noviembre, sobre valores mínimos de benceno y monóxido de carbono en el aire ambiente.

Por su parte, el medio ambiente natural se regula por la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres (modificada en su Anexo I, por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 27 de julio) y por la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, modificada por Directiva 97/63/CEE.

La ecoetiqueta, por el Reglamento del Consejo 880/1992/CEE, de 23 de mayo de 1992, sobre el sistema comunitario, de etiqueta ecológica y el Reglamento 1980/2000, del Parlamento europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica.

Y, finalmente, la ecoauditoría, por Reglamento 1836/1993/CEE, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

II.2.8.4. Traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma.

El Principado de Asturias tiene confiadas, en régimen de transferencia, diversas funciones y servicios estatales sobre actividades clasificadas (Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre), distintas materias ambientales (Real Decreto 3505/1983, de 14 de diciembre); estudios sobre medio ambiente (Real Decreto 3511/1983, de 16 de noviembre) y abastecimiento y saneamiento de aguas (Real Decreto 485/1985, de 6 de marzo).

II.2.8.5. Legislación ambiental asturiana.

La materia ambiental sobre la que se ha producido alguna normativa del Principado es susceptible de ser dividida en tres áreas principales: abastecimiento y saneamiento de aguas; espacios y recursos naturales; y protección de la fauna y flora.

A) Abastecimiento y saneamiento de aguas.

Por Ley 1/1994, de 21 de febrero, se promulgó la norma asturiana sobre la materia, disposición posteriormente objeto de múltiples modificaciones parciales (por las

leyes de acompañamiento a los presupuestos autonómicos 18/1999, de 31 de diciembre; Ley 4/2000, de 30 de diciembre; Ley 14/2001, de 28 de diciembre; y, en fin, Ley 15/2002, de 27 de diciembre).

Esta norma, vinculada expresamente a las competencias estatutarias ambientales y de aprovechamientos hidráulicos y reglamentada por Decreto 19/1998, de 23 de abril, establece en su Título I la planificación y coordinación del sistema de abastecimiento y saneamiento en el Principado desde la zona central de la Comunidad hacia el resto y a través de los llamados planes directores y sus programas de ejecución, en el que se concretan, territorialmente, las infraestructuras hidráulicas a realizar, la Administración pública encargada en cada caso de su ejecución, y el modo de financiarlas.

En el Título II de la Ley se crea el canon de saneamiento, configurado como tributo propio de la Hacienda del Principado de Asturias (gestionado y recaudado por la Consejería de Hacienda, en las condiciones contempladas en la Resolución de la Consejería de la Presidencia de 13 de noviembre de 2000), y afecto a la financiación de los gastos de inversión en obras e instalaciones de depuración de aguas residuales, así como a los de explotación y mantenimiento de las mismas.

Finalmente, el Título III establece y regula la Junta de Saneamiento (regulada en su funcionamiento interno por el Decreto 52/1998, de 13 de agosto), organismo autónomo que cumple funciones básicas en la aplicación de lo dispuesto por la Ley de cuyo consejo de administración forman parte representantes de la Administración del Principado y de los Ayuntamientos.

Por su parte, los vertidos de aguas residuales a los sistemas públicos de saneamiento asturianos se rigen por la Ley 5/2002, de 3 de junio, como complemento de la Ley 1/1994, de cara a optimizar el funcionamiento de las instalaciones que los integran y, en particular, el de las estaciones depuradoras de aguas residuales, al afectar los vertidos hechos fuera de parámetros aceptables no sólo a las redes de alcantarillado y de colectores, sino también y principalmente a las propias depuradoras, sean éstas o no biológicas.

Esta Ley, en suma, pretende además proteger la salud del personal que trabaje en los sistemas colectores y en las instalaciones de tratamiento, así como garantizar que los sistemas colectores, las instalaciones de tratamiento y los equipos instalados en ellas no se deterioren, asegurar que no se obstaculice el funcionamiento de las plantas de tratamiento, conseguir que los efluentes de las plantas de tratamiento no tengan efectos negativos sobre el medio ambiente y la salud y contribuyan a que las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad determinados en la normativa vigente, y garantizar que los fangos puedan evacuarse con completa seguridad de forma aceptable desde la perspectiva medioambiental.

B) Espacios y recursos naturales.

Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de los espacios naturales, es el instrumento jurídico general para la conservación y gestión específica de los espacios naturales del Principado.

Entre sus finalidades se recogen la definición de las medidas para la conservación del medio natural asturiano y, en particular, de los espacios naturales; la clasificación de los distintos espacios naturales protegidos en la Comunidad, según finali-

dades y elementos diferenciadores, y las normas para ordenar adecuadamente su gestión, orientada hacia la protección, conservación, restauración y mejora de los mismos

El art. 3 de la Ley 5/1991 crea como elemento planificador de los recursos naturales al Plan de ordenación de los recursos naturales de Asturias (PORNA, en lo sucesivo), el cual habrá de contener, como mínimo, un importante y plural número de cuestiones, como la delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas; la determinación del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura; la especificación de las limitaciones generales y específicas que de los usos y actividades hayan de establecerse, en función de la conservación de los espacios y especies a proteger; el señalamiento y justificación de las zonas sobre las que proceda aplicar los regímenes especiales de los espacios naturales protegidos previstos; la proposición de inclusión de especies de flora y fauna en los correspondientes catálogos de especies amenazadas; la concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deban aplicarse la evaluación de impacto ambiental o la evaluación preliminar de impacto prevista en la Ley 1/1987, de 30 de marzo, sobre coordinación y ordenación del territorio; y, en definitiva, la formulación de los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con los objetivos de conservación de la naturaleza en el ámbito territorial de aplicación del plan.

Este PORNA, obligatorio y ejecutivo en estas materias y límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física (incluidos los locales, *ex* art. 5 de la Ley, y SSTS de 11 de julio de 1987 [RJ 6877], de 24 de mayo de 1993 [RJ 3716], y de 25 de febrero de 2000 [RJ 10114], entre otras), se aprobó en la Comunidad a través del Decreto 38/1994, de 19 de mayo, si bien su configuración como completo inventario ambiental (biológico, fundamentalmente) ha supuesto, hasta el presente, que su sustancia jurídica no alcance en muchos casos el papel que se le reserva, salvo en el supuesto de los espacios protegidos que regula.

En cuanto a los mecanismos de protección de los espacios naturales, la Ley 5/1991, orienta el uso del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos al mantenimiento de su potencial biológico y la capacidad productiva del mismo, con respecto a los ecosistemas del entorno (art. 9).

Respecto de los espacios naturales protegidos que crea, éstos son los contemplados en su art. 15: Parque natural (áreas naturales poco transformadas por la explotación o ocupación humanas, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente); Reserva natural (integrales y parciales, siendo espacios naturales cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial, estando prohibida en las reservas integrales la explotación de recursos, salvo que, por razones de investigación, educativa o de conservación, se permita la misma previa autorización administrativa, mientras que en las parciales se permite la explotación de recursos de forma compatible con la conservación de los valores que se pretenden

proteger); Monumentos naturales (espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial, incluidas las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos); y Paisajes protegidos (aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial). Estos espacios protegidos, declarados por Ley en el supuesto de Parques naturales y Reservas naturales integrales y por Decreto en los demás casos, se supeditan por esta norma, además, a sus respectivos Planes rectores de uso y gestión (gestionados por las respectivas Juntas o Comisiones Rectoras y sus Conservadores), salvo en el supuesto de Monumentos y Paisajes, cuyo régimen jurídico completo se contiene en las normas reglamentarias declaradoras de dichos espacios, y se llevan a cabo operativamente por los servicios administrativos de la propia Consejería de Medio Ambiente.

En resolución, el marco sancionador se dispone en el Título IV de esta norma.

En cumplimiento de la Ley 5/1991, se han declarado hasta el presente cuatro Parques naturales (de Somiedo, por Ley 2/1988, de 10 de junio, con su último plan rector de uso y gestión aprobado por Decreto 87/2000, de 14 de diciembre; de Redes por Ley 8/1996, de 27 de diciembre, con plan de uso y gestión en Decretos 171/1999, de 9 de diciembre y 26/2000, de 9 de marzo; de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, por Ley 12/2002, de 13 de diciembre; y de Ponga, por Ley xxxx,); una Reserva natural integral (Muniellos, por Ley 9/2002, de 22 de octubre); y seis Reservas naturales parciales (de la Cueva del Lloviu, por Decreto 68/1995, de 27 de abril, con normas en Decreto 133/2002, de 10 de octubre; de la Cueva del Sidrón, por Decreto 69/1995, de 27 de abril y disposiciones aplicables en Decreto 132/2002, de 10 de octubre; de Cueva Rosa, por Decreto 67/1995, de 27 de abril, con régimen complementario en Decreto 130/2002, de 10 de octubre; de Cueva de Las Caldas, por Decreto 66/1995, de 27 de abril, con normas en Decreto 131/2002, de 10 de octubre; de la Ría de Villaviciosa, por Decreto 61/1995, de 27 de abril y plan rector en Decreto 153/2002, de 28 de noviembre; de Barayo, por Decreto 70/1995, de 27 de abril, con último plan rector en Decreto 152/2002, de 28 de noviembre).

Los Monumentos naturales declarados alcanzan al día de hoy treinta espacios: Tejo de Bermiego, en Quirós (Decreto 71/1995, de 27 de abril); Roble de Bermiego, en Quirós (Decreto 72/1995, de 27 de abril); Carbayón de Valentín, en Tineo (Decreto 73/1995, de 27 de abril); Fayona de Eiros, en Tineo (Decreto 74/1995, de 27 de abril); Tejo de Santa Coloma, en Allande (Decreto 75/1995, de 27 de abril); Tejo de Lago, en Allande (Decreto 76/1995, de 27 de abril); Tejo de Salas (Decreto 77/1995, de 27 de abril); Tejo de Santibáñez de la Fuente, en Aller (Decreto 78/1995, de 27 de abril); Carbayón de Lavandera, en Gijón (Decreto 79/1995, de 27 de abril); Las Foces del Pino, en Aller (Decreto 43/2001, de 19 de abril); La Ruta del Alba, en Sobrescobio (Decreto 44/2001, de 19 de abril); los yacimientos de icnitas de Asturias (Decreto 45/2001, de 19 de abril); la playa de Gulpiyuri, en Llanes (Decreto 139/2001, de 5 de diciembre); la playa de cobijeru, en Llanes (Decreto 140/2001, de 5 de diciembre); el bufón de Santiuste, en Llanes (Decreto 141/2001, de 5 de diciembre); Entrepeñes y playa de Vega, en Ribadesella (Decreto 142/2001, de 5 de diciembre); bufones de Arenillas, en Llanes (Decreto 143/2001, de 5 de diciembre); Isla La Deva y Playón de Bayas, en Castrillón y Soto del Barco (Decreto 20/2002, de 14 de febre-

ro); Alconrnocal de Boxo, en Allande (Decreto 39/2002, de 4 de abril); Desfiladero de Las Xanas, entre Santo Adriano y Proaza (Decreto 40/2002, de 4 de abril); Los Puertos de Marabio, en Proaza, Teverga y Yernes y Tameza (Decreto 41/2002, de 4 de abril); Saucedas de Buelles, en Peñamellera Baja (Decreto 42/2002, de 4 de abril); Hoces del Esva, en Valdés (Decreto 43/2002, de 4 de abril); Las Cuevas de Andina, en El Franco (Decreto 44/2002, de 4 de abril); Cascadas de Oneta, en Villayón (Decreto 45/2002, de 4 de abril); Turbera de Las Dueñas, en Cudillero (Decreto 99/2002, de 25 de julio); Charca de Zeluán y Ensenada de Llodero, entre Avilés y Gozón (Decreto 100/2002, de 25 de julio); Cueva Huerta, en Teverga (Decreto 125/2002, de 3 de octubre); Playa de Frejulfe, en Navia (Decreto 125/2002, de 3 de octubre); y, en fin, Playa de Penarronda, entre Tapia de Casariego y Castropol (Decreto 126/2002, de 3 de octubre).

Los Paisajes protegidos, para concluir, suman dos: Cabo Peñas (Decreto 80/1995, de 12 de mayo) y Cuencas Mineras, sobre parajes de los municipios de Langreo, Laviana, Mieres y San Martín del Rey Aurelio (Decreto 36/2002, de 14 de marzo y Resolución de la Consejería de Medio Ambiente de 6 de noviembre de 2002, sobre su administración y gestión).

C) Protección de fauna y flora.

En ejercicio de sus competencias de desarrollo normativo sobre medio ambiente, en el Principado se han reglamentado muy distintos planes de manejo, conservación y gestión de especies de fauna y flora.

En cuanto a fauna, por Decreto 60/1993, de 15 de julio, se aprueba el plan de manejo de la especie avión zapador. El de la nutria, se encuentra en el posterior Decreto 73/1993, de 29 de julio. Otras especies con plan de manejo regulado son el murciélago de Geoffroy y de cueva (Decreto 24/1995, de 2 de marzo); Paiño común (Decreto 134/2001, de 29 de noviembre); Alimoche común (Decreto 135/2001, de 29 de noviembre); Cormorán moñudo (Decreto 136/2001, de 29 de noviembre); Azor (Decreto 149/2002, de 28 de noviembre) y Halcón peregrino (Decreto 150/2002, de 28 de noviembre).

Planes de conservación de especies constan respecto de los hábitats oseros (Decreto 49/1995, de 30 de marzo); del Águila real (Decreto137/2001, de 29 de noviembre); de la Rana de San Antón (Decreto 101/2002, de 25 de julio); Rana verde ibérica (Decreto 102/2002, de 25 de julio); Zarapito real (Decreto 103/2002, de 25 de julio); del hábitat del Pico mediano (Decreto 104/2002, de 25 de julio) y Murciélago ratonero grande y mediano (Decreto 151/2002, de 28 de noviembre).

Los planes de gestión, finalmente, se refieren al Oso pardo (Decreto 9/2002, de 24 de enero) y al lobo (Decreto 155/2002, de 5 de diciembre). Por Decreto 47/1995, de 30 de marzo, se prohíbe la comercialización de la trucha común en el Principado, circunstancia recogida expresamente, además, en la Ley 6/2002, de 18 de junio, sobre protección de los ecosistemas acuáticos y la regulación de la pesca en aguas continentales de la Comunidad.

En atención de la flora, en Asturias se ha dictado normativa reglamentaria por Decreto 65/1995, de 27 de abril, en donde se crea el catálogo regional de especies amenazadas de la flora y se establecen normas para su protección; y por Decretos 144/2001; 145/2001; y 146/2001, todos ellos de 13 de diciembre, por los que respec-

tivamente se aprueban los planes de manejo del alcornoque, tejo, las encinas y el acebo.

II.2.8.6. Organización administrativa.

Sin necesidad de remontarnos a épocas estatutarias primitivas, por Decretos 76/1997, de 20 de noviembre, y 15/1998, de 12 de marzo, se regularía respectivamente la estructura de las Consejerías de Agricultura y Fomento, encomendándose el asunto ambiental a dichos departamentos, quedando en todo caso las atribuciones ambientales sustanciales a disposición de la Dirección Regional de Medio Ambiente en la Consejería de Fomento.

En la actualidad, la organización básica del Principado sobre estas materias se circunscribe a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, en particular a través de la Dirección General de Recursos Naturales y Protección Ambiental, y de su Servicio de Conservación del Medio Natural (Decreto 86/2003, de 29 de julio).

Sin perjuicio de esta planta burocrática básica, por Decreto 90/1991, de 13 de septiembre se despojó a la desaparecida Agencia de Medio Ambiente de las funciones que hasta entonces tenía confiadas, que quedarían desde ese momento directamente asumidas por la también extinta Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo del Principado. Un año después de la desaparición formal de la citada Agencia, por Decreto 10/1992, de 7 de febrero, se crearía sobre sus cimientos la Comisión para Asuntos Medioambientales del Principado de Asturias, como órgano consultivo y asesor sobre planificación y gestión ambiental, adscrita al departamento que hasta 1999 cuidaría de las cuestiones ambientales fundamentales, la Consejería de Fomento.

Las atribuciones de esta Comisión para Asuntos Medioambientales pasan por la emisión preceptiva de dictamen previo para una larga serie de materias, entre las que se cuentan muy distintos procedimientos administrativos ligados a esta materia. Otros órganos consultivos son el Consejo Regional de Medio Ambiente, el de Pesca Fluvial y el de Caza.

Finalmente, a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras se vincula también, y como organismo autónomo, la Junta de Saneamiento creada por la Ley 1/1994, de 21 de febrero, así como el Consorcio para la Gestión de los Residuos Sólidos de Asturias (Cogersa, en acrónimo); y el Consorcio para el Abastecimiento y Saneamiento de la Zona Central de Asturias (Cadasa).

II.2.8.7. Principal jurisprudencia constitucional.

A) La protección del medio ambiente *versus* desarrollo económico.

Del atento repaso de la doctrina constitucional dictada sobre la tensión entre medio ambiente y desarrollo económico, se desprende la idea de compatibilización de ambos valores, como lo revelan los siguientes criterios: “No puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello

para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida" (STC 64/1982, FJ 23).

Por lo tanto, para el Tribunal Constitucional, "La conclusión que se deduce del examen de varios preceptos constitucionales (Preámbulo, artículos 45, 129,1 y 130,1) lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de dos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico (…). La elección de las técnicas para llevar a cabo la protección del medio ambiente corresponde al legislador, estando la técnica de la restauración expresamente reconocida en la Constitución" (STC 64/1982, FJ 24).

No obstante, la idea protectora del medio ambiente no debe ser óbice para el recto ejercicio de actividades económicas, como quiera que: "El artículo 128,1 de la Constitución supone que no pueden sustraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considera de interés general, aduciendo otras finalidades como la protección del medio ambiente. Ello supone que, si bien la imposición de una carga adicional para la protección del medio ambiente no es en sí contraria a la Constitución, sí lo es la prohibición con carácter general de actividades que son de importancia económica". (STC 64/1982, FJ 24).

Por consiguiente, para resolver los problemas derivados de una eventual contradicción entre la defensa ambiental y el desarrollo económico, el Supremo Intérprete opta por una vía de ponderación o de proporcionalidad, por cuanto: "En los supuestos en que se pueda plantear, en concreto, el conflicto entre los dos intereses cuya compaginación se propugna, será necesario ponderar en cada caso la importancia para la economía nacional de la explotación de que se trate y del daño que se pueda producir al medio ambiente, y requiere también entender que la restauración exigida podrá no ser siempre total y completa, sino que ha de interpretarse con criterio flexible" (SSTC 64/1982 y 170/1989).

Estas ideas han sido ratificadas por el Tribunal Supremo en sus STS de 2 de diciembre de 1994 [RJ 10023] y de 11 de febrero de 1995 [RJ 2061], mientras que, en otras decisiones, como las SSTS de 26 de diciembre de 1989 [RJ 9649]; y de 29 de noviembre de 2000 [RJ 9874], parece optar porque tal equilibrio de valores se incline un tanto en favor del factor ambiental.

B) Jurisprudencia constitucional sobre espacios naturales radicados en el Principado de Asturias.

Al margen de la STC 16/1997, declarando inconstitucional el art. 46.2 de la Ley 2/1989, de 6 de junio, de caza en el Principado (decisión examinada en el capítulo sobre pesca fluvial y caza de este texto, al que nos remitimos), y del ATC 78/1998 (por el que se acuerda tener por desistida a la Comunidad Autónoma respecto de un previo recurso de inconstitucional por ella interpuesto frente a determinados preceptos de la Ley estatal 16/1995, de 31 de mayo, por la que se declara como Parque Nacional el de los Picos de Europa), tan sólo en una ocasión este Tribunal ha conocido de asuntos directamente vinculados a los espacios protegidos radicados en la Comunidad, pese a que su producción en estas materias no ha sido precisamente escasa (SSTC 69/1982; 170/1989; 102/1995; 156/1995; y 163/1995, entre otras).

Así, por STC 306/2000, se solventan sendos conflictos positivos de competencia acumulados promovidos por las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Cantabria, en relación con el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa.

La STC 306/2000, que acredita la invasión competencial esgrimida por las citadas Comunidades y anula determinados apartados de la norma reglamentaria estatal, llega a esa conclusión partiendo de la idea que "debemos reiterar una vez más el carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). Desde la perspectiva que ahora interesa, dicho carácter se traduce en la transversalidad de las competencias sobre medio ambiente en su configuración constitucional en cuanto que, como dice la expresada STC 102/1995, el medio ambiente incide "en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1, 3, 7, 8, 10 y 11 C.E.)". Por ello lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente (SSTC 102/1995, FJ 6 y, en relación con la concreta técnica de evaluación de impacto ambiental, STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 7)" (FJ 6).

En resumen, para la STC 306/2000, el carácter transversal de la competencia para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), permite al Estado introducir un mandato de planificación de los recursos naturales, incidiendo con ello sobre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y de desarrollo y ejecución de la legislación ambiental, aunque, "dicho título competencial retenido por el Estado ex art. 149.1.23 C.E. no habilita a éste para aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales" (FJ 7).

En su consecuencia, se vuelve a imponer por el Tribunal sus conocidos mandatos sobre cooperación o colaboración institucional, de cara a arbitrar medidas ambientales protectoras sobre espacios en los que confluyen múltiples competencias.

C) Competencias sobre aguas.

Las SSTC 227/1988; 208/1991 y 161/1996, tratan de puntualizar algunos extremos de interés sobre el reparto de roles competenciales en materia hidráulica.

Según el criterio constitucional, debe reconocerse al Estado facultades para proceder a la demanialización de los recursos hídricos (*ex* arts. 132.2 y 149.1.1ª y 8ª CE), ya que, además, la gestión unitaria de las aguas resulta aconsejable desde todos los puntos de vista, al ser éste un principio de unidad que respeta las realidades naturales que no necesariamente coinciden con las administrativas o políticas.

En resolución, este principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas no contraría lo dispuesto en el art. 149.1.22ª CE, debiéndose considerar los recursos que albergan (incluidas las masas de agua subterráneas) como demanio estatal sobre el cual la Administración General del Estado debe establecer los requisitos de aprovechamiento y protección. Esta doctrina constitucional se ha plasmado, desde su producción, en diversas decisiones jurisdiccionales ordinarias, como la solventada mediante STS de 8 de octubre de 1991 [RJ 7604], entre otras.

II.2.9. Industria, minería, energía y aprovechamientos hidráulicos*.

II.2.9.1. Introducción.

El vigente EA confiere al Principado potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas en materia industrial y minera (art. 10.1.31 EA), si bien dicha atribución se encuentra altamente condicionada por las paralelas facultades que se reconocen al Estado y que este propio precepto se encarga de detallar, derivadas de la producción normativa estatal sobre actividades industriales que afecten o puedan afectar a la seguridad o sanidad; sobre las tareas industriales de interés militar; así como sobre aquellas industrias sometidas a las legislaciones básicas de minas, hidrocarburos y energía nuclear. Esto supuesto, el debido ejercicio de esta competencia habrá de acometerse con escrupuloso respeto a las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado y de su política monetaria, de conformidad con los dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11ª y 13ª CE.

En su consecuencia, la propia configuración del citado art. 10.1.31 EA no resulta especialmente alentadora de cara a facultar un posible ejercicio normativo por la Comunidad Autónoma, ya que, como puede observarse, las limitaciones establecidas en el propio EA entrañan un severo obstáculo a los mismos, entre otras poderosas razones porque las actividades industriales suelen habitualmente afectar a cuestiones vinculadas a la seguridad y la salubridad de las poblaciones, y porque, en fin, los parámetros de la planificación económica general ordinariamente restringen eventuales alternativas legislativas o reglamentarias divergentes.

No obstante, y en el caso de las competencias mineras, el sistema bases/desarrollo fijado en el art. 149.1.25ª CE puede permitir al Principado (con expreso fundamento en los arts. 10.1.31 y 32 EA), el prudente ejercicio de sus facultades legislativas y reglamentarias, previo examen minucioso de su oportunidad y, sobre todo, del debido respeto a los términos limitativos que se reservan a esta materia en tanto de carácter energético (tratándose de la explotación de minerales de este carácter), o industrial (explotaciones de recursos no energéticos).

En cuanto a las atribuciones propiamente energéticas, salvo los aprovechamientos hidráulicos, de nuevo el EA dispone un marco restringido, al indicar en su art. 10.1.32 que dichas potestades administrativas *exclusivas* sobre las instalaciones de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías y fluidos energéticos, en el propio territorio asturiano o sin afectar a Comunidades vecinas, habrán de compatibilizarse con la incumbencias estatales previstas en las reglas 22ª y 25ª del art. 149.1 CE.

---

*JAVIER JUNCEDA MORENO, Profesor Dr. de Derecho Administrativo. Universitat Internacional de Catalunya.

Nota bibliográfica: Duarte Martínez, R. y Alvarez, V., *Administración pública y electricidad*, Civitas, Madrid, 1997; Fernández-Espinar, L.C., *Derecho de Minas en España (1825-1996)*, Comares, Granada, 1997; Junceda Moreno, J., *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio,* Civitas, Madrid, 2001; Malaret García, E., *Régimen jurídico de la reconversión industrial*, Civitas, Madrid, 1991; Martín Retortillo, S., *Derecho de aguas,* Civitas, Madrid, 1997; Muñoz Machado, S., *Servicio público y mercado*, Vol. IV, *El sistema eléctrico*, Civitas, Madrid, 1998; Quintana López, T., *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*, Montecorvo, Madrid, 1987; Salas, J., *El régimen jurídico administrativo de la energía eléctrica*, Studia Albornotiana, Bolonia, 1977; Trillo Figueroa Martínez-Conde, J. Y López-Jurado Escribano, B., *La regulación del sector eléctrico*, Civitas, Madrid, 1996; Villar Palasí, J. L., "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 3, 1950; *La intervención administrativa en la industria*, IEP, Madrid, 1964.

En relación con los aprovechamientos hidráulicos, el art. 10.1.12 EA les supedita a la iniciativa legislativa, reglamentaria y de gestión del Principado, siempre que sean de interés autonómico y se lleven a cabo en su integridad sobre aguas que discurran en su integridad por el territorio asturiano.

Finalmente, y respecto de las facultades estrictamente ejecutivas, se reserva al Principado de Asturias, en el art. 12.6 EA, las derivadas del régimen de pesas y medidas, así como del contraste de metales.

II.2.9.2. Competencias sobre industria.

Aunque el título "industria" no figura expresamente recogido ni en el art. 149 ni en el 148 CE, es lo cierto que tanto Estado como Comunidades Autónomas gozan de atribuciones sobre determinadas materias con incidencia directa o indirecta sobre la ordenación y régimen de las actividades extractivas (así, reglas 13ª, 16ª o 23ª del art. 149.1 CE en favor del Estado; y materias 3ª, 9ª, 17ª o 21ª del art. 148.1 CE para las regiones).

Del adecuado análisis de este reparto de tareas entre estos sujetos públicos territoriales, se desprende que lo básico sobre dichos asuntos de interés industrial compete al Estado, correspondiendo a las Comunidades su oportuno desarrollo y ejecución. Especialmente, pues, el desarrollo y ejecución autonómicas habrán de someterse a las bases y criterios de coordinación y planificación general de la economía y de la política monetaria del Estado (elementos que nutren la noción de principio de unidad del orden económico, con fundamento en el art. 149.1.13ª CE).

La Ley estatal de industria, 21/1992, de 23 de julio, se acoge a este esquema competencial, al contemplar en sus preceptos 1 a 4; 9 a 18; 21 a 27; 30 a 37 y 38.2, las cuestiones que habrán de considerarse en todo caso como legislación básica del Estado, y sobre las que las regiones pueden ejercitar sus labores ejecutoras y de desarrollo legislativo sobre aquellos extremos peculiares que afecten a sus políticas industriales.

Las principales áreas de la intervención estatal en industria, por consiguiente, resultan ser el establecimiento de normas básicas de ordenación de las actividades industriales (definidas por el art. 3 de la Ley estatal de industria como aquellas "dirigidas a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de productos industriales, su envasado y embalaje, así como el aprovechamiento, recuperación o eliminación de residuos o subproductos, cualquiera que sea la naturaleza de los recursos y procesos técnicos utilizados"); la determinación de medios y procedimientos del reparto de atribuciones entre los distintos sujetos públicos territoriales; regular las cuestiones esenciales en materia de seguridad y sanidad industriales y su vinculación con la actividad económica y monetaria general del Estado; y, en definitiva, adaptar la ordenación de las actividades de este carácter a los mandatos derivados del derecho comunitario, en especial en lo tocante al cumplimiento de los principios de libre competencia y circulación de mercancías por la Unión Europea.

II.2.9.3. Competencias mineras y energéticas.

El art. 149.1.25ª CE confiere al Estado la competencia exclusiva sobre las "bases del régimen minero y energético". Del mismo modo, otros títulos inciden directa-

mente sobre la ordenación de esta materia, como acontece con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1. 13ª CE); legislación, ordenación y autorización del transporte de energía (art. 149.1.22ª CE); o legislación básica sobre protección ambiental (art. 149.1.23ª CE).

Además, y con expresa vocación expansiva, los arts. 40.1 y 131.1 CE confían en que la planificación minera y energética asuman como objetivos básicos el progreso social y económico y la debida armonización del desarrollo regional en España.

Con todo, la LOTCA homogeneizó el régimen de competencias mineras y energéticas, transfiriendo a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la llamada vía lenta atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución, si bien, "en el marco de la legislación básica del Estado".

En cuanto a las tareas ejecutoras, las Administraciones autonómicas han asumido sobre su propio territorio la práctica totalidad de funciones y servicios que en su día correspondían al extinto Ministerio de Industria y Energía, como el otorgamiento de autorizaciones, permisos y concesiones sobre los recursos de las secciones comprendidas en la Ley de Minas 22/1973, de 21 de julio. Incluso, algunas regiones han promulgado normas específicas mineras, sobre protección ambiental (Ley catalana 12/1981, de 24 de diciembre o Decreto aragonés 98/1994, de 26 de abril); sobre fomento industrial (Ley de Castilla y León 3/1997, de 14 de abril); o sobre seguridad minera (Ley asturiana 1/1997, de 4 de abril).

Sin perjuicio de lo dicho, las competencias sobre "aguas minerales y termales" son hoy de exclusiva incumbencia autonómica (art. 148.1.10ª CE), hecho que ha motivado la promulgación de diversa normativa por las Comunidades de Cantabria (Ley 2/1988, de 26 de octubre); Castilla-La Mancha (Ley 8/1990, de 28 de diciembre); Extremadura (Ley 6/1994, de 24 de noviembre); o Galicia (Ley 5/1995, de 7 de junio).

II.2.9.4. Competencias sobre aprovechamientos hidráulicos.

Los arts. 149.1.22ª y 148.1.10ª CE, establecen el reparto competencial en esta materia, atribuyendo el primero al Estado tareas exclusivas sobre la legislación, ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos sobre aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, y el segundo permitiendo a las regiones asumir facultades sobre proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos intraautonómicos, siempre con respeto a la regulación estatal relacionada con el dominio público hidráulico.

No obstante, este reparto debe ser interpretado sobre la base de la jurisprudencia constitucional sentada en las SSTC 227/1988; 208/1991 y 161/1996, entre otras, doctrina que es analizada en el epígrafe dedicado a las aguas en este mismo texto.

II.2.9.5. Evolución estatutaria.

En nuestro primer EA, aprobado mediante Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, figuraban como competencias exclusivas del Principado tan sólo las derivadas de los proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, incluidos los hidroeléctricos, localizados íntegramente en cauces del territorio auto-

nómico (art. 10.1. g] EA de 1981), sin mención alguna a otras facultades industriales, mineras o energéticas.

Sin embargo, en esa primitiva versión, sí se contemplaban como competencias de desarrollo legislativo y ejecución las resultantes del régimen minero y energético (art. 11 e] EA de 1981), y de mera ejecución las de industria a los exclusivos efectos de impulsar el desarrollo económico del Principado (art. 12 f] EA de 1981).

La segunda gran modificación del EA, operada por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, tras los célebres Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, recogería entre las facultades de la Comunidad casi las mismas que hoy existen, no sólo las exclusivas sobre los aprovechamientos hidráulicos, sino, ya, la materia industrial, minera y energética, en su art. 10. 1, números 7 (aprovechamientos hidráulicos); 25 (industria y minería no energética); y 26 (energía y minería energética). Del mismo modo, en el art.11. 12 EA de 1984, se establecería la atribución legislativa de desarrollo y ejecución sobre el régimen minero y energético.

En su consecuencia, de este desarrollo estatutario se desprende que la única competencia exclusiva que no se ha alterado hasta el presente es la de los aprovechamientos hidráulicos intracomunitarios, y, a ésta, se han unido posteriormente las de industria, minería y energía (con los condicionantes contemplados *ut supra*), así como la secundaria atribución ejecutiva sobre pesas, medidas y contraste de metales.

II.2.9.6. Disposiciones constitucionales y comunitarias relevantes.

Sin perjuicio del marco establecido en los antes citados arts. 38; 131; y 149.1.11ª, 13ª; 22ª y 25ª CE, el Principado de Asturias goza de unas facultades normativas y ejecutivas que deben de acatar, además, lo dispuesto por una serie de mandatos comunitarios en razón de cada materia.

Así, en el asunto industrial, y dejando al margen distintas obligaciones continentales de menor rango, el legítimo ejercicio competencial debe compaginarse con el Reglamento (CE) nº 2248/94 de la Comisión, de 16 de septiembre de 1994, por el que se establece una vigilancia comunitaria de las importaciones de determinados cables de acero originarios de los países terceros; o del Reglamento (CE) nº 3094/95 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, sobre ayudas a la construcción naval, industria ésta implantada en el Principado. Igualmente, con la Decisión de la Comisión 83/247/CEE, de 11 de mayo de 1983, sobre política comunitaria en el sector de la madera.

En temas energéticos, destaca la Directiva 90/377/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1990, relativa a un procedimiento comunitario que garantice la transparencia de los precios aplicables a los consumidores industriales finales de gas y de electricidad; la Directiva 78/170/CEE del Consejo, de 13 de febrero de 1978, sobre generadores de calor utilizados para calefacción de locales y producción de agua caliente en inmuebles no industriales; la Directiva 90/547/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1990, relativa al tránsito de electricidad por las grandes redes; o, en fin, la Directiva del Parlamento y del Consejo 96/92/CE, de 19 de diciembre, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que permite congeniar la liberalización de este mercado con el uso de fuentes de energía autóctonas.

En el ámbito minero, la Decisión nº 22/66, de 16 de noviembre de 1966, relativa a las informaciones que deben facilitar las empresas en relación con sus inversiones;

la Resolución del Consejo 89/C207/01, de 28 de julio, sobre desarrollo de la industria minera en la Unión; o, en fin, la Decisión de la Comisión 3632/93/CECA, de 28 de diciembre, sobre régimen de intervenciones de los Estados miembros en favor de la industria del carbón.

Sobre hidrocarburos, la Directiva 91/296/CEE del Consejo, de 31 de mayo de 1991, relativa al tránsito de gas natural a través de las grandes redes; o la Directiva 68/414/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1968, por la que se obliga a los Estados miembros de la Unión a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos.

II.2.9.7. Traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma.

Con anterioridad a la promulgación del vigente EA, se transfirieron al Principado de Asturias funciones y servicios de la Administración General del Estado sobre industria, energía y minas (Real Decreto 4100/1982, de 29 de diciembre, valorados, ampliados en medios y adaptados por Reales Decretos 386/1985, de 9 de enero y 836/1995, de 30 de mayo); así como en materia de pequeña y mediana empresa industrial (Real Decreto 874/1984, de 29 de febrero); sobre instalaciones radiactivas de segunda y tercera categorías (Real Decreto 835/1995, de 30 de mayo).

II.2.9.8. Legislación industrial, minera y energética asturiana.

Acaso por los problemas derivados del ejercicio normativo existentes en el propio EA, la producción reguladora del Principado se ha limitado a tres ámbitos: diversas medidas de política industrial; regulación sobre seguridad minera; disposiciones sobre producción de energía eólica, y, en suma, reglamentaciones de inspección técnica como la prevista en la Ley 6/1987, de 23 de diciembre, por la que se autoriza la constitución de una empresa dedicada justamente a la realización de las inspecciones técnicas de vehículos automóviles.

A) Política industrial.

Sin perjuicio del ámbito previsto en el Título II de la Ley estatal de industria para los "programas de promoción" sobre determinados sectores (planes elaborados por el Estado y ejecutados por éste y las Comunidades afectadas), en el Principado, y a través del Decreto 8/1983, de 7 de diciembre, se crearía el ente mercantil denominado "Sociedad Regional de Reconversión", vinculado al hoy ya desaparecido Instituto de Fomento Regional, y con el fin de potenciar el desarrollo industrial en la Comunidad, apoyando y asesorando el proceso de reconversión padecido por la región a comienzos de esa década. Esta sociedad se disolvería por Decreto 88/1992, de 30 de diciembre, siendo asumidas sus funciones por la propia Consejería de Industria, Turismo y Empleo del Principado.

Igualmente, el empuje del crecimiento industrial asturiano motivaría la promulgación de la Ley 9/1984, de 15 de julio, sobre garantía a créditos para inversiones en esta materia (por la que al Principado se le facultaba para asumir, limitadamente, los

riesgos financieros de las empresas de este sector); así como de la Ley 1/1990, de 31 de enero, sobre declaración de interés social a efectos expropiatorios para la instalación de un complejo industrial en Asturias (promovido por la mercantil Du Pont de Nemours), y en cuya exposición de motivos el legislador autonómico juzgó que la inversión ofertada por este grupo empresarial, junto con una "creación de empleo en torno a los mil puestos de trabajo directos", animaba la decisión adoptada, removiendo los obstáculos que pudiera suponer su emplazamiento.

En fin, esta estrategia de apoyo a la recuperación industrial de la Comunidad luce también en la Ley 12/2001, de 14 de diciembre, de concesión de crédito extraordinario para financiar el llamado Plan Complementario de Reactivación de las Comarcas Mineras durante 2001 (plan supervisado por la Comisión de seguimiento creada al efecto por el Decreto 11/2000, de 3 de febrero), y en la Resolución de la Consejería de Industria, de 20 de septiembre de 2002, por la que se aprueban las bases rectoras de la concesión de subvenciones para incentivar la instalación de empresas en el polígono "La Florida", en el municipio de San Martín del Rey Aurelio.

Otras disposiciones de naturaleza industrial son las aprobadas por Resolución de la Consejería de Medio Rural y Pesca de 7 de junio de 2002, sobre ayudas a la adquisición de maquinaria para actividades industriales vinculadas a la madera; de la Consejería de Industria de 5 de junio de 2002, de subvenciones para sustitución de calentadores y calderas de gas; y de la Consejería de Medio Ambiente de este mismo día sobre apoyo a empresas para la mejora de sus sistemas de gestión de residuos peligrosos.

Todas estas estrategias de reactivación del tejido industrial de Asturias, no obstante, deben ponerse en conexión con las leyes estatales en la materia. En materia de reconversión y reindustrialización, la Ley de 26 de julio de 1984, en sus arts. 2.1. y 3.3, permite a las Comunidades, dentro de la definición estatal de los objetivos a alcanzar en esta cuestión, y del contenido propio de una política industrial general, que suministren sus propias previsiones sobre su singular problemática y de aquellos medios que puedan ponerse a su servicio. En consecuencia, para avalar una producción normativa industrial del Principado, y siguiendo bien de cerca la doctrina sentada en las SSTC 29/1986, y 199/1989, ésta habrá de compatibilizarse con los criterios directores dispuestos por el Estado en la materia, ya que, a decir el Supremo Intérprete en esas dos decisiones, "la ejecución de los planes de reconversión industrial es tarea común o responsabilidad común del Estado y de las Comunidades Autónomas para la consecución de objetivos comunes".

De todos modos, y pese a lo dicho, las disposiciones estatales sobre política reconversora y de fomento industrial (así como las emanadas sobre seguridad industrial, *vgr.* Real Decreto 251/1997, de 21 de febrero, entre otras), suelen introducir mandatos concretos de cooperación institucional entre Estado y Comunidades, al preverse, entre otras cosas, que los eventuales planes sectoriales o individuales de reconversión industrial que pueda implementar el Estado sean previamente informados a los responsables autonómicos, a quienes se deberá comunicar, además, aquellas negociaciones o gestiones que se lleven a cabo con los agentes económicos implicados en la ejecución de cada plan industrial.

En suma, si bien a la Administración General del Estado se le reserva el ejercicio de poderes de dirección y ordenación del proceso económico industrial, a las Comunidades se les faculta para la intervención particularizada sobre su propia realidad, contribuyendo a precisar las metas a alcanzar para su territorio.

Finalmente, y sobre el límite al ejercicio de las competencias industriales del Principado contemplado en el art. 10.1.31 EA (respeto a la normativa estatal sobre actividades industriales que afecten o puedan afectar a la seguridad), dicho condicionamiento se refiere principalmente a las determinaciones generales recogidas en la antes citada Ley estatal 21/1992, de 23 de julio, de industria, en cuyo art. 18 se prevé la creación de un órgano especializado en estos asuntos, el llamado por la norma Consejo de Coordinación de Seguridad Industrial, al que se le encomiendan tareas de impulso y coordinación de los criterios públicos sobre la materia. En el Reglamento de este órgano, aprobado por Real Decreto 251/1997, de 21 de febrero, se da entrada como miembros a los representantes de todas las Comunidades Autónomas, a fin de garantizar un sistema de seguridad industrial común para toda la nación que no sólo tenga por objeto la prevención y limitación de riesgos, sino, también, la protección contra accidentes de ese carácter que afecten tanto a personas como a bienes.

B) Seguridad minera.

Al igual que han hecho gran parte de las Comunidades Autónomas, con excepción de Cataluña, en Asturias la potestad normativa minera se ha circunscrito a cuestiones no especialmente principales.

Así, por el Decreto 93/1985, de 3 de octubre, se aprobó la instrucción técnica complementaria ASM-2, reguladora de la lucha contra el polvo en las explotaciones mineras del Principado. Esta preocupación por la protección en los yacimientos animaría un año después la creación de la Comisión Regional de Seguridad Minera, por Decreto 35/1986, de 20 de marzo, cuyo régimen de funcionamiento y composición sería retocado por los posteriores Decretos 3/1992, de 24 de enero, y, sobre todo, 4/1996, de 15 de febrero, donde se configuran sus misiones asesoras y consultivas adscritas a la Consejería de Industria.

Posteriormente, mediante Ley 1/1997, de 4 de abril, se regularía en el Principado la norma básica sobre seguridad minera, configurando su nuevo marco sancionador y sustituyendo al dispuesto dos años antes sobre esta misma materia.

C) Disposiciones sobre producción de energía eólica.

Invocando expresamente el tenor del art. 10.1.32 EA, el Decreto 13/1999, de 11 de marzo, regula el procedimiento para la instalación de parques eólicos en la Comunidad, con una potencia igual o superior a 50 MW, y excluyendo aquellos equipos destinados al autoconsumo, de carácter experimental o de investigación, siempre que cuenten con menos de tres aerogeneradores o que no superen 100 kW de potencia.

Esta norma establece una larga serie de condicionantes previos al establecimiento de infraestructura de producción eólica, entre los que se cuenta la consulta urbanística preliminar ante la Comisión de Urbanismo del Principado si se pretende ocupar un suelo no urbanizable o el expreso sometimiento al trámite de evaluación de impacto ambiental. De igual forma, el Decreto regula el procedimiento administrativo a seguir para la aprobación de los proyectos o el otorgamiento de autorizaciones

de puesta en marcha, y en el que se contempla un período de información pública y de informe de los organismos afectados.

Este Decreto, debido al número de solicitudes de instalación de parques eólicos elevadas ante la Administración del Principado, sería posteriormente afectado por el Decreto 47/2001, de 19 de abril, por el que se establece una moratoria de dos años para la tramitación de solicitudes, de cara a proceder a un detenido análisis de los proyectos en curso.

II.2.9.9. Organización administrativa.

El ejercicio de las competencias industriales, mineras y energéticas del Principado las desempeña, en la actual planta administrativa autonómica, la Consejería de Industria y Empleo al establecerse así con carácter general en el Decreto 92/2003, de 31 de julio.

Al ocuparse esta dependencia autonómica de tres materias, los asuntos industriales, mineros y energéticos se confían a la Dirección General de Minería, Industria y Energía, a través de sus respectivos Servicios de Promoción y Desarrollo Minero, de Seguridad Minera, de Industria, de Autorizaciaones Energéticas y de Fluídos y Metrología.

Como órgano consultivo en estas materias, se creó por Decreto 39/2000, de 4 de mayo, el Foro por la Industria del Principado de Asturias, con la finalidad de evaluar la evolución de la política industrial de la Comunidad y de servir como punto de encuentro de los operadores de cada sector.

Y, aunque formalmente vinculado al mandato estatutario previsto en el art. 10.1.15 EA, también debe advertirse de la función industrial reservada al Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias creado por Ley 2/2002, de 12 de abril sobre la figura del ya desaparecido Instituto de Fomento Regional creado por Ley 6/1983, de 9 de agosto. En el art. 6.2. letra d) de la Ley 2/2002, se cifra como competencia expresa de esta naciente entidad pública la de promover directa o indirectamente infraestructuras industriales para las empresas de la Comunidad Autónoma.

II.2.9.10. Principal jurisprudencia constitucional.

Una ha sido, hasta el presente, la decisión de orden competencial ventilada por el Tribunal Constitucional respecto de materias industriales o energéticas en el Principado de Asturias.

Por ATC 612/1986, se resuelve admitir a trámite un conflicto negativo de competencia suscitado entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior), y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en relación con la solicitud de indemnización por los daños derivados de un Acuerdo del Delegado del Gobierno en Asturias por el que se dispuso que la mercantil Minero-Siderúrgica de Ponferrada, S.A., continuaría suministrando temporalmente energía eléctrica a los abonados de Hidroeléctrica de Luiña, S.A.

No obstante, a través de su posterior STC 37/1992, y de conformidad con una doctrina constitucional reiterada, el Supremo Intérprete juzga que el objeto del con-

flicto negativo no podía ser otro que el de interpretar y delimitar estrictamente "los ámbitos de competencias propios del Estado y de las Comunidades Autónomas, tal y como afirma, con carácter general para todos los conflictos constitucionales, el art. 59, párrafo primero, LOTC" [FJ 2].

Este criterio, para el Tribunal, supone que una controversia acerca de la responsabilidad patrimonial del Estado excede con creces "los límites de la jurisdicción constitucional y debe ser realizado, exclusivamente, por los Tribunales del orden contencioso-administrativo" [FJ 3].

No obstante, y en aras de evitar una indefensión a la parte que interpuso la acción constitucional, en riesgo de prescripción de los plazos para iniciar el pertinente procedimiento de responsabilidad frente a la Administración General del Estado, el Tribunal Constitucional entendió "que la presentación de la solicitud de planteamiento de conflicto negativo de competencias por la entidad actora interrumpió, en este caso, el plazo de ejercicio de las acciones para reclamar indemnización de daños y perjuicios" [FJ 4].

II.2.10. Comercio interior y defensa del consumidor[*].

Las competencias objeto de este epígrafe están hoy atribuidas al Principado de Asturias por los arts. 10.1.14 y 11.8 EA.

II.2.10.1. Antecedentes y marco constitucional.

En la redacción originaria del EA, las competencias que estamos examinando venían atribuidas al Principado en un mismo precepto, el art. 11, que en su apartado e) confería a la Administración autonómica "la función ejecutiva en las siguientes materias: Comercio interior y defensa del consumidor". Tal unión, que se daba también en otros muchos Estatutos autonómicos, era lógica, pues la ordenación del comercio interior está íntimamente relacionada con los derechos de los consumido-

[*] **JOSÉ MARÍA MUÑOZ PAREDES**, Profesor Titular de Derecho Mercantil. Universidad de Oviedo.

Nota Bibliográfica: Alonso Espinosa (dir.), *Régimen jurídico general del comercio minorista. Comentarios a la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio minorista, y a la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio minorista*, Madrid, 1999; Bercovitz Rodríguez-Cano, R., Leguina Villa (coords.), *Comentarios a las Leyes de Ordenación del Comercio minorista*, Madrid, 1997; Bercovitz Rodríguez-Cano, A. y R., *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1987; Bercovitz Rodriguez-Cano, R., Salas Hernández (coords.) *Comentarios a la nueva ley general de defensa de los consumidores y usuarios*, Madrid, 1992; Botana Agra, "Comercio interior, defensa del consumidor y usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia. Denominaciones de origen en colaboración con el Estado", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia*, Madrid, 1991, pág. 601 y ss.; de León Arce: "Incidencia de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias", en *Competencia en materia civil de las Comunidades Autónomas* (dir. Moreno Quesada), Madrid, 1989, pág. 134 y ss.; Ortí Vallejo, "Competencia civil de las Comunidades Autónomas en materia de legislación sobre protección de consumidores según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en *Competencia en materia civil de las Comunidades Autónomas*, cit., pág. 200 y ss.; Piñar Mañas, Beltrán Sánchez (dirs.), *Comentarios a la Ley de ordenación del comercio minorista y a la Ley orgánica complementaria*, Madrid, 1997; Santos Martínez, "Comercio interior y defensa del consumidor y usuario", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, 1985, pág. 441 y ss.

res y muchas de sus disposiciones responden, en realidad, a razones de protección de ésos. Sin embargo, pronto siguieron distinta suerte, pues la Ley Orgánica 9/1992, de 22 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución, transfirió a la nuestra, entre otras, la de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario (art. 3), precisando luego (art. 13), que el ejercicio de dicha competencia se "realizará de acuerdo con las bases y coordinación general de la sanidad, las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.16, y los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución". Consecuentemente, la reforma del Estatuto operada por Ley Orgánica 1/1994 atribuyó al Principado el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de defensa de los consumidores y usuarios (art. 11, 10 EA) en términos prácticamente idénticos a con los que hoy aparece en el número 8 del mismo precepto, mientras que las competencias sobre comercio interior continuaron siendo meramente ejecutivas (art. 12, 4 EA, modificado por Ley Orgánica 1/1994).

La redacción vigente fue dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma del EA, en virtud de la cual esas competencias meramente ejecutivas en comercio interior pasaron a ser exclusivas "sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia", manteniéndose inalteradas, salvo en su ubicación, las relativas a la defensa de consumidores y usuarios.

La defensa de consumidores y usuarios y, en la medida ya dicha, la ordenación del comercio minorista, constituyen, además, uno de los principios rectores de la política social y económica de nuestro país, y como tal aparece en el art. 51 CE, según el cual: "1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. 2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca. 3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales".

El tenor de ese precepto, referido en general a "los poderes públicos", ya permite deducir que en su cumplimiento están implicadas tanto la Administración central, como las autonómicas e, incluso, las locales. En este sentido el Tribunal Constitucional ha declarado (STC 88/1986) que "La defensa del consumidor aparece así como un principio rector de la política social y económica cuya garantía la Constitución impone a los poderes públicos. La misma naturaleza de este objetivo, por la variedad de los ámbitos en que incide, hace que, en un Estado descentralizado como el nuestro, esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica. En este sentido, el "derecho del consumidor", entendido como el "conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor" (STC 71/1982), difícilmente podrá encontrarse codificado en un conjunto normativo emanado de una sola de estas instancias, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas, enderezadas a este objetivo, de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial".

Pese a ello, ninguno de ambos títulos competenciales aparece explícitamente mencionado entre aquéllos que, según el apartado primero del art. 148 CE, pueden

ser competencia de las Comunidades Autónomas, sino que derivan de la aplicación del apartado tercero del art. 149, según el cual "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos".

II.2.10.2. Alcance de estas competencias según la jurisprudencia constitucional.

Se trata, en ambos casos, como es fácil de advertir, de materias rayanas con alguna de las enumeradas en el art. 149, pues la protección de los consumidores y usuarios y algunos aspectos de la ordenación del comercio interior se articulan fundamentalmente a través de la legislación mercantil y civil, recogidas respectivamente, en términos casi absolutos, en los números 6 y 8 del citado precepto constitucional. Al Estado corresponde, igualmente, la regulación del comercio exterior, así como las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

El Tribunal Constitucional advertía, por ello, en una de sus primeras sentencias en esta materia (STC 71/1982) que "La defensa del consumidor y, por pareja razón, el mercado interior es, sin embargo, un concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias. Y esto podrá ocurrir cuando una regla que tiene por fin la protección del consumidor pertenece también a conjuntos normativos configurados según un criterio de clasificación de disciplinas jurídicas presente, de algún modo, en el art. 149, 1, de la Constitución (nos referimos a la legislación civil, a la legislación procesal, etc.). A esto se une el que la Constitución (arts. 148 y 149) –y dentro del marco establecido en ella, que condiciona necesariamente el contenido estatutario–, además del aludido criterio de distribución competencial, define competencias atendiendo a lo que es el objeto de la norma (la sanidad, por ejemplo). Concurren así varias reglas competenciales, respecto de las cuales, deberá examinarse cuál de ellas es la prevalente y, por tanto, aplicable al caso".

Junto a esos límites coexisten además, los que el propio EA establece al atribuir tales facultades legislativas en los preceptos comentados, por lo que conviene examinar separadamente ambos sectores.

A) Comercio interior.

El art. 10.1.14 EA atribuye la competencia exclusiva en comercio interior al Principado sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia, materias estas que, por tanto, siguen correspondiendo al Estado central.

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el alcance de estos límites y de la propia materia "comercio interior", siendo sin duda los más problemáticos los de la "legislación mercantil", la "defensa de la competencia" y la "unidad de mercado".

Respecto al primero, el Tribunal Constitucional (STC 88/1986 FJ 5º) ha señalado

que "no siendo fácil, como ya tuvo ocasión de apreciar este Tribunal (S. 71/1982), la determinación en abstracto del alcance de la regulación administrativa y el sentido de la ordenación del comercio interior, sí debe en todo caso reiterarse la doctrina sentada por este Tribunal en la ya citada Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, en donde se proclama que "sólo a través de sus órganos centrales puede el Estado determinar cuál es el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil, y sólo la legislación emanada de esos órganos centrales puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad puede dar lugar y el contenido necesario de aquéllos y éstas", y, posteriormente, en la también citada Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, al establecer condensadamente que "la regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales corresponde al legislador estatal". "De la anterior doctrina se desprende –dice la STC 225/1993– que si el Estado posee competencia exclusiva en materia de legislación mercantil (ex art. 149.6 CE), ello excluye, correlativamente, que el legislador autonómico, en el ejercicio de su competencia en materia de "comercio interior", pueda entrar a regular ámbitos de la actividad mercantil que corresponden al Estado, como son –entre otros tradicionalmente regidos por el Derecho mercantil– los relativos a la capacidad para el ejercicio del comercio, a la creación y el régimen jurídico de los establecimientos mercantiles o, como ha sido señalado por este Tribunal, a "la regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales" (STC 71/1982)." "Ahora bien, no es dudoso que al amparo de su competencia en materia de "comercio interior", el legislador autonómico .../... pueda establecer requisitos de índole puramente administrativa para el ejercicio de la actividad comercial".

La competencia legislativa sobre comercio interior no va más allá del establecimiento de condiciones administrativas precisas para ejercer, en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma, una determinada actividad comercial**.** Y ello, además, con la importante salvedad de que tales condiciones no pueden alterar las normas de libertad de competencia ni afectar a la unidad de mercado. Respecto a la primera, la misma STC 88/1986, citando nuevamente la 71/1982, ya señalaba que "la defensa de la competencia, en un aspecto normativo "comprende toda la legislación ordenada a la defensa de la libertad de competencia, mediante la prevención y, en su caso, la represión, de las situaciones que constituyan obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado", siendo su objetivo la "defensa de los empresarios contra prácticas, acuerdos, conductas o actuaciones atentatorias de la libertad de competencias" (STC 71/1982). No debe, sin embargo, entenderse esta actuación como tendente a la eliminación de cualquier tipo de interferencia entre Empresas, lo que a la postre destruiría la posibilidad misma de competir en el mercado, sino, más bien, la de prevenir y, en su caso, corregir situaciones que afecten a la estructura del mismo". No obstante, la STC 208/1999 reconoce con claridad que esa competencia estatal no es absoluta y que la atribución a las Comunidades Autónomas de la materia "comercio interior" conlleva también facultades ejecutivas sobre libertad de concurrencia, mas "limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio y que no afecten al mercado supracomunitario. De modo que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado con trascendencia extracomunitaria habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre

competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actuaciones se realicen en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes; pero, con esas limitaciones, la competencia ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos, no puede resultar enervada por la legislación del Estado".

Por lo que atañe a la unidad de mercado, la STC 71/1982 citada añade que "de la Constitución se deriva la unicidad del orden económico nacional, que trae como consecuencia la existencia de un mercado único. Esta unidad de mercado supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Tal unidad, sin embargo, y como ha señalado también el Tribunal, no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos. La compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que, al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que: La regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles".

B) Defensa de consumidores y usuarios.

Por su parte, el desarrollo legislativo y la ejecución en sede de defensa de los consumidores han de respetar las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y la coordinación general de la sanidad, refiriéndose además el precepto estatutario en concreto al art. 38 CE, que reconoce la libertad de empresa; al art. 131 CE, según el cual el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, atribuyendo su párrafo segundo al Gobierno la elaboración de proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas; y a los números 11, 13 y 16 del párrafo primero del art. 149 CE, según los cuales son competencia exclusiva del Estado el sistema monetario (divisas, cambio y convertibilidad), las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como la sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos.

La complejidad inicial que presenta el deslinde de esta materia, por su propia naturaleza y por los límites que se le imponen, se diluye en tanto la misma no se atribuye

con carácter exclusivo a nuestra Comunidad Autónoma, sino que ostenta únicamente el desarrollo legislativo y la ejecución "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca", por lo que su contenido vendrá precisamente delimitado por esa legislación básica, siendo aquí enteramente aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional que ha definido el contenido y la forma de tales bases, tema éste que por su carácter general excede del de estas páginas.

II.2.10.3. Traspasos.

La asunción de estas competencias por el Principado de Asturias motivó el traspaso de algunas funciones y servicios estatales, fundamentalmente relativos a comercio interior, entre los que pueden citarse los siguientes:

a) Intervención de precios: el Real Decreto 2306/1982, de 24 de julio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias en materia de intervención de precios, completado luego por el Real Decreto 3539/1983, de 28 de diciembre, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados al Principado de Asturias en materia de intervención de precios.

b) Disciplina de mercado: Las funciones y servicios de la Administración del Estado en ese sector fueron traspasadas al Principado de Asturias por Real Decreto 2386/1982, de 24 de julio, al que siguió el Real Decreto 973/1984, de 11 de abril, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados al Principado de Asturias en dicha materia.

c) Reforma de estructuras comerciales y comercio interior: El traspaso de las funciones y servicios relativos se aprobó por Real Decreto 4116/1982, de 29 de diciembre, al que siguieron dos Reales Decretos de valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados: el 2940/1983, de 25 de agosto en materias de ferias interiores y comercio interior y el 3156/1983, de 2 de noviembre, en materia de reforma de estructuras comerciales.

II.2.10.4. Legislación autonómica.

A) Comercio interior.

En el marco de las competencias ejecutivas que correspondían al Principado de Asturias antes de la reforma estatutaria del año 1999, se habían dictado varias normas menores, de las que destacan dos: el Decreto 56/1996, de 29 de agosto, por el que se regula la instalación de grandes establecimientos comerciales, y el Decreto 2/1997, de 15 de enero, de horarios comerciales y ordenación del comercio minorista del Principado de Asturias. Además se aprobaron normas de ordenación de actividades concretas, como el Decreto 1/1998, de 8 de enero, por el que se regula la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes, o que sin responder específicamente a esta competencia, sí regulan aspectos de ordenación del comercio interior. Entre estos pueden citarse los Decretos 60/97, de 4 de septiembre y 72/2001, relativos a las oficinas y botiquines de farmacia; el 12/1998, de 5 de marzo, por el que se

regulan las Consultas Dentales y Laboratorios de Prótesis Dental y el 71/2000, de 5 de septiembre, sobre autorización y registro de establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal del Principado de Asturias.

La atribución de la competencia exclusiva en 1999 tuvo como resultado la aprobación de la Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior. Se trata de una ley amplia y detallada que, en la línea de las aprobadas por otras Comunidades Autónomas, gira en torno a dos ejes básicos, que bien podían haber sido objeto de atención separada: la ordenación de la apertura de establecimientos y la regulación de determinadas ventas y actividades de promoción de ventas, aspecto este último que está íntimamente relacionado con la defensa de consumidores y usuarios.

De sus siete títulos, el primero, de carácter general, fija el ámbito de aplicación de la Ley, a la que quedan sometidas las actividades comerciales realizadas en el ámbito territorial del Principado de Asturias por comerciantes o sus colaboradores. A su vez, excluye determinadas actividades, como las de carácter financiero, de seguros, de transportes, hostelería y determinadas ventas directas. La actividad comercial (arts. 4 a 8) es definida en base a la oferta de productos o servicios en el mercado realizada profesionalmente y con ánimo de lucro, distinguiendo luego según sea minorista o mayorista. El capítulo tercero de ese mismo título (arts. 9 a 11), establece unas obligaciones, verdaderamente mínimas por generales, aplicables a toda oferta comercial y el cuarto regula el Registro de empresas y actividades comerciales del Principado de Asturias. Todo el título siguiente está dedicado a los "establecimientos comerciales", destacando dentro del mismo los capítulos segundo y tercero, que se ocupan, respectivamente, de la ordenación territorial de equipamientos comerciales y de los "grandes establecimientos comerciales" y su régimen de licencia. La ordenación vendrá hecha a través de directrices sectoriales, que deben estar presididas por el objetivo general de ordenar las implantaciones comerciales y satisfacer las necesidades de compra de los consumidores, así como defender el desarrollo de los núcleos de población. De entre los objetivos específicos que también se enumeran destacan la correcta distribución de establecimientos y la promoción del comercio de proximidad. Los grandes establecimientos a que se refiere el capítulo III son definidos alternativamente, de forma que engloba a los –individuales o colectivos– que posean una superficie útil de exposición y venta igual o superior a 2500 metros y a las denominadas "cadenas sucursalistas", siempre que cuenten con 25 sucursales o superen los 10.000 metros de superficie, con algunas excepciones lógicas. En tales casos será preceptiva una licencia específica previa a la solicitud de las licencias municipales, tanto para la apertura como para la ampliación, el cambio de actividad, el traslado o la reapertura tras más de un año de cierre, licencia cuyo régimen y causas de concesión se detalla en los arts. 23 a 29. Dos preceptos, intitulados "Domingos y festivos" y "Establecimientos con libertad de horario" componen todo el Título III, de horarios comerciales, que cierra la primera parte de la Ley.

Los títulos cuarto y quinto se ocupan de las actividades de promoción de ventas y de las ventas especiales, siguiendo la misma estructura de la Ley estatal de Ordenación del Comercio Minorista. Se regulan, pues, en el primero las promociones, rebajas, saldos, liquidaciones y ventas con prima o regalo, y en el segundo las ventas domiciliarias, a distancia, automáticas, ambulantes y las llamadas ventas ocasionales. Los Títulos finales versan sobre la actuación pública sobre la actividad comercial, que comprende, fundamentalmente, el fomento y la inspección y sobre el régimen de infracciones y sanciones, que cierra la Ley.

La Ley precisa, sin duda, de desarrollo reglamentario en varios puntos, alguno de los cuales había sido atendido ya por los Decretos citados, que no han sido expresamente derogados, pero que es preciso adaptar a sus disposiciones.

B) Consumidores y usuarios.

También en esta materia la norma autonómica más relevante es muy reciente: se trata de la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los consumidores y usuarios. Su contenido se estructura en siete capítulos. El primero define al consumidor y usuario como "las personas físicas o jurídicas que como destinatarios finales adquieran, utilicen o disfruten en el territorio del Principado de Asturias productos, actividades o servicios para su consumo o uso personal, familiar o colectivo" con independencia de quién lo facilite o preste, enunciando a continuación sus derechos básicos –e irrenunciables–, que son desarrollados en el siguiente. En concreto se regula el derecho a la protección de la salud y seguridad (arts. 6 y 7), a la protección de los intereses económicos y sociales (arts. 8 a 12), a la educación y formación en materia de consumo (arts. 13 y 14), a la información (arts. 15 a 22), a la representación consulta y participación (arts. 23 a 25) y a la protección jurídica, administrativa y técnica. Todos siguen, como no podía ser de otro modo, la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y, al igual que ésta, los preceptos dedicados a los singulares derechos contienen numerosas disposiciones programáticas ("adoptarán medidas", "organizará", "promoverá"...) que precisan de ulterior concreción, contrastando, por su detalle, los relativos al derecho de información en materia de precios y pagos aplazados y adquisición de viviendas de nueva construcción, que imponen obligaciones directamente exigibles. Los capítulos tercero, cuarto y quinto regulan las funciones de inspección y control, las infracciones y sanciones y el procedimiento sancionador. Y los dos capítulos finales, a través de sus respectivos artículos únicos, se ocupan de las competencias de las corporaciones locales en esta materia, el sexto, y de la constitución –el séptimo– del Consejo asesor del consumo del Principado de Asturias, "órgano con funciones consultivas y de asesoramiento en materia de defensa de los consumidores y usuarios".

Con anterioridad se dictaron varios Decretos, a medio camino, en algún caso, entre el derecho del consumo y la ordenación del comercio. Entre ellos se cuentan los siguientes:

– Decreto 25/1996, de 20 de junio, por el que se regula la prestación de servicios a domicilio, entendiendo por tales "todos aquellos destinados al mantenimiento y reforma de la vivienda en general y de sus instalaciones, edificaciones anexas y de sus equipamientos y enseres, ya sean de propiedad común o individual" y que establece obligaciones en materia de información al consumidor, entrega de presupuestos y facturas.

– Decreto 1/1998, de 8 de enero, ya citado, por el que se regula la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes, y que disciplina, en su Capítulo V, bajo el título "Garantías y responsabilidades" (arts. 12 a 17), los derechos de información y al presupuesto, así como la cobertura mínima de las garantías.

– Decreto 14/2002, de 8 de febrero, relativo a la prestación de servicios de grúas de vehículos automóviles en el Principado de Asturias. Este Decreto, más que la pres-

tación, fija precisamente los derechos de los usuarios de estos servicios, en los mismos extremos de las normas antes recogidas.

En el ámbito organizativo, por Decreto del Consejo de Gobierno 59/1987, de 17 de septiembre, se creó la Agencia Regional de Consumo del Principado de Asturias, hoy denominada Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo, como órgano desconcentrado adscrito actualmente a la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios (Decreto 90/2003, de 31 de julio, sobre estructura orgánica de dicha Consejería), y que se rige, a su vez, por el Decreto 165/1995, de 1 de septiembre, modificado por el 83/1999.

II.2.11. Ferias, mercados interiores y denominaciones de origen[*].

II.2.11.1. Ferias y mercados interiores.

A) Origen y evolución de la competencia autonómica.

Pese a ser un dato de sobra conocido, importa recordar aquí que, entre las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, el art. 148.1.12 CE se refiere de modo expreso a las "Ferias interiores". Dentro del marco establecido en la CE y de las bases para el traspaso de los servicios correspondientes, se dictó en la fase preautonómica el Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, sobre "transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Asturias en materia de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, Urbanismo, Agricultura, Ferias interiores, Turismo, Transportes, Administración Local, Cultura y Sanidad". En la materia que aquí concierne, quedaban transferidas al entonces Consejo Regional de Asturias "las competencias atribuidas a la Administración del Estado por el Decreto de 26 de mayo de 1943, sobre celebración de exposiciones y ferias de muestras y normas complementarias" (art.17).

---

[*] **JOSÉ ALEJO RUEDA MARTÍNEZ**, Profesor Titular de Derecho Mercantil. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Arce Janáriz, A., *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, Madrid, Civitas, 1988; Fernández Novoa, C., *La protección internacional de las denominaciones geográficas de los productos*, Madrid, Tecnos, 1970; Maroño Gargallo, M.M., "El Reglamento CEE núm. 2081/1992 del Consejo, de 14 de julio, relativo a la proteción de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios", *Actas de Derecho Industrial*, vol. IV, 1991-92, págs. 793 y ss.; Arean Lalin, M., "Definición y protección jurídica de las indicaciones geográficas", *Actas de Derecho Industrial*, vol. XIV,1991-92, págs. 67 y ss.; Botana Agra, M. y Maroño Gargallo, M.M., "Las piedras ornamentales como objeto protegible por denominación de origen (Comentarios a la Sentencia 211/1990 de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional)", *Actas de Derecho industrial*, vol XIV, 1991-92, págs. 207 y ss.; Casado Cerviño, A. y Cerro Prada, B, "Las diferentes modalidades de protección de los signos geográficos en el Derecho Comunitario: coexistencia y conflictos entre marcas y denominaciones de origen" (Primera parte), *GJ de la CE*, vol. 130, B-89 noviembre de 1993 págs. 13 y ss.; (Segunda parte), *ibib*., vol. 131, B-90, diciembre de 1993 págs. 5 y ss.; Díaz Ruiz, E. "Irreivindicabilidad de los bienes adquiridos en ferias y mercados", *Revista de Derecho Mercantil*, 1999 (233); Fernández Novoa, C., "Análisis comparativo de las figuras concurrentes con las denominaciones de origen", *Symposium "Denominaciones de origen históricas", Año Internacional de la Viña y el Vino*, Jerez de la Frontera, 16, 17 y 18 de marzo de 1987, págs. 261 y ss.; Gómez Segade, J.A., "Protección constitucional de la marca y de las denominaciones de origen", *Actas de Derecho industrial*, vol. 7, 1981, págs. 293 y ss.; Jiménez Blanco, P. *Las denominaciones de origen en el Derecho de comercio internacional*, Madrid, 1996; López Benítez, M., "La figura jurídica de los organismos certificadores de calidad en las denominaciones de origen", *Actas de las Jornadas sobre Diseño Industrial*, Sevilla, 1999; Sánchez Apellániz, M. "Sobre las ferias y en especial las de muestras", *Revista de Derecho Mercantil,* 1960 (76).

Ello no obstante, la Administración estatal se reservaba las competencias "para llevar a cabo la política ferial a nivel nacional, así como para repartir las ayudas y subvenciones que se acuerden de las cantidades consignadas en los Presupuestos Generales del Estado para todas las ferias y exposiciones que se celebren en territorio nacional", ello con independencia de que los certámenes de carácter internacional y nacional tanto generales como monográficos, que se celebrasen en Asturias seguirían rigiéndose por las disposiciones, en aquel momento, vigentes (art. 18.a]). En consecuencia, al órgano preautonómico asturiano le correspondería: la promoción de todos los certámenes feriales que se celebren en Asturias de acuerdo con el ámbito de los mismos; la *autorización*, gestión y coordinación de los certámenes feriales de ámbito regional y local, de conformidad con la política ferial general española y el ejercicio de las funciones de inspección, examen de resultados y rendición de cuentas de aquellos certámenes celebrados en Asturias, en el ámbito de sus competencias (art. 18 b], c] y d]). Posteriormente se dictó el Real Decreto 2940/1983, 25 agosto, sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados en materia de ferias interiores y comercio interior.

Con esos antecedentes no resulta extraño que con la promulgación del EA por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias asumiese la competencia exclusiva en materia de "ferias y mercados interiores" de acuerdo con lo dispuesto en su art. 10.1.i) del texto original, pasando al art. 10.1.9 con la reforma operada por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo y actualmente al art. 10.1.14 después de su última modificación, efectuada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero. Esa exclusividad competencial, comprensiva de la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, ha de ejercerse en los términos que resultan del artículo citado, siempre procurando y preservando el mejor funcionamiento del mercado en el que la libertad de empresa se proyecta, sin olvidar que la CE, al reconocer esta última, ha impuesto también a los poderes públicos la tarea a garantizar y proteger "su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación" (art. 38 y STC 84/1993, FJ 2).

Aparte del régimen autonómico y ya en el ámbito municipal, simplemente advertir que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que el Municipio ejercerá, en todo caso, una serie de competencias entre las que se encuentran las relativas a ferias y mercados, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (vid. art.25.2.g]).

B) Los conceptos de feria y mercado a efectos del perfil competencial.

La observación que cabe apuntar viene referida al ámbito competencial. En efecto, el hecho de que el EA instaure la competencia exclusiva en lo referente a "ferias y mercados interiores", podría dar lugar a pensar que está rebasando la previsión contenida en el art. 148.1.12 CE que, como sabemos, se refiere única y exclusivamente a las "Ferias interiores". Es más, el citado Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, sobre transferencias, se ocupaba en su sección 4ª de las "ferias interiores" en consonancia con el precepto constitucional, aludiéndose luego a ferias de muestras y certámenes, pero no mencionando en ningún momento los mercados. Sin embargo, puede afirmarse que la previsión del EA no invade, en modo alguno, com-

petencias estatales que no le corresponden, pues los términos "feria" y "mercado", aunque puedan generar dudas de sinonimia, no son absolutamente antagónicos, ni mucho menos excluyentes. En efecto, gramaticalmente el término mercado alude al "sitio público destinado permanentemente, o en días señalados, para vender, comprar o permutar bienes o servicios" y constituyendo la feria un "mercado de mayor importancia que el común, en paraje público y días señalados" (vid. estos vocablos en el DRAE). Sin acudir a épocas más remotas, se ha podido observar que ya durante la Edad Media se empleaba frecuentemente el término "mercado" para aludir a una feria y la única distinción entre mercados y ferias residía en la frecuencia de su celebración: los primeros solían celebrarse con periodicidad semanal, mientras que las ferias eran, en la mayoría de los casos, anuales y, en algunas ocasiones, semestrales. Además, la feria abarcaba, por lo general, una duración larga, de una a varias semanas, mientras que los mercados se extendían tan sólo a uno o dos días. Dejando a un lado las Leyes de las Partidas II y V, fruto de aquélla realidad medieval, así como el Título VII, libro IX de la Novísima Recopilación, en época más reciente la Exposición de Motivos del vigente Ccom resaltaba de manera común la importancia de las ferias y mercados como centros de contratación mercantil y, después de advertir de las novedades normativas al respecto, las declaraba aplicables sin distinción a las ferias y a los mercados, en los siguientes términos: "Consideradas las ferias y mercados como reuniones públicas en donde los negociantes pueden dar fácil salida a sus mercancías y los consumidores hallar las que no les ofrece el comercio sedentario, es incuestionable que constituyen unos centros de contratación mercantil, y bajo este aspecto, que es el principal y más importante, deben caer bajo la jurisdicción del Derecho comercial con preferencia al administrativo, que es el que hasta ahora se ha ocupado del régimen de estas reuniones públicas. Consecuente con este principio, el Proyecto dedica algunas disposiciones para determinar los plazos breves en que deben cumplirse los contratos celebrados en la feria, la pena de nulidad impuesta a los negligentes, el procedimiento que debe seguirse para la resolución de las cuestiones que suscite la inteligencia y ejecución de dichos contratos, que será el establecido para los juicios verbales, aunque la cuantía de la cosa litigiosa exceda de la marcada en la ley, siempre que no pase de 1.500 pesetas, y la competencia para el conocimiento de estos juicios, que se atribuye al Juez municipal del pueblo en que se celebre la feria. Estas disposiciones, nuevas completamente en nuestra legislación, son aplicables indistintamente a las ferias y mercados, con el propósito de facilitar la contratación mercantil y asegurar su cumplimiento de un modo sencillo y rápido". En la letra del Ccom rápidamente se advierte, no obstante, que sus arts. 81 a 84 mencionan exclusivamente las ferias, pese a que la sección correspondiente (secc. 3ª, tít. V del libro 1º) se intitula "De los demás lugares públicos de contratación. De las ferias, mercados y tiendas".

De lo dicho fácilmente se sigue que la organización de ferias, exposiciones y otras iniciativas similares es una actividad económica que consiste en ofrecer servicios en el mercado. En definitiva, tanto la actividad desarrollada en las ferias como en los mercados, satisface, generalmente, necesidades de naturaleza mercantil: por una parte, los expositores se benefician de la promoción de los bienes o servicios que exhiben y, por otra, los visitantes que desean informarse de cara a posibles decisiones de compra. De todos modos la materia mercantil antes aludida no puede llevar a la confusión de que la exclusividad competencial de la Comunidad Autónoma, comprensiva de la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, quede anu-

lada por el hipotético razonamiento de que se trata de legislación mercantil, cuya competencia, como se sabe, corresponde exclusivamente al Estado (art. 149.1.6 CE). Debe recordarse al respecto que el Tribunal Constitucional ha distinguido siempre, a efectos de calificación competencial, "entre la competencia sobre legislación mercantil y la relativa a la creación y ordenación de los mercados y lugares de contratación en los que se lleva a cabo el tráfico mercantil mediante contratación sometida a este tipo de legislación" (cfr. por todas las SSTC 37/1997, FJ 2 y 88/1986, FJ 8 b]).

C) Hacia el concepto de actividades feriales como delimitación objetiva de la norma.

Con todo, pese a esa inexistencia de dificultades competenciales, –en nuestra opinión–, lo cierto es que bajo la denominación de "feria" se contienen multiplicidad de fenómenos en la regulación que se ha hecho sobre esta materia, al haber acogido del lenguaje común palabras de significado relativamente impreciso, como "feria", "mercado", "muestra" o "exposición", por lo que convendría, de cara a una futura regulación, perfilar de otro modo la delimitación objetiva de la norma objeto de este comentario, como lo han venido haciendo últimamente las más recientes leyes autonómicas en la materia. Justamente se habla ahora de "actividades feriales" para comprender todas aquellas actividades comerciales de duración limitada en las que una pluralidad de expositores presentan la oferta existente de un sector o de una pluralidad de sectores de un ámbito territorial. Se trata de un concepto genérico cuyas especies se concretan, comúnmente, en las ferias propiamente dichas; las exposiciones y las ferias-mercado. Dejando a un lado las exposiciones, en las que la ausencia de periodicidad constituye la única nota diferenciadora de la feria, interesa destacar las características que distinguen a las ferias de las ferias-mercado, porque indirectamente algunas leyes autonómicas excluyen lo que podría entenderse por simple mercado, de su ámbito de aplicación.

Las particularidades de las ferias vienen referidas a su periodicidad, acogiendo a un público profesional y excluyendo en todo momento la venta directa con retirada de la mercancía, lo que no es óbice a la perfección de los correspondientes contratos de compraventa. Por el contrario en la feria-mercado, dirigida al *publico en general*, se permite "eventualmente" la venta directa con retirada de la mercancía, pero a falta de esa admitida eventualidad las operaciones correspondientes quedarían fuera de las "actividades feriales" por lo que, en consecuencia, los legisladores autonómicos, por lo general, dejan esa circunstancia fuera del ámbito de aplicación de la normativa correspondiente. De modo más concreto, las leyes autonómicas siguiéndose unas a otras *ad verbum* excluyen expresamente "Los mercados dirigidos al público en general cuya actividad sea la venta directa con retirada de mercancía, aunque reciban la denominación tradicional de feria" (así v.g. art. 1.2 d, de la Ley 4/2001, de 26 de abril, de Actividades Feriales, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, prácticamente copiado del también art. 1.2 d, de la Ley 8/1994, de 25 de mayo, de Actividades Feriales de Cataluña; o el art. 3.2 d, de la Ley 2/1997, de 30 de mayo, de Actividades Feriales de Castilla-La Mancha). La reserva parece lógica puesto que la venta directa con retirada de mercancía, en la que se anudan simultáneamente perfección y ejecución del contrato, es más propia de las tiendas, almacenes o establecimientos comerciales, que de las actividades feriales donde lo natural es la exhibi-

ción, promoción y oferta de bienes y servicios por parte de los expositores. La diferencia trae importantes consecuencias en el ámbito jurídico privado mercantil: la "venta directa con retirada de mercancía" comportaría la aplicación de los arts. 85, 86 y 87 del Ccom. relativos a la compraventa en tienda o almacén, mientras que su adquisición en la feria absorbería la regla especial contenida en el art. 83.

En efecto, la particular característica de las ventas efectuadas en establecimientos mercantiles reside, como se sabe, en que el Ccom. imposibilita al propietario desposeído para llevar a cabo la reivindicación de las mercancías vendidas, puesto que la compra "causará prescripción de derecho a favor del comprador", aunque deja "a salvo, en su caso, los derechos del propietario de los objetos vendidos para ejercitar las acciones civiles o criminales que puedan corresponderle contra el que los vendiere indebidamente" (art. 85). Igualmente es, a la par, irreivindicable el dinero con que se efectúe el pago al contado de las propias mercaderías (art. 86), presumiéndose siempre hechas al contado las compras y ventas verificadas en el establecimiento, salvo prueba en contrario (art. 87). En cambio los contratos de compraventa celebrados en feria tienen un régimen totalmente distinto. El Ccom. después de manifestar que podrán ser al contado o a plazos, ordena que "los primeros habrán de cumplirse en el mismo día de su celebración, o, a lo más, en las veinticuatro horas siguientes. Pasadas éstas sin que ninguno de los contratantes haya reclamado su cumplimiento, se considerarán nulos, y los gajes, señal o arras que mediaren quedarán a favor del que los hubiere recibido" (art. 83).

D) Desarrollo legislativo posterior. La regulación de los certámenes comerciales en la Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior.

Al contrario de lo que ha acontecido en otras Comunidades Autónomas, el Principado de Asturias no ha dictado una norma específica sobre actividades feriales. Sí existe, en cambio, una encomienda de gestión en virtud del convenio suscrito entre el Principado de Asturias, a través de la Consejería de Medio Rural y Pesca y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para la gestión de actuaciones de intervención y regulación de mercados, publicado por Resolución de 17 de febrero de 2000, de la Consejería de la Presidencia. Por otro lado, recientemente, la Ley del Principado de Asturias 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior (LCI) se refiere a las ferias en las siguientes ocasiones:

a) para excluir de su ámbito de aplicación "las ventas realizadas por artesanos de sus productos en ferias y mercadillos sectoriales" (art. 2.2 g]);

b) con motivo de la ordenación de los establecimientos con libertad de horarios (art. 33.2 b] y 3);

c) respecto a la concesión de licencias, que se encomienda a los concejos, para la venta ambulante en la modalidad de comercio esporádico en recintos o espacios reservados a las ferias populares (art. 61 c]); y

d) en la regulación que hace de los "certámenes comerciales" (art. 70).

De todas ellas la que aquí interesa, obviamente, es la regulación de los certámenes comerciales.

La primera observación que interesa matizar consiste en que es una Ley de Comercio Interior la que pretende ocuparse de disciplinar lo que en realidad son las conocidas actividades feriales. En efecto, la reciente ley asturiana concibe tales cer-

támenes como "las manifestaciones de carácter comercial que tengan por objeto la exposición, difusión y promoción comercial de bienes y/o servicios, facilitar el acercamiento entre la oferta y la demanda que conduzca a la realización de transacciones comerciales y potenciar la transparencia del mercado" (art. 70.1).

La siguiente advertencia tiene que ver con ese concepto. Ciertamente conviene destacar que la definición no diverge, en el fondo, con la significación de actividades feriales reconocida en las más recientes leyes autonómicas en materia de ferias, aunque no de comercio interior. La diferencia radica en que las leyes que se ocupan de regular las actividades feriales añaden como características, que tengan una duración limitada en el tiempo y que reúnan a una pluralidad de expositores. Sin embargo la norma que analizamos se detiene en el carácter periódico o no periódico de los certámenes (*rectius* actividades feriales), para distinguir las "ferias" de las "exposiciones" respectivamente (art. 70.2), pero no se refiere expresamente a las "ferias-mercado", aunque al señalar que "previa autorización de la Consejería competente en materia de certámenes comerciales, podrán llevarse a cabo ventas directas durante su desarrollo" (art. 70.1 *in fine*), podría situarnos ante tal supuesto, pese a la omisión que se observa respecto a su "eventualidad" y a la "retirada de la mercancía" en las ventas directas, propias de las ferias-mercado. Otra inadvertencia de la ley viene referida al público al que principalmente van dirigidas: las ferias y exposiciones al público profesional y las ferias-mercado al público en general. Del mismo modo se olvida de excluir expresamente una serie de actividades para mejor delimitación del ámbito de aplicación como son:

a) Las exposiciones internacionales que, como se sabe, se rigen por el Convenio de París de 22 de noviembre de 1928.

b) Las exposiciones que persigan fines de interés cultural, artístico, científico, cívico y social.

c) Las actividades promocionales de cualquier tipo organizadas por los establecimientos comerciales.

d) Los mercados dirigidos al público en general cuya finalidad exclusiva o principal sea la venta directa con retirada de mercancía, aunque reciban la denominación tradicional de feria.

Por lo demás, ahí queda agotado el estatuto de los "certámenes comerciales" salvo la declaración de fomento y apoyo por parte de la Administración asturiana y las previsiones reglamentarias para determinar "la clasificación de los certámenes comerciales en función de la procedencia o de las características de los bienes y/o servicios objeto de los mismos" (art. 70.3 y 4).

A nadie se le oculta esa exigua regulación sobre actividades feriales, o si se quiere, en la terminología de la LCI 10/2002, sobre certámenes comerciales. Incluso la declaración sobre el posterior desarrollo reglamentario se ciñe exclusivamente a su "clasificación". Quedan pues sin disciplinar materias como la previa autorización administrativa para la celebración de cualquier actividad ferial (con o sin exigencia de aval para garantizar su celebración; seguridad y orden público; vigencia de la autorización, etc.), el Registro de actividades feriales, el régimen sancionador o los recursos, por citar las de mayor significación.

En fin, lo deseable sería que el legislador asturiano optase por la elaboración de una normativa con rango de ley, como ya lo han hecho otras autonomías, procurando conciliar esas reglas con el derecho comunitario, en cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los principios de libre competencia, libre prestación de

servicios y libertad de establecimiento. A esos efectos recordemos que los arts. 43 y 49 Tratado CE exigen, respectivamente, la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, debiendo considerarse como tales restricciones todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dichas libertades (véanse, en este sentido, respecto a la libertad de establecimiento, la STJCE de 30 de marzo de 1993, Konstandinidis, C-168/91, apartado 15, y, en cuanto a la libre prestación de servicios, la STJCE de 20 de febrero de 2001, Analir y otros, C-205/99, apartado 21, y muy especialmente, con ocasión de enjuiciar tales restricciones en materia de ferias, la STJCE de 15 de enero de 2002, Comisión v. Rep. Ital., C-439/99, apartados 25 a 41). Naturalmente, sin que ello suponga duda alguna, como observación de principio, "en orden a la potestad que ostentan los poderes públicos –y, entre ellos, las Comunidades Autónomas competentes– para disciplinar, mediante un régimen de intervención y control, una actividad de tanta relevancia para el funcionamiento de la economía de mercado como es la que se lleva a cabo con la promoción, organización y celebración de ferias comerciales" (STC 84/1993, FJ 2).

II.2.11.2. Denominaciones de origen.

A) Génesis y evolución de la competencia autonómica.

Interesa una vez más referirnos al Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, sobre "transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Asturias en materia de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, Urbanismo, Agricultura, Ferias interiores, Turismo, Transportes, Administración Local, Cultura y Sanidad", porque concretamente en materia de agricultura, a la que dedicaba su sección 3ª, contemplaba expresamente las "denominaciones de origen" (art. 11, derogado, con posterioridad, por el Real Decreto 3403/1983, 7 diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado en materia de agricultura al Principado de Asturias). Con la promulgación del EA por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias asumía "en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva"en materia de "denominaciones de origen, en colaboración con el Estado" de acuerdo con lo dispuesto en el art. 12.d) del texto original, pasando al art. 12.3 con la reforma operada por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo. Sin embargo actualmente el art. 10.1.14 después de la última modificación, efectuada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, prescinde de aquella atribución limitada a la función ejecutiva en el desarrollo de la legislación estatal, y asume la "competencia exclusiva", entre otras, sobre la materia objeto de este comentario, si bien sigue condicionada a la "colaboración con el Estado".

B) Características y límites objetivos competenciales: concepto de denominación de origen. El impacto del Derecho comunitario.

Antes de deslindar la competencia objetiva a través de la delimitación conceptual de las denominaciones de origen, interesa advertir que su característica fundamental

reside en una exclusividad que ha de estar ajustada a la "colaboración con el Estado". Sobre esa expresión el Tribunal Constitucional ha insistido en que, en tal caso, estamos ante una competencia exclusiva que no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino ante una actuación que debe ser realizada unilateralmente en régimen de cooperación específica, consistiendo la competencia nacional de colaboración en la defensa del Reglamento de Denominación de Origen y condicionada a la ratificación estatal, que es reglada. La colaboración implica que lo que pueda realizar uno de los entes colaboradores, no lo debe realizar el otro, de manera que sus actuaciones no sean intercambiables. (SSTC 11/1986, FJ 3, 211/1990, FJ 2 y 112/1995, FJ 3). En suma, la colaboración se produce con especial intensidad en la ejecución de dos competencias exclusivas, por lo que la concreción de esta colaboración se remite, con carácter general, a lo que disponga el Real Decreto de traspasos, en nuestro caso el "Real Decreto 3403/1983, 7 diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado en materia de agricultura al Principado de Asturias". Precisamente en relación con esa norma la STC 209/1989, FJ 3, (dictada con ocasión del conflicto positivo de competencia frente al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con su Decreto 22/1985, de 7 de marzo, por el que se aprobaba el Reglamento de la Denominación de Origen Cabrales y su Consejo Regulador), pese a reiterar la doctrina según la cual los Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias y, por tanto, no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, advertía que "no es menos cierto que tales Decretos se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre los que se encuentran las técnicas o formas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o los Estatutos, máxime cuando dichas técnicas no se regulan en aquélla o éstos".

Sin entrar en el desarrollo de las funciones que, de acuerdo con el Real Decreto, asumió el Principado de Asturias o las que se reservaba la Administración estatal, las cuales están perfectamente delimitadas, interesa reseñar aquí aquellas de "desarrollo coordinado" entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Principado de Asturias que figuran en el anexo I del citado Real Decreto:

a) El período de constitución con carácter general, para los Consejos Reguladores, se establecerá por la Administración del Estado de acuerdo con las Comunidades Autónomas.

b) Para la gestión de las exacciones parafiscales y recaudación de las multas se estará a lo dispuesto en la legislación vigente.

c) Las Estaciones de Viticultura y Enología participarán en la realización de programas, trabajos de colaboración y tareas que tengan repercusión en el ámbito nacional e internacional.

d) La coordinación en las materias transferidas se realizará a través del oportuno mecanismo establecido o que se establezca.

e) El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en la medida de sus posibilidades, prestará apoyo técnico y material a aquellas Comunidades Autónomas que lo soliciten para el desarrollo de sus actividades en las materias transferidas.

La segunda característica, radica en la esfera de autonomía en que se desenvuelven las denominaciones de origen, respecto a la propiedad industrial. Sin demasiada insistencia, por ser asunto de sobra conocido, sí interesa recordar que las denomi-

naciones de origen forman parte de la propiedad industrial, tanto en el ámbito doctrinal y académico, como en el ordenamiento interno e internacional. Pues bien, de atenernos a ese postulado, la consecuencia inmediata nos llevaría a negar la competencia normativa a la Comunidad Autónoma asturiana por constituir una violación manifiesta del art. 149.1.9 CE a tenor del cual –como se sabe– la competencia exclusiva en materia de propiedad industrial corresponde al Estado. Sin embargo el hecho de que las denominaciones de origen participen de normas de derecho público y de que no estén sometidas a la exclusiva dominación del derecho privado, –lo que acrecienta la trascendencia social o colectiva de su tutela–, ha suscitado que el Tribunal Constitucional se haya pronunciado sobre este asunto manifestando que: "El instituto responde a una lógica comunal que afecta al interés público: la defensa de los intereses de las localidades o regiones que tienen productos o tipos de modalidades de éstos, característicos de la comarca o lugar (STS 4 Ene. 1976), distinta de la individualista de apropiación privada y uso exclusivo individualizado de la propiedad industrial. Por ello la denominación de origen se encuentra sometida a un régimen jurídico distinto que no permite el uso exclusivo e individualizado de la denominación y que exige la calidad y la procedencia del producto que se asegura además a través de los oportunos controles". Además añadía, el Tribunal Constitucional, para reforzar su tesis, argumentos basados en la normativa internacional y en la entonces vigente Ley de marcas del 88, afirmando que: "La existencia de un concepto y una regulación autónoma de la denominación de origen, diferente de la propiedad industrial, encuentra también reflejo en el plano internacional: El Arreglo de Lisboa –relativo a la protección de las denominaciones de Origen y su registro internacional de 31 Oct. 1958– revisado en Estocolmo el 14 Jul. 1967, define en su art. 2.1 por denominación de origen la denominación geográfica de un país, de una región o de una localidad que sirva para designar un producto del mismo y cuya calidad o características se deban en exclusiva o esencialmente al medio geográfico. Resulta también muy significativo que el art. 62 Ley 32/1988, de 10 noviembre, impide que puedan registrarse como marcas de garantía las denominaciones de origen, estableciendo que las mismas se regirán por sus disposiciones específicas" (así la ya citada STC 211/1990, FJ 2) . Por eso actualmente la doctrina más autorizada piensa que pese a la subsunción de la denominación de origen entre los bienes integrantes de la Propiedad Industrial, es indudable que presenta ciertos rasgos peculiares frente al derecho conferido por otros signos (marca, nombre comercial). Básicamente, esos rasgos son los de ser objeto de una titularidad colectiva, poseer un ámbito subjetivo colectivo, no poder ser objeto de cesión y licencia, así como tener en principio una vigencia temporalmente indefinida. En suma, delimitado el sector jurídico, distinto del de la propiedad industrial, en el que se ajustan las denominaciones de origen resulta constitucionalmente correcto el ámbito competencial del Principado de Asturias.

Examinadas esas características competenciales, conviene ahora determinar el alcance objetivo de la norma, analizando la extensión conceptual de la denominación de origen. La ordenación de las denominaciones de origen apareció originariamente –como se sabe– ligada a los vinos y bebidas espirituosas. Concretamente, la regulación española en el momento de aprobarse la CE y el EA, que aún hoy se halla en vigor, tiene como texto básico la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto del Vino, la Viña y los Alcoholes (arts. 79 y ss., en adelante EV) y su Reglamento de Ejecución de 23 de marzo de 1972. Con posterioridad, en virtud de diversos Reales

Decretos dictados al amparo de la Disposición Adicional Primera de la citada Ley 25/1970, se amplió la protección por denominación de origen a otros productos pertenecientes fundamentalmente al sector agrícola y de la alimentación. A los efectos del EV, se entiende por denominación de origen "el nombre geográfico de la región, comarca, lugar o localidad empleado para designar un producto procedente de la vid, del vino o los alcoholes de la respectiva zona, que tengan cualidades y caracteres diferenciales debidos principalmente al medio natural y a su elaboración y crianza" (art. 79). Sin embargo como ese concepto se reduce solo al vino y productos de él derivados, es lógico que, a falta de un concepto general, la doctrina y la jurisprudencia hayan formulado una noción de mayor alcance entendiendo por denominación de origen el "nombre geográfico renombrado que se utiliza en el mercado para designar un producto, característico de esa procedencia específica, fabricado, elaborado, cosechado o extraído en el lugar geográfico al que corresponde el nombre usado como denominación y que permite conocer que ese producto reúne determinadas características y calidades" (véase una vez más la STC 211/1990, FJ 2). Las precisiones conceptuales anteriores resultan primordiales desde el momento en que la competencia autonómica viene vinculada exclusivamente a las denominaciones de origen. Ello plantea la cuestión de si otras figuras análogas, como por ejemplo las simples indicaciones de procedencia o los nombres geográficos genéricos, excederían el ámbito competencial. El propio Tribunal Constitucional en la sentencia antes referida distingue la denominación de origen de la simple indicación de procedencia, "que sólo señala –afirma el Tribunal Constitucional– el origen geográfico del producto, pero ni se usa como denominación del producto, ni designa un tipo de calidad y características del producto propias del lugar geográfico, elementos que son constitucionales de la denominación de origen". Por tanto, la atribución formal de "denominación de origen" a aquellas otras figuras que no reúnan las características sustanciales de su concepto jurídico quedarían, en principio y con carácter general, fuera del soporte legal del EA. Sin embargo el problema pierde virtualidad desde la óptica del Derecho comunitario que pasamos de inmediato a considerar, pues el nivel de protección es idéntico para la denominación de origen y para las indicaciones de procedencia.

En efecto, en la actualidad, el empeño por ensanchar el ámbito geográfico de protección de las denominaciones de origen, ha llevado a que la importancia de su regulación se acomode en el terreno del Derecho de la UE. En este ámbito existen dos regímenes autónomos: el referido a los vinos y bebidas espirituosas (contenido básicamente en el Reglamento 1493/1999, de 17 de mayo, por el que se establece la Organización Común del Mercado Vitivinícola) y el previsto para los productos agrícolas y alimenticios (contenido esencialmente en el Reglamento 2081/92, de 14 de julio de 1992). Importa subrayar que para los vinos la figura equivalente a la denominación de origen es la de los VCPRD ("vinos de calidad producidos en regiones determinadas"), y para los productos agrícolas y alimenticios se utilizan dos variantes, que aunque se diferencian conceptualmente, el nivel de protección de ambas es idéntico.

Las dos variantes previstas en este último Reglamento se establecen en función de una diferenciación entre la Denominación de Origen Protegida y la Indicación Geográfica Protegida: la primera, se asigna a aquellos productos agrícolas o alimenticios que son originarios de una región, de un lugar o país determinado y que deben su calidad o características fundamental o exclusivamente al medio geográfico. Sin

embargo la IGP se refiere a aquellos productos agrícolas o alimenticios que poseen una cualidad determinada, una reputación u otra característica que puede atribuirse a dicho origen geográfico y cuya producción y/o transformación y/o elaboración se realicen en la zona geográfica delimitada (art. 2.2). El nivel de protección comunitaria de los productos de calidad se articula en torno a un Registro en el que las agrupaciones de productores o las personas físicas o jurídicas que estén expresamente facultadas habrán de presentar la solicitud de registro (art. 5.1). Esta solicitud debe incluir un pliego de condiciones en el que consten una serie de circunstancias: nombre del producto, delimitación de la zona de producción, elementos que prueben que el producto es originario de dicha zona, método de obtención, estructuras de control que se prevean, y demás requisitos que deban cumplirse en virtud de las disposiciones comunitarias y nacionales (art. 4). La presentación de dicha solicitud deberá efectuarse ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma (art. 2.1 del Real Decreto 1643/1999, de 22 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el Registro Comunitario de las Denominaciones de Origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas), quien una vez realizadas las comprobaciones previstas en el artículo 5.5 del Reglamento (CEE), remitirá las solicitudes de inscripción en el registro comunitario al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para su transmisión a la Comisión Europea a través del cauce establecido, lo que se comunicará inmediatamente a la Comunidad Autónoma (art. 5 Real Decreto 1643/1999).

C) El control y vigilancia de uso de la denominación de origen: los Consejos Reguladores y las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias.

El EV a la hora de disciplinar los Consejos Reguladores, como órganos de vigilancia y control de la denominación de origen, parecía atender a dos categorías distintas.

a) Por un lado el que se ha denominado *tipo básico* –único utilizado hasta ahora– que surge con motivo de la solicitud de una denominación de origen por parte de los viticultores y elaboradores de vinos (ampliado posteriormente a otros productos alimentarios distintos del vino e, incluso, a productos industriales, como las piedras ornamentales, vid. STC 211/1990), ante el ministerio correspondiente, quien después de la oportuna tramitación y de designar un Consejo Regulador provisional, dicta la correspondiente Orden Ministerial con el reconocimiento decisivo de la denominación de origen, del Reglamento y la constitución del Consejo Regulador definitivo (vid. art. 84 EV). Esta modalidad de Consejo Regulador encarnaba un mero órgano desconcentrado de un organismo autónomo hoy desaparecido: el "Instituto Nacional de Denominaciones de Origen" (INDO), en el que se preveía la representación de los sectores interesados de cada denominación de origen, los cuales tendrían también la suya en el Consejo del INDO. Respecto de este tipo básico de Consejo Regulador algún sector de la doctrina administrativista ha afirmado con rotundidad que carece de personalidad jurídica resaltando, incluso, que supone un serio obstáculo en las relaciones jurídicas en el tráfico comercial. Sin embargo esa afirmación puede verse comprometida al observar que entre las "funciones" que el EV asigna a los Consejos Reguladores se encuentra la de "Actuar con plena responsabilidad y capacidad jurídica, para obligarse y comparecer en juicio, tanto en España como en

el extranjero, ejerciendo las acciones que le correspondan en su misión de representar y defender los intereses generales de la denominación de origen" (art. 87.8ª EV). A nadie se le oculta que la capacidad jurídica a la que se refiere el precepto trascrito supone, por definición, aptitud o idoneidad para ser titular de derechos y obligaciones; se identifica pues, con la personalidad jurídica y, por tanto, corresponde a todas las personas sin que sea susceptible de limitaciones o restricciones. Es más, como esa capacidad jurídica lo es, entre otras cosas, "para obligarse" (sic), se está reconociendo a los Consejos Reguladores capacidad de obrar, que, en principio habrá de presumirse plena salvo las limitaciones legales al respecto y teniendo presente su interpretación restrictiva.

En el momento actual las observaciones anteriores resultan relevantes, pese a la vigencia puramente formal que se viene achacando al EV, por dos razones. Por un lado porque el "Anteproyecto de Ley de la Viña y del Vino", aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de octubre de 2002, deja en vigor la disciplina correspondiente a los Consejos Reguladores de los productos agroalimentarios con denominación de origen distintas del vino y sus derivados, contenida en el viejo EV (obviamente, siempre a reserva de lo que resulte del texto legal definitivo). En segundo lugar, y ya en el ámbito autonómico asturiano, porque la administración del Principado al haberse ocupado recientemente de la aprobación, –con el carácter transitorio establecido en el Reglamento (CEE) 2081/92–, del Reglamento de la Denominación de Origen Protegida "Sidra de Asturias" (Resolución de 24 de octubre de 2002, de la Consejería de Medio Rural y Pesca), sigue concibiendo al Consejo Regulador como un "órgano con carácter desconcentrado" adscrito a la Consejería de Medio Rural y Pesca de la Administración del Principado de Asturias (art. 23), pero nada dice, al menos expresamente, sobre la personalidad jurídica del mismo. Sin embargo, sí establece como misión principal, dentro de las funciones del Consejo Regulador, la de "aplicar los preceptos de este Reglamento y velar por su cumplimiento, para lo cual ejercerá las funciones que se le encomiendan en el artículo 87 de la Ley 25/1970 y disposiciones complementarias…" (art. 24.1). Entre ellas, elemental es recordarlo dada la remisión establecida, la de "actuar con plena responsabilidad y capacidad jurídica, para obligarse y comparecer en juicio…", con lo cual queda reproducido el problema anteriormente apuntado en el seno de la autonomía asturiana respecto al Consejo Regulador de la sidra.

b) El otro tipo de Consejo Regulador, se caracteriza por ser entidades públicas que sujetan su actividad al Derecho privado, con la autonomía necesaria para el cumplimiento de sus fines, por lo que la ley permite su constitución "en régimen de Estatuto de autonomía". Gozan de "personalidad jurídica" independiente de la del Estado y plena capacidad para el desarrollo de sus fines, pudiendo realizar toda clase de actos de gestión y disposición con las limitaciones establecidas en el EV; no estarán sujetos a las Leyes de Entidades Estatales Autónomas ni a la de Contratos del Estado; su gestión en régimen de empresa mercantil se ajustará a las normas de Derecho privado y a los buenos usos mercantiles. El otorgamiento de ese régimen especial se hallaba en la base de su situación económica y financiera, la cantidad y variedad de su tráfico o actividad, la previsión de su movimiento anual y su volumen de recaudación (cfr. art 99 EV).

Por lo demás, conviene señalar que en el sector vitivinícola y de cara al futuro, el término "consejo regulador" se reserva exclusivamente a las denominaciones de origen y a las denominaciones de origen calificadas. En efecto el ya mencionado "Anteproyecto de Ley de la Viña y del Vino" aunque separa la gestión del control, al

regular esta última en conexión con la figura equivalente a la denominación de origen, cual es el VCPRD (vino de calidad producido en una región determinada), emplea el término genérico "órgano de gestión" en orden a la observación de los niveles de protección del VCPRD, referidos a los vinos de calidad con indicación geográfica, a las denominaciones de origen y a los vinos de pago. De todos modos conviene tener presente que la expresión "consejo regulador", se reduce simplemente a eso, a una mera cuestión terminológica, puesto que de otro modo goza de la misma naturaleza y atribuciones que el "órgano de gestión". En efecto, a esos órganos sin ánimo de lucro, donde se van a encontrar representados los titulares de viñedos y bodegas que se hallen inscritos en el registro correspondiente, se les atribuye personalidad jurídica propia pública o privada, con plena capacidad de obrar, pudiendo funcionar en régimen de derecho público o privado, participando, constituyendo o relacionándose con toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles (cfr. art 25 del Anteproyecto). Bien es cierto que el Consejo Regulador puede integrar un órgano de control, sólo para las denominación de origen y denominación de origen calificadas, siempre que la gestión y el control se hallen adecuadamente separados y sus respectivos órganos actúen con independencia absoluta de los que componen la dirección del Consejo Regulador (cfr. art. 27.1 d] del Anteproyecto).

Trasladando ahora la óptica a las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIA) y teniendo presente la sustancial coincidencia y proximidad de funciones con los Consejos Reguladores, no resulta injustificable la constitución de una OIA para gestionar una denominación de origen. En efecto la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, las define del siguiente modo: "Por organización interprofesional agroalimentaria se entenderá, a los efectos de la presente Ley, aquélla, de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que esté constituida por organizaciones representativas cualquiera que sea la naturaleza jurídica empresarial de sus representados, de la producción, de la transformación y en su caso de la comercialización agroalimentaria" (art 2). Aunque en la definición existen elementos suficientes para detectar la proximidad con los Consejos Reguladores, existe un dato fundamental que conecta las OIA con las denominaciones de origen: la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificó el art. 5 de la Ley 38/1994 de OIA introduciendo como excepción al restringido reconocimiento de "una única organización interprofesional agroalimentaria por sector o producto", un apartado segundo relativo a "los productos agrarios y alimentarios con derecho al uso de denominaciones de origen y específicas, denominaciones e indicaciones de calidad e indicaciones y denominaciones geográficas" los cuales serán considerados "como sectores o productos diferenciados de otros de igual o similar naturaleza". Sin embargo, la innovación efectuada por la Ley de Acompañamiento sólo se aplica directamente a las escasas denominaciones de origen que continúan bajo la competencia del Estado. Tal es la situación, por ejemplo, del Rioja (que abarca el territorio de tres Comunidades Autónomas –Rioja, Navarra y el País Vasco– y que, por cierto, en la primera de ellas está prevista la constitución de una OIA para el vino de rioja para el 11 de marzo de 2003) o del Cava (que tiene un alcance nacional). Para las restantes denominaciones de origen españolas, la previsión de esta opción han de hacerlo las distintas Comunidades Autónomas a través de su propia legislación. Pues bien, entre las escasas autonomías que han optado por regular esta materia (por ejemplo País Vasco, Ley 2/1996, de 10 de mayo, o Baleares, Decreto 126/2000, de 10 de mayo), la Comunidad

Autónoma asturiana, a poco más del año de la entrada en vigor de la ley estatal y al amparo de su dis. adic. 2ª, dictó el Decreto 1/1996, de 24 de enero, por el que se regula el régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito del Principado de Asturias. El dato más relevante de esa disposición, a los efectos de las denominaciones de origen, reside en la desatención, aun vigente, del legislador asturiano relativo a la modificación –después de la Ley 13/1996– del art. 5 del Decreto que seguía *ad pedem litterae*, al mismo numeral de la Ley estatal. La consecuencia inmediata consiste, hoy por hoy, en la dificultad existente en nuestra Comunidad Autónoma para reconocer como OIA la correspondiente a "los productos agrarios y alimentarios con derecho al uso de denominaciones de origen y específicas, denominaciones e indicaciones de calidad e indicaciones y denominaciones geográficas", por lo que sería aconsejable la reforma pertinente.

D) Desarrollo normativo de la competencia.

Hasta el momento la Junta General del Principado no ha hecho uso de su potestad legislativa en materia de denominaciones de origen. De todos modos podemos mencionar, en un rango legal inferior, como acciones normativas más destacadas las siguientes:

-Decreto 22/85, de 7 de marzo del Principado de Asturias, por el que fue aprobado el Reglamento de la Denominación de Origen "Cabrales" y su Consejo Regulador.

-Resolución de 24 de octubre de 2002, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se aprueba, con el carácter transitorio establecido en el Reglamento (CEE) 2081/92, el Reglamento de la Denominación de Origen Protegida "Sidra de Asturias".

-Resolución de 25 de mayo de 2001, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se reconoce la denominación "Vino de la tierra de Cangas" y se establecen las normas que deben cumplir los vinos elaborados en dicha comarca vitivinícola.

-Resolución de 3 de febrero de 2000, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se dictan normas para la renovación del Consejo regulador de la denominación de origen "Cabrales".

-Resolución de 25 de octubre de 2002, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se dictan normas para establecer la composición y las funciones del órgano gestor de la indicación geográfica "Vinos de la tierra de Cangas".

II.2.12. Artesanía[*].

Esta materia viene recogida como competencia exclusiva del Principado de Asturias en el art. 10.1.16 EA desde su primera redacción, ya que la misma se inclu-

---

*MIRIAM CUETO PÉREZ, Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Chaves García, J.R., Fernández Arias, L., *Derecho Autonómico asturiano*, Oviedo, 1992; Morís Menéndez-Valdés, G., "Los artesanos y las industrias artesanales en Asturias", *Agenda Asturias 1991*, Oviedo, Becequ, 1990; Feito, J.M., *Artesanía tradicional asturiana*, Oviedo, Consejería Educación y Cultura, 1983; Limón Delgado, A., *La artesanía rural*, Madrid, Editora Nacional, 1982; Bilbao, L.M., "Artesanía e industria", *Enciclopedia de Historia de España*, I, Madrid, Alianza Editorial, 1988, págs. 105-190.

ye en el art. 148.1 CE, por lo tanto, es un ámbito material al que han podido acceder todas las Comunidades Autónomas desde un primer momento y con la máxima extensión, ya que en el art. 149 no hay ninguna referencia a esta materia por lo que tanto las competencias legislativas como ejecutivas son plenas, habiéndose produciendo el traspaso de competencias en esta materia a través del Real Decreto 4100/1982, de 29 de diciembre.

El desarrollo artesanal ha sido objeto de especial atención por la Administración del Principado de Asturias. La artesanía se ha considerado una actividad insertada en nuestro acervo cultural, por ello desde los poderes públicos se ha visto la necesidad de intervenir para lograr el desarrollo del sector artesano, haciéndolo más competitivo y tratando de mejorar la calidad y las técnicas de elaboración, con el objeto de que se convierta en una actividad económica rentable y de que se impida que desaparezcan nuestras manifestaciones artesanales propias, a la vez que se trata de fomentar la creación de nuevas actividades artesanales.

Estos objetivos se desarrollan principalmente a través del Decreto 88/1994, de 30 de diciembre, por el que se regula la actividad artesana del Principado de Asturias. A través del mismo se clasifican las actividades artesanas que formarán parte del Repertorio de Oficios y Actividades Artesanas del Principado de Asturias. La artesanía se considera a efectos de aplicación de esta disposición como la actividad de producción, transformación y reparación de bienes no alimentarios, o prestación de servicios, realizada mediante un proceso en el que la intervención personal constituye un factor predominante, obteniéndose un resultado final individualizado que no se acomoda a la producción industrial, totalmente mecanizada o en grandes series. Esta definición se acomoda prácticamente a la ya existente en el ámbito estatal establecida en el Decreto 335/1968, de 22 de febrero, si bien se amplía un poco el concepto al permitirse una cierta mecanización y una producción más extensa que en el concepto estatal, donde se hablaba de actividad humana sin permitir ningún tipo de mecanización (STS 8 marzo de 1979, RJ 1979/1178).

La norma asturiana establece diversos procedimientos administrativos para lograr la clasificación de la actividad, tanto a nivel de empresa como a nivel individual, con el fin de poder desarrollar la actividad artesana y sobre todo para poder acceder a las ayudas y subvenciones promovidas por el Principado. Entre estos procedimientos hay que resaltar el de obtención del reconocimiento oficial como empresa o taller artesano (arts 4-6), el de obtención de al Carta de Maestro Artesano (arts. 7-9), y el de zonas y talleres de interés artesanal para aquellas zonas geográficas que se distingan por su tradición artesana o talleres de interés histórico cultural (art. 10).

Para la consideración de una empresa o taller como artesano es preciso que la actividad desarrollada sea de carácter preferentemente manual o individualizada, sin que pierda tal carácter por el empleo de utillaje y maquinaria auxiliar; que el número de trabajadores empleados no exceda de diez, sin que a estos efectos se computen el cónyuge ni los familiares del titular en línea directa consanguínea, por adopción o afinidad, aunque también podrán gozar de la consideración de empresa artesana aquellas que superen este número de trabajadores establecidos si cumplen los demás requisitos previstos, y ello en atención a la naturaleza y especiales características de las actividades desarrolladas; que tenga su domicilio social en el Principado de Asturias si se trata de una persona jurídica, o esté empadronado como residente en algún concejo de la Comunidad Autónoma si se trata de persona física (art. 4). Respecto a estos requisitos hay que señalar que en relación con el numero de tra-

bajadores, se admiten como empresas artesanas empresas de una cierta entidad y no estrictamente familiares como ocurría en la normativa estatal, donde se señalaba que la actividad se llevaría a cabo únicamente por el artesano y sus familiares. Sin embargo, no tendrán la consideración de empresa o taller artesano aquellas unidades económicas que ejerzan su actividad de forma ocasional o accesoria, salvo en el caso de la artesanía de carácter tradicional de interés histórico o antropológico (art. 4.3).

La Carta de Maestro Artesano es el documento que acredita que su titular tiene conocimientos cualificados en el desempeño del oficio artesanal que ejercita. Serán requisitos necesarios para ser considerado Maestro Artesano el haber desempeñado durante un mínimo de quince años el oficio cuyo reconocimiento se pretende, la intervención personal y directa en la ejecución de los trabajos; poseer cualificación profesional suficiente que deberá acreditar ante el Consejo de Artesanía aportando los trabajos realizados, las titulaciones académicas y profesionales, los cursos de formación, las actividades desarrolladas en relación con la formación de aprendices o cualquier otro mérito. La Carta de Maestro Artesano obliga a su titular a ejercer, dentro de sus posibilidades, una labor docente destinada a preservar la continuidad y pervivencia de sus conocimientos. En el ámbito estatal dicha Carta estaba regulada en la Orden de 1 de diciembre de 1968.

Aquellas comarcas o zonas geográficas que se distingan por la existencia de un artesanado activo y homogéneo, o las que cuenten con una reconocida tradición o un especial dinamismo en el campo de la artesanía, podrán ser declaradas Zonas de Interés Artesanal, lo que permitirá utilizar en sus productos un distintivo de procedencia geográfica. Igualmente, los talleres que cuenten con un destacado interés histórico-cultural podrán ser declarados de Interés Artesano (art. 10).

A través de esta norma se crea el Registro de Actividades Artesanas del Principado de Asturias, con carácter público y único para la Comunidad Autónoma y se establece que la inscripción en el mismo será indispensable para acceder a los beneficios que la Administración del Principado de Asturias pueda establecer para hacer uso de los distintivos de calidad artesana asturiana (art. 11), que el Principado de Asturias podrá otorgar a través de resolución de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, previa solicitud del interesado y previo informe del Consejo de Artesanía (art.12).

El Decreto 88/94 ha sido desarrollado por la Resolución de 31 de octubre de 2001 que ha sido modificada recientemente por Resolución de 10 de febrero de 2003.

Desde el punto de vista organizativo, hay que destacar la creación del Consejo de Artesanía como órgano de asesoramiento y apoyo al Consejo de Gobierno en materia de artesanía y dependiente de la Consejería de Industria, con representación de las asociaciones de artesanos del Principado de Asturias. El Consejo de Artesanía se encarga de las siguientes funciones: a) estudiar y proponer disposiciones y medidas de todo orden tendentes al fomento, promoción y protección de las actividades artesanas en Asturias; b) informar preceptivamente el Repertorio de Oficios y Actividades Artesanas de modo previo a su aprobación; c) emitir informe en relación a la concesión de los distintivos de calidad artesanal de los productos asturianos; d) informar las propuestas de concesión de la Carta de Maestro Artesano; e) evacuar los informes que le sean solicitados bien por el Consejo de Gobierno o por cualquiera de sus miembros

En estos momentos las competencias sobre esta materia las ostenta la Consejería de Industria, Turismo y Comercio y en concreto dentro de su estructura la Dirección

General de Comercio y Turismo y en ella a su vez el Servicio de Comercio, que se encarga principalmente de llevar a cabo una labor de promoción y fomento de la actividad artesana en nuestra Comunidad Autónoma, a través de diversas ayudas entre las que podemos mencionar las ayudas para asistencia a ferias fuera del ámbito regional, para organizar ferias y cursos de formación en el Principado o para la adquisición de activos fijos.

II.2.13. Turismo*.

II.2.13.1. Distribución competencial en materia de turismo.

El turismo es una materia de competencia exclusiva del Principado de Asturias conforme al art. 10.1.22 EA desde su primera redacción, ya que la misma se incluye en el art. 148.1 CE (sobre promoción y ordenación del turismo), por lo tanto, es un ámbito material al que han podido acceder todas las Comunidades Autónomas desde un primer momento. El EA tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/1999, de 4 de enero, asume la competencia, sin ninguna limitación es decir sin hacer referencia tan sólo a la promoción y ordenación del turismo, ni al ámbito territorial, tal y como aparecía en la primera redacción, pasando a tener esta competencia en los mismos términos que Cataluña, el País Vasco o Valencia. El Estado, sin embargo, sí que interviene en esta materia ya que se considera integrante de la competencia estatal sobre las bases de la economía (art. 149.1.13 CE), e igualmente puede tener su encaje en la competencia exclusiva estatal en el ámbito del comercio exterior (art. 149.1.10 CE). No podemos olvidar que este sector tiene una importancia clave en la economía de España, por lo que sí existe una política turística nacional impulsada desde el Ministerio de Economía.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance del reparto competencial en esta materia. Así, en sentencia 125/84 de 20 de noviembre, el Tribunal Constitucional ha señalado que la importancia de los ingresos derivados de la actividad turística y su incidencia en la balanza exterior hacen que la promoción del turismo en el exterior pueda ser considerada como parte de la competencia estatal en materia de comercio exterior reconocida en el art. 149.1.10 CE. Igualmente, el Tribunal Constitucional señala que no debe hacerse "una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que dotada de una cierta incidencia, por remota que

* **MIRIAM CUETO PÉREZ**, Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota Bibliográfica: AAVV, *Turismo y Defensa del Consumidor,* Dirección General de Consumo, Gobierno balear, 1991; Bayón Marine F, *Competencias en materia de turismo*, Ed. Síntesis, Madrid, 1992; Bosh Camprubi R. (y otros), *Turismo y Medio Ambiente*, CEURA, Madrid 1998; Fernández Álvarez J., *Curso de Derecho Administrativo turístico,* Ed. Nacional, Madrid, 1974; Furio Blasco E, *Economía, turismo y medio ambiente*, Tirant lo blanch, Valencia, 1996; García Macho R (y otros), *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000; Luengo Yuste J., *Legislación Turística y Derecho Administrativo*, Ed. Universitas, Madrid, 1992; Pérez Fernández JM, *Régimen jurídico del turismo rural*, FITUR, 2001; Roca Roca E. (y otros), *La regulación jurídica del turismo en España*, Universidad de Almería, 1998; Tudela Aranda J. (Dir), *Estudios sobre el régimen jurídico del Turismo*, Diputación Provincial de Huesca, 1997; Valdés Peláez L. y Ruíz Vega A., *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1995.

fuera, en el comercio exterior turístico, pues ello conduciría a una reordenación de la actividad turística con vulneración de las competencias autonómicas".

En la STC 242/1999, de 21 de diciembre, se impugnan por la Comunidad Autónoma de Cataluña una serie de Órdenes y Resoluciones del Estado sobre fomento y mejora del sector turístico; en relación con las mismas el Tribunal Constitucional señala la posibilidad del Estado de establecer subvenciones dentro la competencia que le corresponde sobre planificación y ordenación general de la Economía recogida en el art. 1491.13, pero siempre que deje margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de las ayudas, por tanto, si el Estado elimina esa posibilidad de desarrollo a la Comunidad autónoma la medida sería inconstitucional. Además se señala que la competencia de turismo de las Comunidades Autónomas no tiene carácter intraautonómico, es decir, relativa únicamente a productos turísticos emplazados en un territorio autonómico y utilizables sólo por consumidores del mismo ámbito, pues esta consideración produciría una compartimentalización territorial del producto turístico que, aun calificado de comercio de "intangibles", no caracteriza a los productos de cualquier otro sector económico. La intensidad de esos efectos extraterritoriales debe modularse en cada caso, teniendo en cuenta la competencia afectada y sus efectos sobre las correlativas de otras Comunidades o las concurrentes o compartidas del propio Estado. Ciertamente, en materia turística dichos límites han de ser flexibles, pues de no ser así se configuraría una competencia que no resultaría recognoscible con los términos en que hoy se sitúan la oferta y demanda de servicios turísticos. Tal ocurriría, en términos de los ejemplos aducidos por las partes, si las agencias de viaje domiciliadas en Cataluña no pudieran promover ofertas turísticas situadas fuera del territorio de Cataluña.

Con estos argumentos el Tribunal Constitucional admite parcialmente la inconstitucionalidad de las normas impugnadas (ya se habían recogido los mismos en términos semejantes entre otras en las SSTC 75/89, de 24 de abril y 175/95, de 5 de diciembre)

Por último, en relación con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este punto también tenemos que mencionar la STC 206/2001, de 22 de octubre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por Cataluña y Valencia contra determinados preceptos de la Ley 22/1993, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, entre ellos el art. 3.4 que permitía a las Cámaras de Comercio incluir en el Plan Cameral de promoción de las exportaciones, la promoción del turismo en el exterior. Este precepto se declara parcialmente inconstitucional ya que sólo la promoción del turismo que tenga interés general podrá ser llevada a cabo por las Cámaras de Comercio, el resto de actividades promocionales sería competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que en aquellas Comunidades Autónomas que tengan asumida la competencia exclusiva sobre promoción del turismo no será de aplicación este precepto.

Una vez expuesta la doctrina del Tribunal Constitucional podemos concluir que las competencias autonómicas de promoción del turismo están limitadas por las competencias estatales de comercio exterior y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que permiten al Estado realizar actividades de promoción del turismo en el exterior respecto a la totalidad del territorio y desarrollar una importante actividad de fomento a través de subvenciones en materia turística, lo que no impide que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo tam-

bién la promoción turística incluso fuera de su ámbito territorial y que además les corresponda la gestión y la ejecución de las subvenciones en su ámbito territorial, pudiendo desarrollar las medidas de fomento que imponga el Estado.

El Principado de Asturias asume el traspaso de competencias en materia de turismo a través del Real Decreto 3550/1983, de 28 de diciembre, en el que se señala como funciones atribuidas a la Comunidad Autónoma las siguientes:

a) La planificación de la actividad turística en Asturias.

b) La ordenación de la industria turística en el ámbito territorial de Asturias y de su infraestructura.

c) La ejecución de la legislación del Estado en materia de agencias de viajes cuando éstas tengan su sede en Asturias y operen fuera de su ámbito territorial. A estos efectos se entiende que una agencia de viajes opera fuera del territorio de la Comunidad Autónoma cuando programa, organiza o recibe servicios combinados o viajes *a forfait* para su ofrecimiento y venta al público a través de agencias o sucursales no radicadas en Asturias.

d) La concesión y renovación, en su caso, del título-licencia de las agencias de viajes con sede social en Asturias, a cuyo efecto establecerá el correspondiente registro y expedirá las certificaciones de concesión de título-licencia y de constitución de fianzas. Para la apertura de sucursales y dependencias auxiliares en Asturias de agencias de viajes con sede social fuera del territorio del Principado se presentarán ante el mismo las certificaciones correspondientes de concesión de título-licencia y de constitución de fianzas.

e) La regulación, coordinación y fomento de las profesiones turísticas, así como la regulación y administración de la enseñanza para la formación y perfeccionamiento de los profesionales del turismo.

En virtud de la competencia en materia de turismo el Principado de Asturias, como el resto de Comunidades Autónomas ha tratado de ordenar las empresas y actividades turísticas, mediante la autorización de los alojamientos turísticos y demás actividades turísticas, así como los requisitos que han de reunir las instalaciones turísticas, ha planificado territorialmente la actividad turística, coordinando las actuaciones desarrolladas en el marco autonómico con las entidades locales; igualmente al Principado le corresponde establecer medidas de fomento del turismo, mediante la promoción planificación y protección de la imagen turística de Asturias, la información turística y la concesión de ayudas y subvenciones para estimular la actividad turística; finalmente, el papel inspector y sancionador en esta materia reviste una especial importancia para potenciar la calidad de los servicios.

II.2.13.2. Desarrollo normativo.

En cuanto a la legislación existente en el Principado de Asturias hay que mencionar en primer lugar la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo, que derogó de forma expresa a la anterior norma legal existente en la materia, la temprana Ley 2/1986, de 28 de abril, sobre inspección, sanciones y procedimiento sancionador en materia de empresas y actividades turísticas. En materia turística se lleva realizando en los últimos años un importante esfuerzo económico, político y social destinado a que el sector turístico juegue un papel cada vez más importante en la economía asturiana y pueda resultar una fuente de ingresos sustitutiva de las actividades económi-

cas tradicionales, algunas en claro retroceso como el sector minero o el agropecuario. Para acompañar esta apuesta económica es necesario un marco jurídico adecuado que garantice la calidad de los servicios ofrecidos y la especialización en nuevas alternativas turísticas como el turismo rural en el que el Principado de Asturias es pionero en nuestro país. Por ello, junto a la Ley de turismo hay que destacar una serie de normas reglamentarias que entran a regular aspectos concretos dentro de ese marco general que ofrece la Ley del turismo. Así, el Decreto 85/1995, de 12 de mayo por el que se regula el régimen de precios en los diversos establecimientos de alojamiento turístico y hostelería, y más recientemente el Decreto 92/2002, de 11 de julio, de Turismo Activo, el Decreto 116/2002, de 5 de septiembre, de albergues turísticos, y el Decreto 143/2002, de 14 de noviembre, de Alojamientos de Turismo Rural, estos últimos en desarrollo de la Ley del turismo. Igualmente hay que destacar la creación de marcas propias que garantizan la calidad de los establecimientos hosteleros como clave del desarrollo del sector turístico así por Decreto 69/1994, de 1 de septiembre, se aprueba la utilización de la marca "Casonas Asturianas" y por Resolución de 12 de mayo de 2000 se aprueba el Reglamento de uso de dicha marca y por Resolución de 14 de octubre de 2002 se aprueba el Reglamento de uso de la marca "Mesas de Asturias. Excelencia Gastronómica". El turismo se interrelaciona con otras materias como la conservación de Medio Ambiente, el Patrimonio Cultural, la Ordenación del Territorio, el Comercio, el Consumo o la Artesanía por lo que las normas dictas por nuestra Comunidad Autónoma en estas materias completará el marco jurídico regulador de la actividad turística.

A continuación vamos a pasar a analizar los principales contenidos de esta normativa centrándonos en la Ley del turismo. La Ley de turismo del Principado de Asturias nace con unos objetivos amplios como son la planificación, la promoción y el fomento del turismo y pretende ser marco jurídico básico en el sector afectado a todos los elementos que conforman el sector turístico en Asturias. Como principios básicos de actuación en el art. 3 se establecen los siguientes:

a) El impulso del turismo como sector estratégico de la economía asturiana, generador de empleo y de riqueza.

b) La ordenación de la oferta turística mediante la corrección de las deficiencias y desequilibrios de infraestructura y la elevación de la calidad de los servicios, instalaciones y equipamientos turísticos, armonizándola con las directrices de la ordenación territorial y urbanística y con la conservación del medio ambiente, bajo los postulados de un desarrollo sostenible.

c) La configuración de un marco que potencie el mejor desarrollo de la actividad de las empresas y sujetos turísticos y favorezca la calidad y competitividad de las mismas, a la vez que sea un instrumento útil en la lucha contra las prácticas ilegales y la competencia desleal.

d) La planificación y acomodación de la oferta turística y su promoción a las exigencias de la demanda actual y de futuro, propiciando la diversificación y desestacionalización del sector.

e) La preservación de los recursos turísticos, evitando su destrucción o degradación y procurando su correcto aprovechamiento en todas las modalidades de la oferta, con respeto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales.

f) El impulso de la modernización y mejora de la calidad del equipamiento turístico del Principado de Asturias, la promoción de la accesibilidad y supresión de

barreras en los términos previstos en la legislación del Principado de Asturias sobre la materia, y el desarrollo de nuevas ofertas, propiciando los cauces necesarios para la adecuación de las estructuras empresariales de los distintos subsectores turísticos.

g) La asunción del turismo rural como factor de desarrollo local integrado, apoyando aquellas explotaciones agrarias que decidan abordar su conversión o diversificación progresiva a empresas de turismo.

h) La potenciación de la afluencia turística, tanto interior como exterior, procurando medidas de fomento para la incorporación al turismo de capas cada vez más amplias de la población, y de sectores específicos de la misma que por sus especiales condicionamientos lo requieran, así como la intensificación de la cooperación interterritorial, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Estado.

i) La protección de los derechos y legítimos intereses tanto de los usuarios como de las empresas turísticas, con especial referencia a lo que se establezca en la publicidad y contratos de los servicios turísticos y sus precios.

j) El impulso y apoyo del asociacionismo empresarial en el sector, así como de la cooperación con los distintos agentes sociales y económicos del mismo.

k) La consolidación, estabilidad y crecimiento del empleo en el sector turístico.

l) La mejora e intensificación de la formación y perfeccionamiento de todos los profesionales del sector turístico.

m) La potenciación de los estudios e investigaciones relacionados con el sector turístico.

n) La sensibilización de los ciudadanos hacia el turismo y el cuidado y preservación de los valores y recursos turísticos del Principado de Asturias.

La Ley de turismo establece las competencias turísticas de las distintas Administraciones Públicas implicadas, en concreto la distribución entre la Administración del Principado y las entidades locales, que no olvidemos tienen reconocida esta materia como de su interés en el art. 25.2 m) LBRL. El papel de la Administración autonómica en la materia va a ser predominante, quedando en manos de los Concejos la promoción y fomento de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito, la protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio cultural y del entorno natural, el otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación con los establecimientos turísticos, el desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su competencia, finalmente, asumirán las competencias que de acuerdo con su naturaleza pudieran serles atribuidas o delegadas por la Administración autonómica (art 6). Tal vez en este punto se echa de menos una referencia expresa a otras entidades locales como las comarcas o las mancomunidades, entidades que han de jugar un papel trascendental sobre todo en relación con ciertas especialidades turísticas como el turismo rural, si bien es cierto que la Ley recoge la utilización de las técnicas previstas en la legislación vigente, y en especial la celebración de convenios y de conferencias sectoriales, la creación de consorcios y la elaboración de instrumentos de planificación (art. 7.2).

La ordenación territorial de los recursos turísticos tiene una importancia esencial dentro de la Ley, con anterioridad ya las Directrices regionales de ordenación del territorio contemplaban expresamente la elaboración de unas directrices sectoriales en materia de turismo, directrices a las que vuelve a hacer alusión la Ley como instrumento de ordenación de los recursos turísticos (arts. 15-18). La ordenación territorial en este sector es fundamental ya que su desarrollo debe darse siempre dentro de unas previsiones marcadas por la Administración, si no se quiere alcanzar resul-

tados poco deseables como los daños medioambientales o desarrollos urbanísticos mal planificados, contrarios al principio de desarrollo sostenible.

Se establecen como principios básicos el respecto a las normas de protección medioambientales y a la conservación del patrimonio cultural, la preservación de las costas (en este sentido se obliga a la ubicación de los campamentos de turismo fuera de la zona de protección del litoral fijada en 500 metros, medidos desde el límite interior de la ribera del mar, art. 14.1) y del paisaje en general, como elementos fundamentales de nuestro desarrollo turístico. Se crea el concepto de *zona turística saturada* en el art. 19 como aquella que, circunscrita a un Concejo o a parte o partes del mismo, o comprensiva de más de un Concejo o partes de varios Concejos, requiera de manera indispensable limitar el incremento de su capacidad turística, por concurrir alguna de las circunstancias siguientes: a) por sobrepasar el límite de oferta turística máximo que, teniendo en cuenta el número de plazas turísticas por habitante o densidad de población, reglamentariamente se determine, o, b) por registrar una demanda que, por su número o tipo de actividad concernida, genere situaciones incompatibles con la legislación medioambiental. La declaración de zona saturada corresponderá al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, a propuesta de las Consejerías competentes en materia de turismo y ordenación del territorio o del Concejo o Concejos afectados, mediante Decreto, previo dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Turismo y sobre la base de estudios técnicos elaborados por las Direcciones Generales competentes en materia de turismo y de ordenación del territorio y, en su caso, de medio ambiente del Principado de Asturias, que pongan de manifiesto la necesidad y el interés general de la declaración. Cuando la propuesta no proceda del Concejo o Concejos afectados, éstos habrán de ser en todo caso oídos. Esta medida tendrá carácter excepcional e implicará la suspensión del otorgamiento de nuevas autorizaciones o permisos para ejercer actividades turísticas y se mantendrá únicamente en tanto no desaparezcan las circunstancias que hayan motivado la declaración. Esta medida ya se había incluido en otras normas autonómicas se encuadra dentro del respeto que muestra la Ley respecto al principio de desarrollo sostenible va a permitir la reordenación de la oferta turística en las mismas.

No menos importancia tiene en la Ley la regulación de los derechos y obligaciones de los usuarios turísticos y de las empresas turísticas, que en los que se refiere a derechos de los usuarios y deberes de las empresas turísticas suponen un plus en relación con la legislación protectora de consumidores y usuarios (arts. 20-23). Entre las obligaciones de las empresas turísticas están las siguientes: a) prestar los servicios a los que están obligadas según su clasificación, en las condiciones pactadas con el usuario; b) cuidar del buen funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones y servicios del establecimiento, así como dar un adecuado trato a los clientes; c) informar previamente a los usuarios sobre el régimen de los servicios que se ofertan en el establecimiento, condiciones de prestación de los mismos y su precio; d) exhibir en lugar visible el precio de los servicios ofertados y el distintivo correspondiente a su clasificación; e) tener a disposición de los usuarios las hojas de reclamaciones, haciendo entrega de un ejemplar cuando así se solicite; f) facturar los servicios de acuerdo con los precios establecidos y la normativa vigente en la materia; g) disponer de los libros y demás documentación que sean exigidos por la reglamentación vigente; h) facilitar, en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, la accesibilidad a los establecimientos de las personas que sufran discapacidades.

En cuanto a la clasificación de empresas turísticas que hace la Ley, hay que distinguir entre empresas de alojamiento turístico, de restauración, de intermediación, de turismo activo y finalmente se deja abierta la posibilidad de que reglamentariamente se consideren como tales cualesquiera otras que presten servicios turísticos (art. 24). Dentro de las empresas de alojamiento turísticos se recogen las siguientes modalidades: los establecimientos hoteleros, los apartamentos turísticos, los alojamientos de turismo rural, los albergues turísticos, viviendas vacacionales, campamentos de turismo, núcleos, ciudades, clubes o villas vacacionales, y cualesquiera otras que reglamentariamente se determinen. La Ley establece a su vez las distintas categorías de cada uno de ellos y sus características básicas (arts. 30-45), existiendo ya regulación reglamentaria de algunos de ellos como ocurre con los alojamientos de turismo rural, una de las modalidades más importantes en nuestra región (Decreto 143/2002, de 14 de noviembre, que deroga al anterior Decreto 26/1991, de 20 de febrero, sobre casas de aldea) y los albergues turísticos que hasta este momento carecían de regulación (Decreto 116/2002, de 5 de septiembre). Respecto a los campamentos de turismo, hay que decir que la Ley prohíbe cualquier forma de acampada libre (art. 14.3) y exige que en las proximidades del litoral, la ubicación de los campamentos de turismo se realice fuera de la zona de 500 metros, medidos desde el límite interior de la ribera del mar (art. 14.1), si bien la Disposición Transitoria Segunda señala que esta limitación no será de aplicación a los campamentos de turismo autorizados en el momento de la entrada en vigor de la Ley, a los que permite mantener el régimen jurídico urbanístico que les resulte de aplicación. Igualmente la instalación de campamentos de turismo exige el sometimiento a una evaluación preliminar de impacto ambiental, asimismo, tendrá siempre en cuenta la necesaria preservación de los valores naturales o urbanos, artísticos, paisajísticos, agrícolas y forestales del territorio de que se trate (art. 14.1 y 2). Respecto a las empresas de restauración hay que destacar la regulación específica de las sidrerías a las que define como aquellos establecimientos que responden a la cultura tradicional asturiana, están adecuadamente ambientados y caracterizados y disponen de instalaciones y equipamientos idóneos para el mantenimiento, oferta y escanciado de sidra, señalándose además que las mismas gozarán de un símbolo distintivo de su singularidad (arts. 47.2 y 48.3).

Todas las empresas turísticas precisan estar autorizadas para desarrollar su actividad (a excepción de las empresas de restauración clasificadas como bares, cafés o similares) y deben estar inscritas en el Registro de empresas y actividades turísticas y cumplir con los requisitos mínimos de infraestructura, seguridad y calidad de los servicios prestados, así como de accesibilidad de personas discapacitadas (arts. 25-27). Se establece el principio de libre acceso a los establecimientos turísticos, en los que no podrá existir reserva de derecho de admisión por razones de raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (art. 28). Los servicios turísticos se ajustarán al régimen de libertad de precios, pudiendo fijarse y modificarse por las empresas a lo largo del año, sin más obligación que hacerlos públicos para garantizar su previo conocimiento por los clientes haciendo constar la inclusión o no del impuesto sobre el valor añadido (art. 29). Con anterioridad a la Ley se había dictado el Decreto 85/95, de 12 de mayo, por el que se regula el régimen de precios en los diversos establecimientos de alojamiento turístico y hostelería, que mantiene su vigencia salvo en lo que se refiere a los alojamientos rurales.

El fomento de la actividad turística requiere una serie de medidas que en la Ley de turismo se recogen bajo el Título V dedicado a la promoción y desarrollo del turismo dentro de éstas hay que destacar la declaración de bienes y actividades como de interés turístico, la información turística para que se divulgue la oferta turística del Principado, los proyectos de interés regional, programas de dinamización turística, actuaciones integrales locales, programas de calidad e innovación, el establecimiento de ayudas y subvenciones y el fomento de los estudios turísticos (arts. 56-63).

Por último, la intervención administrativa en materia turística se centra en una serie de actuaciones preventivas que tratan de asegurar la calidad de los servicios, a través de la inspección turística y de medidas represoras de aquellas actuaciones que se consideren infracciones turísticas mediante la actividad sancionadora de la Administración. La inspección turística consistirá, entre otras, en las siguientes funciones: a) vigilancia y comprobación del cumplimiento de las disposiciones y normativa vigente en materia de turismo; b) investigación de los hechos objeto de reclamaciones y denuncias; c) constatación de la existencia de infraestructuras y la dotación de los servicios exigidos por la legislación turística; d) asesoramiento a las empresas turísticas sobre el cumplimiento y aplicación de la normativa vigente; e) emisión de los informes previos sobre el cumplimiento de los requisitos de infraestructura y servicios, de promoción de accesibilidad y supresión de barreras, así como la posible clasificación de los proyectos a los que se refiere el art. 25.5 de la Ley; f) control de la ejecución de las acciones subvencionadas y vigilancia del cumplimiento de las condiciones que motivaron la concesión de subvenciones por parte de la Administración turística; g) la clausura o cierre de establecimientos en los supuestos previstos en la normativa turística, en virtud de resolución adoptada por el órgano competente en materia de turismo (art. 65).

Para llevar a cabo esta labor se crea se crea dentro del Cuerpo de Gestión de la Administración del Principado de Asturias, la Escala de Inspección Turística (Disposición Adicional Segunda). Los funcionarios inspectores de turismo, en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad, pudiendo recabar la colaboración de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y Policía Local en apoyo de su actuación Cuando la inspección turística estime que los hechos o comportamientos que dieron lugar a su actuación puedan ser constitutivos de infracción administrativa, deberá hacerlo constar en un acta de infracción (arts. 66-68). Las infracciones administrativas tipificadas en la Ley de turismo podrán ser castigadas con las siguiente sanciones: a) apercibimiento; b) multa, que podrá llegar hasta 60.101, 21 euros en caso de infracciones muy graves; c) suspensión de las actividades empresariales o profesionales; clausura del establecimiento; d) revocación de la autorización, habilitación o título-licencia para el ejercicio de la actividad.

Las sanciones se impondrán teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes cuando se produjo la infracción administrativa, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de las mismas: a) los perjuicios ocasionados; b) el beneficio ilícito obtenido; c) la categoría y volumen económico del establecimiento o características de la actividad; d) la existencia de intencionalidad o la reiteración entendida como la comisión en el término de dos años de dos o más infracciones de cualquier carácter, que así hayan sido declaradas por resolución firme; e) la reincidencia, entendida como la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme; la subsanación durante la tramitación del expediente de las anomalías que die-

ron origen a la iniciación del procedimiento. Todas las competencias sancionadoras recaen en manos de la Administración autonómica. En el ámbito sancionador se han dado la mayor parte de los pronunciamientos jurisprudenciales en esta materia, STS 10 de abril de 1989 (RJ 1989/2930).

Finalmente, hay que destacar la posibilidad de crear un procedimiento de arbitraje para la resolución de los conflictos que pudieran surgir entre las empresas prestadoras de los servicios y los usuarios destinatarios de los mismos, como ya ocurre en el ámbito del consumo (Disposición Adicional Tercera)

Para terminar señalar que en el ámbito organizativo las competencias sobre turismo recaen en la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, regulada por el Decreto 84/1999, de 11 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica básica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, modificado por el Decreto 73/2001 y por Decreto 163/2002, en concreto por la Dirección General de Turismo y Comercio, pero además se han creado una serie de órganos como el Consejo de Turismo del Principado de Asturias (Decreto7/1997, de 6 de febrero), la Comisión Delegada para el turismo del Principado de Asturias (Decreto 28/2000, de 16 de marzo) o más recientemente el Consejo Consultivo de Turismo (Decreto 91/2002, de 4 de julio).

II.2.14. Espectáculos públicos[*].

De conformidad con el art. 10.1.28 EA, el Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en la materia de espectáculos públicos.

II.2.14.1. Origen del precepto y reformas.

El antecedente más inmediato del 10.1.28 se remonta a la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, mediante la que se reformaron ciertos preceptos del originario EA. Una de las reformas mencionadas afectó, precisamente, a la asunción de competencias en pos de lo cual –y en lo que a nosotros ahora interesa– se incluyó un número 22, a tenor del cual pasaba el Principado a disponer de competencias en materia de espectáculos públicos.

Con posterioridad a la citada Ley y siempre en el ánimo de agrandar el espectro competencial de nuestra Autonomía sobrevino la Ley 1/1999, de 5 de enero, que vino a mantener una redacción idéntica para los espectáculos públicos, si bien situándolos en el número 28.

II.2.14.2. Disposiciones constitucionales y estatales relevantes.

La materia de espectáculos públicos obliga a tomar en consideración ciertos preceptos de rango constitucional que inciden directamente sobre la regulación que las

---

[*] **GONZALO VILLARINO SAMALEA**, Profesor Dr. Asociado de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo. Técnico Urbanista.

Nota bibliográfica: Santamaría Pastor, J.A. (Dirig.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, MAP, 1992, art. 44, memento X «Espectáculos Públicos».

Comunidades Autónomas, en uso de sus competencia, puedan adoptar ya sea con rango legal o con rango reglamentario. En primer lugar, teniendo en cuenta que los espectáculos públicos suelen celebrarse en tanto que actividad destinada a obtener un lucro es claro que debe respetarse el derecho a la libertad de empresa consagrado por el art. 38 CE.

De otro lado, no puede desconocerse que un espectáculo público puede constituir igualmente una expresión cultural o artística cuya promoción aparece encomendada a los poderes públicos, pues a tenor del art. 44 CE "los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho".

Los espectáculos públicos suelen congregar a numerosas personas, surgiendo así aglomeraciones ruidosas con la consiguiente repercusión en el descanso de los vecinos que se ven incomodados por ruidos molestos. El art. 43 reconoce el derecho a la protección de la salud, y obliga a los poderes públicos a tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y a facilitar la adecuada utilización del ocio.

Los títulos competenciales habilitantes para que las Comunidades Autónomas puedan regular los distintos aspectos involucrados en el campo de los espectáculos públicos se residencian tanto en el art. 148.1.17ª (fomento de la cultura, de la investigación, y en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma), 148.1.19ª (promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio), 21ª (sanidad e higiene), y 3ª (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda).

La normativa que ha dictado el Estado se residencia fundamentalmente en el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Dicha regulación atiende a uno de los dos frentes a los que la noción espectáculos públicos puede conducir, esto es, a la función administrativa tendente a asegurar la seguridad y salubridad de los locales donde se celebran espectáculos públicos, conocida como policía de espectáculos públicos. El otro frente, –el de las intervenciones que pueden darse sobre el contenido de las actividades en sí– no aparece directamente contemplado en el Reglamento. Pues bien, parece claro que aquel primer frente apuntado conduce a una competencia nítidamente autonómica, que en nada se diferencia de la policía que desde los Departamentos autonómicos pueda realizarse sobre las infraestructuras, los alimentos, los transportes, etc. De ahí que el Principado de Asturias cuando acomete la tarea de legislar sobre la materia aborde tanto una como otra vertiente y se señale que el Decreto estatal 2816/1982, sólo se aplicará de modo supletorio y ello en tanto en cuanto no sea aprobada por el Consejo de Gobierno del Principado la normativa de desarrollo de la Ley autonómica.

II.2.14.3. Legislación del Principado.

La competencia asturiana sobre espectáculos públicos ha sido desarrollada por medio de la Ley 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Se trata de una Ley polémica, que dio origen –ya desde su periodo de *vacatio*– a un debate no sólo jurídico sino incluso social, siendo comentada por la ciudadanía y, preminentemente, por las autoridades locales llamadas a aplicarla. De entre todos, el aspecto más crispante es, sin duda, el del horario de apertura y cierre de los locales de música, bares, y discotecas.

El espíritu que anima la Ley es el de compatibilizar libertad y seguridad, adoptando para ello un carácter globalizador y uniformador, si bien respecto de esto últi-

mo albergamos algunas dudas por cuanto que la aplicación de las disposiciones de la Ley no excluye la de aquellas otras normas que para espectáculos públicos y actividades recreativas, incidan en aspectos distintos a los regulados por ella (art. 3). En cuanto al carácter globalizador la Ley, efectivamente, nace con el propósito de establecer una regulación genérica que recoja los aspectos básicos de los espectáculos públicos, dejando para posteriores desarrollos reglamentarios los contenidos de detalle más pormenorizado (DF primera).

En cuanto a sus contenidos, la Ley se estructura en seis Capítulos de los cuales el primero establece el ámbito material de la norma que afecta a todos los espectáculos públicos y actividades recreativas que se efectúen en territorio asturiano, excepto las restringidas a un determinado grupo familiar o social, no abiertas a pública concurrencia. En el Capítulo II se disponen las condiciones de seguridad que habrán de respetar los locales donde vayan a celebrarse espectáculos o actividades recreativas, cuyos titulares han de suscribir un seguro de responsabilidad civil para afrontar eventuales indemnizaciones. Al mismo tiempo se establece un régimen jurídico general de licencias o autorizaciones exigibles. El Capítulo III regula la creación de registros públicos y el Capítulo IV la celebración propiamente dicha de los espectáculos y actividades recreativas, incluyendo una serie de prohibiciones así como los horarios de apertura y cierre. El Capítulo V dispone el régimen sancionador y el Capítulo VI crea un órgano consultivo en la materia.

En definitiva y según palabras de la propia Ley sus objetivos pueden resumirse en: "lograr una regulación actual y global en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, armonizar el ejercicio de estas actividades dentro del marco de nuestro ordenamiento jurídico, dar el rango adecuado al régimen sancionador aplicable; y disciplinar las relaciones entre las diferentes instancias administrativas, autonómica y local, con competencia en esta materia, con un compromiso de coordinación entre ellas compatible con el principio de autonomía respectiva" (Preámbulo). De este modo, el cuadro competencial diferirá según que la intervención que el Principado ejerza responda a una actividad de policía o a una actividad de fomento y servicio público. Así, cuando la actividad de intervención responde al modelo policial hay que tener en cuenta que, materialmente, la realización de un espectáculo constituye una manifestación de la libertad de expresión, sin que quepa ningún tipo de censura previa, aunque sí es posible limitar aquélla con los fines de preservar el derecho al honor, la intimidad, la propia imagen y la protección de la juventud y la infancia (art. 20.4 CE), limitación que puede efectuar la Ley autonómica, sin perjuicio de la competencia estatal para dictar las normas que garanticen la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de ese derecho (art. 149.1.1ª CE). Por el contrario, cuando la intervención administrativa responde al modelo de servicio público o fomento entonces, la actividad se enmarca más bien en el concepto de cultura y, por tanto, quedarán implicadas todas las instancias administrativas, si bien no será posible –por parte de las Administraciones locales o estatal– la adopción de medidas que contradigan o perturben a las dispuestas por el Principado.

II.2.14.4. Organización administrativa.

La Ley 8/2002, del Principado, crea en su Capítulo VI, el Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas como órgano de coordinación, cola-

boración, consulta y asesoramiento y adscrito a adscrito a la Consejería competente en materia de seguridad pública, actualmente –por tanto– la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos. Entre sus funciones destaca la emisión preceptiva, no vinculante, de un dictamen sobre los reglamentos ejecutivos en la materia, tanto autonómicos como locales. Quizás aquí –una vez creado el Consejo Consultivo del Principado– vayan a darse una duplicación de dictámenes, situación poco deseable. Su organización y funcionamiento quedará fijados por Decreto del Consejo de Gobierno.

II.2.14.5. Jurisprudencia constitucional y ordinaria.

STC 52/1993, FFJJ 9 y 10. Centrada la materia "seguridad pública" en la protección de las personas y bienes y en el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, no puede descartarse que la competencia del art. 149.1.29 CE permita al Estado la regulación de medidas destinadas a atender las finalidades específicas a que se encauza dicho título competencial, respecto de los brotes de violencia que pudieran producirse con ocasión de encuentros deportivos. Medidas que han de reclamar, como complemento obligado y permanente la presencia efectiva de las fuerzas del orden durante el desarrollo del espectáculo mismo, con el fin de controlar directamente los factores de riesgo. Ha de tratarse, en fin, de la posible existencia de contingencias o situaciones extraordinarias.

STC 148/2000, FJ 10. Por el contrario, habrán de incardinarse en la materia "espectáculos", competencia de la Comunidad Autónoma, las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes a través de una intervención administrativa ordinaria –de carácter normal y constante– (STC 313/1994), de modo que, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo.

II.2.14.6. Doctrina del Consejo de Estado.

Interesa tener en cuenta el Dictamen de 11 de enero de 2001, con número de Expediente 3593/2000, en el que se dilucida si existe responsabilidad patrimonial de la Administración por cierre de una discoteca, en la que se habían hallado a un cliente consumiendo un cigarrillo de hachís, y existencia en el suelo de restos evidentes del consumo de la referida sustancia por otros asistentes a la discoteca. El reclamante conecta el daño que alega (daño emergente, lucro cesante, perjuicio moral) con el cierre –a su juicio– indebido del establecimiento que regentaba. Para el Consejo de Estado "la indemnizabilidad de ese cierre presupone necesariamente el derecho preexistente a tenerlo abierto, y esto es precisamente lo que no acredita el interesado. Éste, en efecto, solicitó la correspondiente licencia de actividad comenzando la explotación antes de que se obtuviera sin que, ni siquiera, se hubieran producido los informes correspondientes de policía de establecimientos y seguridad ciudadana tan importantes en relación con la actividad de la discoteca a la que pretendía dedicarse el local, y que tantos riesgos suele entrañar para la seguridad y salubridad de quienes acuden a ese tipo de establecimientos. Al no haber acreditado que tenía licencia

de actividad y, ni siquiera, que contaba con el parecer favorable de los órganos y autoridades competentes en materia de seguridad y policía de establecimientos y espectáculos públicos que hicieran previsible que la licencia de actividad fuera a ser otorgada, no justifica su derecho a la apertura del local, y por lo tanto, a ser indemnizado por el cierre del mismo".

II.2.15. Publicidad[*].

II.2.15.1. Introducción.

Publicidad es toda forma de comunicación susceptible de divulgar y difundir entre el público cualesquiera hechos o ideas. El fenómeno publicitario adquiere especial relevancia en muchos sectores de la vida y ha llegado a convertirse en un factor decisivo para explicar los comportamientos sociales. En la actualidad, su protagonismo resulta evidente en ámbitos como el político o el económico, en la misma medida en que aparecen regidos por criterios de libertad y la publicidad se nos revela como un instrumento eficaz para influir en las decisiones de los individuos. Esto hace de la publicidad uno de los temas de nuestro tiempo.

En el plano estrictamente económico, la primera finalidad de la publicidad es la de promover y propiciar la contratación de bienes o servicios en el mercado. Publicidad y mercado se han convertido, de este modo, en dos realidades inseparables. En una economía de libre mercado, la publicidad llamada comercial constituye un aspecto fundamental de la actividad empresarial, a causa de la influencia que la

---

[*] **Luis Manuel Piloñeta Alonso**, Área de Derecho Mercantil. Universidad de Oviedo.

Nota Bibliográfica: AAVV, *Estudios de Derecho de la publicidad*, Santiago de Compostela, 1989; Acosta Estévez, J.B, *Perfiles de la Ley General de Publicidad*, Barcelona, 1990; Cuesta Rute, J.Mª de la, *Curso de Derecho de la publicidad*, Navarra, 2002; García Guerrero, J.L: "Publicidad y libertad de expresión en el ordenamiento constitucional español", *Derecho privado y Constitución*, 1996 (núm. 10), págs. 117 a 146; Lema Devesa, C., (dirig.) J.L. Fernández-Valmayor, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, págs. 493 a 498; "Publicidad" y "Publicidad desleal", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Cívitas, Madrid, 1995, págs. 5.374 a 5.376 y 5.400 a 5.402; Massager Fuentes, J., *Comentario a la Ley de Competencia Desleal*, Madrid, 1999; Menéndez Menéndez, A, *La competencia desleal*, Madrid, 1988; Santaella López, M., *El nuevo Derecho de la publicidad*, Madrid, 1989; Santamaría Pastor, J.A, *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, págs. 433 a 435; Soler Masota, P., "Panorama del Derecho de la Publicidad en la Unión Europea", en *Actas de Derecho Industrial*, XVII (1999), págs. 359 a 397; Tato Plaza, A., *La publicidad comparativa*, Madrid, 1996; "Nuevo Proyecto de Ley para la Modificación de la Ley General de Publicidad", *Actas de Derecho Industrial*, XXII (2001), págs. 1537 a 1543; "Proyecto de Ley de Modificación de la Ley General de Publicidad", *ADI*, XX (1999), págs. 1431 a 1440; "Nuevos desarrollos en el Derecho europeo de la publicidad", *ADI*, XVII (1996), págs. 1061 a 1070; "Constitucionalidad de la Ley General de Publicidad (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de septiembre de 1996)", *ADI*, XVII (1996), págs. 275 a 294; "Publicidad comercial y libertad de expresión en la jurisprudencia norteamericana", *ADI*, XIV (1991-1992), págs. 169 a 196; Vázquez Pena, M.J., "Propuesta de 'nueva' Directiva sobre publicidad y patrocinio de los productos del tabaco", en *ADI*, XXII 2001, págs. 1545 a 1554; Vidal Portabales, J.I., "Inadmisibilidad del recurso interpuesto contra la Directiva sobre Publicidad y Patrocinio del Tabaco", *ADI*, XX, 1999, págs. 1.525 a 1.531; "El TJCE anula la Directiva 98/43 sobre Publicidad y Patrocinio de Productos de Tabaco", *ADI* XXI, 2000, págs. 1.357 a 1.363; Villaverde Menéndez, I., *Estado democrático e información: el derecho a ser informado y la Constitución de 1978*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1994.

misma puede llegar a ejercer y de hecho ejerce sobre la conducta económica de los destinatarios de los bienes o servicios ofertados.

La extraordinaria importancia de esta forma de comunicación está a la base de una regulación jurídica que, por la propia amplitud y complejidad del fenómeno publicitario, se caracteriza por su dispersión de contenidos y por las diversas perspectivas que adopta.

II.2.15.2. Perfiles del Derecho de la Publicidad.

En nuestro sistema constitucional, la publicidad –cualquiera que sea su ámbito o finalidad– habrá de respetar la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad, en la medida en que sirven de fundamento al orden político y la paz social.

La publicidad comercial se nos presenta, por lo demás, como una manifestación de la actividad empresarial en su lucha por el mercado, sometida por ello mismo a los dictados del Derecho mercantil de la competencia, cuyo fundamento actual son los postulados de libre empresa y defensa de la lealtad competitiva, ejercidas en el marco de las regulaciones dirigidas a ordenar el mercado.

Al propio tiempo, la promoción publicitaria de la contratación mercantil de bienes y servicios no puede eludir el cumplimiento de las normas dictadas para proteger la buena fe en el mercado y, muy particularmente, la de aquellos a quienes la Ley atribuye la condición de consumidores o usuarios. De este modo, vienen en aplicación a la publicidad un conjunto de disposiciones dirigidas a la defensa tanto de los legítimos intereses económicos de aquéllos, en tanto que destinatarios finales de los bienes o servicios promocionados, como a preservar su salud y seguridad en los procesos de uso y consumo de tales bienes y servicios. Se trata, por un lado, de normas de naturaleza propiamente contractual, llamadas a incidir en el contenido y eficacia mismos de las relaciones negociales que se sustancian en el mercado, pero también de otras dictadas para ordenar administrativamente el ejercicio de la actividad mercantil.

El desarrollo espacial de actuaciones publicitarias puede incidir, asimismo, en otros ámbitos normativos como los relativos a la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente o el patrimonio histórico y cultural. Otras veces, la publicidad también se ve afectada por la reglamentación especial que pueda venir en aplicación a los medios de comunicación social empleados como soporte para proceder a la difusión de sus mensajes.

En todo este proceso, no cabe olvidar el hecho de que la publicidad, en sí misma considerada, ha dado lugar a una profusa actividad mercantil, que viene siendo ejercida por empresarios especializados, dedicados profesionalmente a contratar y asumir la prestación de servicios relacionados con la promoción publicitaria de ofertas ajenas. Como tampoco la circunstancia de que el mensaje publicitario pueda llegar a constituir una obra intelectual, susceptible de titularidad en Derecho.

En nuestro ordenamiento, a la hora de establecer el mapa jurídico de la publicidad, debe atenderse también, muy especialmente, al régimen constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, así como a la incidencia en ellas de la normativa dictada desde la Comunidad Europea. El presente trabajo guarda relación con este orden de cosas y pretende ser un análi-

sis del contenido y alcance de las competencias del Principado de Asturias en materia de publicidad, en el justo marco de la Constitución y el Estatuto.

II.2.15.3. Naturaleza jurídica de la publicidad comercial.

En su sentido más amplio, la comunicación publicitaria no deja de ser expresión de ideas o pensamientos, por lo que estaría amparada por el derecho fundamental a la libertad de expresión reconocido en nuestra Constitución (art. 20.1 a] CE). Al propio tiempo y en la misma medida en que sus mensajes puedan incorporar datos o noticias veraces, estarán protegidos por el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información (art. 20.1 d] CE).

Sin embargo, en sí misma considerada, la publicidad comercial es –sobre todo y antes que nada– una manifestación más de la actividad empresarial y su ejercicio se halla sometido a los postulados de la libertad de empresa, que nuestra Constitución reconoce en el marco de la economía de libre mercado y cuyo ejercicio están llamados a garantizar y proteger los poderes públicos, junto con la defensa de productividad, "de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación" (art. 38 CE).

Esta naturaleza marcará de un modo u otro cualquier desarrollo normativo de las cuestiones relacionadas con la actividad publicitaria y no puede dejar de tenerse en cuenta al analizar su contenido y perfilar los límites. La acción del Derecho en materia de publicidad sigue pautas de regulación bien diferentes. El punto de partida no puede ser más que el reconocimiento a los operadores económicos de libertad para recurrir a la publicidad comercial en su lucha por el mercado, animando a los destinatarios a adquirir sus bienes o contratar sus servicios en vez de los de sus competidores. Pero el Derecho se encarga también de establecer los límites que han de regir la actividad propiamente publicitaria, atendiendo tanto a los postulados que informan la libertad y lealtad de competencia en el mercado, como a otros valores jurídicos merecedores de especial protección, entre los que hallan los derechos fundamentales o los principios rectores de la política social y económica, establecidos en nuestra Constitución.

De acuerdo con esto, el Derecho impone a algunos empresarios, por razón de su actividad, el deber de informar a los destinatarios de los bienes o servicios que ofertan en el mercado acerca de determinados aspectos de los mismos, al tiempo que les insta a mencionarlos en sus espacios publicitarios. En algunos sectores, el recurso a la publicidad comercial se halla sometido a control por parte de las autoridades del mercado, dando lugar al establecimiento de regímenes especiales. Estas medidas restrictivas pueden llegar, incluso, a la prohibición de emitir publicidad relativa a ciertos bienes o servicios –de lícito comercio– a través de determinados medios de comunicación. La infracción de esta normativa suele dar lugar a la imposición de sanciones, debidamente tipificadas en la disciplina de ordenación del mercado en cuestión.

Por lo demás y aun tratándose de una actividad genuinamente privada, el mandato constitucional que pesa sobre los poderes públicos de fomentar el desarrollo económico puede traducirse también –y de hecho se traduce– en la asunción por los mismos de funciones relacionadas con la promoción y publicidad comercial de diversos bienes o servicios.

II.2.15.4. Delimitación básica de la competencia del Principado de Asturias en materia de publicidad.

A) Reconocimiento general.

En su última redacción, el EA atribuye a esta Comunidad Autónoma (art. 10.1.34) competencia exclusiva en materia de publicidad, "sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con el artículo 149.1.1º, 6º y 8º de la Constitución". Dicha competencia no figuraba en el texto originario del EA y fue introducida por la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, que la incluyó en el número 28 del párrafo uno del referido precepto. Posteriormente, la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, la llevó a su actual posición dentro del apartado primero del artículo 10, dedicado a las materias sobre las que esta Comunidad ostenta competencia exclusiva y para cuyo ejercicio dispone (art. 10.2 EA) de potestad legislativa y reglamentaria, además de funciones propiamente de ejecución, con respeto en todo caso a lo dispuesto en la Constitución.

En la actualidad y tras las últimas ampliaciones de competencia, las diecisiete Comunidades Autónomas españolas tienen reconocida competencia exclusiva en materia de publicidad, aunque la fórmula estatutaria empleada para su atribución contiene siempre algún tipo de salvedad, que impide considerarla en términos absolutos. La dicción utilizada por el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias coincide de modo prácticamente literal con la que figura en los de Comunidades como Aragón (art. 35.1.20ª), Baleares (art. 10), Cantabria (art. 24.33), Castilla-León (art. 32.1.30), Castilla-La Mancha (art. 31.1.29a]), Extremadura (art. 7.1.30), La Rioja (art. 8), Madrid (art. 26.1.1.12) y Murcia (art. 10.1). En lo fundamental, se corresponde también con lo establecido en los Estatutos de Autonomía de Canarias (art. 30.25), Cataluña (art. 9), Galicia (art. 27), Valencia (art. 31.29) y, aunque con otras palabras, en el de Andalucía (art. 13.32), a pesar de sus textos no aluden expresamente al artículo 149.1.1º, 6º y 8º CE, como fundamento de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos llamadas a limitar la exclusividad de la competencia autonómica. Por último, estarían los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Foral Navarra (art. 44) y del País Vasco (art. 10.27), que les reconocen competencia también exclusiva sobre publicidad, pero "en colaboración con el Estado", lo que interpretado en sus justos términos, no tiene por qué constituir un régimen de competencia diferente.

B) Otros títulos.

Ahora bien, más allá de lo dispuesto en tales preceptos, la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en materia publicitaria resulta, asimismo, de otros capítulos estatutarios, que atienden a la regulación autonómica de determinados espacios y de diversos sectores de la actividad económica, por su indudable conexión con la publicidad o el modo en que ésta se desarrolla. En tales supuestos, la potestad ordenadora de la publicidad se halla implícita en la competencia material que la Comunidad ostenta sobre los ámbitos conexos y no deja de ser una consecuencia del carácter instrumental de la actividad publicitaria.

En el caso del Principado, este planteamiento comienza por afectar a su propia potestad para proceder al desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, de la normativa aplicable a los medios de comunicación social, que alcanza a la regulación, creación y mantenimiento de su propia televisión, radio y prensa "para el cumplimiento de sus fines" (art. 17 EA). Muchas de las competencias en torno a la ordenación de mercados no dejan de incidir también en la vertiente publicitaria de dichas actividades. Así sucede con las conferidas al Principado en materia de transporte (art. 10.1.5, 6 y 7 EA), establecimiento de bolsas se valores y centros de contratación de mercaderías (art. 10.1.8 EA), agricultura, ganadería e industria agroalimentaria (art. 10.1.9 EA), comercio interior (art. 10.1.14 EA), artesanía (art. 10.1.16 EA), turismo (art. 10.1.22 EA), casinos, juegos y apuestas (art. 10.1.26 EA), espectáculos públicos (art. 10.1.28 EA), cooperativas (art. 10.1.27 EA), industria (art. 10.1.30 EA), cajas de ahorro e instituciones de crédito corporativo (art. 10.1.36 EA), mercado farmacéutico (art. 11.4 EA) y medicamentos (art. 12.8 EA), ejercicio de profesiones tituladas (art. 11.9 EA); o incluso la más general que habilita a la Comunidad para intervenir en la planificación y fomento de la actividad económica dentro de su territorio (art. 10.1.15 EA). La cuestión publicitaria afecta también, de modo particularmente intenso, a la competencia autonómica en materia de defensa y protección de los consumidores y usuarios (art. 11.8 EA), o de menores (art. 10.1.25 EA), así como sobre sanidad e higiene (art. 11.2 EA).

Lo propio cabe decir de las funciones que el Principado está llamado a desempeñar en relación a determinados espacios, como las de urbanismo y ordenación del territorio, incluido el litoral (art. 10.1.3 EA), líneas ferroviarias, carreteras y caminos.(art. 10.1.5 EA), montes y espacios naturales protegidos (art. 11.1 EA); o las de defensa del patrimonio cultural, histórico y arqueológico (art. 10.1.18 EA). Incluso de la de fomento y protección del asturiano (art. 10.1.21 EA). Y hasta la competencia relativa a la ejecución de tratados internaciones afectando a materias propias de su competencia (art.12.1 EA)

Aun cuando se trata de competencias de muy diversa índole, todas tienen en común su vinculación con la publicidad comercial como forma de incentivar la contratación de bienes y servicios en el mercado. El reconocimiento genérico de competencia exclusiva en la materia ha venido a cerrar y ampliar muchos de estos círculos, aunque también ha abierto otro frente, como es la necesidad de fijar el contenido y alcance de esta competencia de carácter general distinguiéndola de otras conexas, cuyo ejercicio corresponde constitucionalmente al Estado.

C) La distribución de competencias en materia de publicidad como problema.

La delimitación de las competencias autonómicas en materia de publicidad comercial plantea grandes interrogantes debido, justamente, a la complejidad del fenómeno publicitario, que implica, directa o indirectamente, a múltiples aspectos de la realidad social y económica, incidiendo además ámbitos muy diversos. Tales circunstancia no podían dejar de incidir en la regulación jurídica de la actividad publicitaria y contribuyen a explicar el abrupto panorama normativo que presenta en la práctica totalidad de los sistemas de nuestro entorno. No puede dejar de sorprender, por ello, la *ingenuidad* del legislador estatal, cuando reconoce a todas las Comunidades Autónomas "competencia exclusiva" para la regulación de la publici-

dad, sin tomar en consideración la verdadera dimensión de esta actividad y pasando por alto muchas de las atribuciones del Estado en ámbitos y materias de los que no cabe prescindir al abordar aquella regulación. Ello nos sitúa ante la necesidad de desentrañar el verdadero sentido de esos títulos estatutarios de competencia, adecuando su contenido y alcance a la dimensión real de la publicidad en una economía de libre mercado.

D) Aproximación a las competencias del Estado en materia de publicidad.

La CE atribuye al Estado importantes competencias en materia de publicidad, que alcanzan a aspectos fundamentales de su regulación. Los propios Estatutos de Autonomía, al ordenar la distribución de competencias sobre publicidad, aluden de un modo u otro a la acción estatal en esta materia, salvando de la exclusividad las normas dictadas por el Estado en orden a la regulación de sectores o medios específicos, o disponiendo que la competencia autonómica se ejerza en colaboración con el Estado.

Por lo que respecta al Principado de Asturias, ya hemos visto cómo el EA (art. 10.1.34) deja fuera de la competencia autonómica "exclusiva" en materia de publicidad "las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con el artículo 149.1.1º, 6º y 8º de la Constitución". Según esto, la potestades *publicitarias* del Estado comienzan en la competencia exclusiva que le confiere la CE para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constituciones, lo que en el plano económico viene a equivaler al mantenimiento de la unidad del mercado (art. 139.2 CE). Asimismo, se enmarcan en su competencia exclusiva sobre las legislaciones mercantil y civil (sin perjuicio, en cuanto a este último, de los derechos civiles forales o especiales), lo que comprende la regulación de los aspectos contractuales de la publicidad y la incidencia de las comunicaciones publicitarias en el contenido de las relaciones negociales. En concreto, la referencia a la legislación mercantil abarca lo relativo a la contratación publicitaria, propiamente dicha, en tanto que actividad eminentemente empresarial; pero, sobre todo, afecta a la regulación de la publicidad comercial desde el punto de vista del Derecho (mercantil) de la competencia, o lo que es lo mismo a la vertiente competitiva de las comunicaciones publicitarias y su posible configuración como actos de competencia desleal. De entre todas las competencias que la CE atribuye al Estado directamente relacionadas con la actividad publicitaria, merecen destacarse las que se refieren a la regulación de la competencia en el mercado, como contenido básico de la legislación mercantil. El llamado Derecho de la Competencia constituye uno de los pilares de nuestra Constitución económica y se ha convertido en el marco jurídico fundamental de la actividad empresarial. En un mercado libre, la publicidad comercial es el principal recurso de que disponen las empresas –pequeñas y grandes, públicas y privadas– para promocionar su oferta de bienes y servicios. A través de la publicidad libran los empresarios buena parte de sus batallas por la conquista del mercado. La concurrencia mercantil tiene por ello un importante componente propagandístico y se expresa, en gran medida, a través de la publicidad, lo que hace de esta actividad un aspecto básico del Derecho mercantil en general y del Derecho de la Competencia en particular. Por consiguiente, la publicidad comercial

no puede quedar fuera del ámbito de aplicación del Derecho del mercado, tanto en su vertiente de defensa de la libertad competitiva como en la relativa a la represión de conductas desleales.

Las menciones estatutarias atribuyen, asimismo, a la competencia del Estado la regulación de los aspectos penales de la publicidad, lo que ha dado lugar, por ejemplo, a la tipificación como delito de la publicidad falsa o encubierta (art. 282 CP). Por último, el Estado es competente para dictar normas procesales que puedan servir de cauce a la efectiva aplicación de la normativa publicitaria sustantiva.

Ahora bien, lo expuesto no agota las competencias objetivas del Estado en torno a la publicidad. A lado de estas atribuciones, existen también otras derivadas de aquellos preceptos constituciones en los que se confieren al Estado competencias (exclusivas o compartidas) sobre determinados ámbitos de actividad directamente relacionados con la publicidad o con un componente publicitario. Frente a esto no cabe alegar la exclusividad que los Estatutos predican de la competencia autonómica en materia de publicidad, porque ello supondría tanto como anteponer una normativa de rango legal a los dictados de la CE. Esta circunstancia contribuye a explicar el criterio genérico mantenido por aquellos Estatutos de Autonomía que configuran la competencia autonómica sobre publicidad como una competencia exclusiva de la Comunidad, pero ejercitable "en colaboración con el Estado".

En este orden de ideas, habrá que empezar teniendo en cuenta la vinculación del Estado, como poder público, por los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la CE (art. 53.1), así como la exigencia –también constitucional– de que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de la política social y económica informe la legislación positiva y, en general, la actuación de los poderes públicos. Menciones que inciden de un modo especial en la regulación de la publicidad mercantil, en sus diversas vertientes, ya sea como manifestación de la libertad de empresa, en relación a los espacios en que se desarrolla, o desde la perspectiva del respeto a la dignidad de las personas y los intereses de sus destinatarios.

Competencias de orden publicitario pueden verse, asimismo, en las potestades que la CE confiere al Estado para proceder a la ordenación de determinados sectores de la actividad económica. Esto incluye materias tales como la legislación sobre propiedad industrial (art. 149.1.9º CE), las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.10º CE), las bases y coordinación general de la sanidad o la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.13º CE), puertos y aeropuertos, marina mercante y control del espacio aéreo (art. 149.1.20º CE), ordenación de los transportes terrestres (art. 149.1.21º CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23º CE), ordenación del mercado de las armas (art. 149.1.26º CE), normativa básica de medios de comunicación social (art. 149.1.27º CE).

2. En este marco, fue promulgada por el Estado la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, al objeto de actualizar los contenidos a nuestra legislación en materia de publicidad comercial y adaptarla a las nuevas exigencias de la normativa europea, representada en aquel momento por la Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre, dirigida a la armonización de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los países miembros en lo que afecta a la publicidad engañosa.

La Ley 34/1988 parte de un concepto general de la publicidad comercial para ocuparse, seguidamente, de los diferentes supuestos de ilicitud publicitaria, partiendo de criterios tales como el respeto a los valores y derechos reconocidos en la cons-

titución, la defensa de los intereses de los destinatarios de este tipo de comunicaciones, la lealtad competitiva y los que pudieran derivarse de la normativa específica de determinados bienes o actividades. La Ley incluye, además, un Título relativo a la contratación publicitaria, en el que se regulan determinados aspectos de los contratos que sirven de cauce al ejercicio de actividades empresariales en el sector de la publicidad. Por último, se establece el régimen aplicable a las acciones especialmente dirigidas a la cesación y rectificación de la publicidad ilícita.

La adopción a nivel comunitario de las Directivas 97/55/CE y 98/27/CE motivó también la reforma del texto de nuestra Ley General de Publicidad por la Ley 39/2002, de 28 de octubre, que alteró el concepto legal de publicidad desleal e introdujo un nuevo precepto sobre publicidad comparativa (*rectius* alusiva), al tiempo que modificaba el régimen de las acciones de cesación y rectificación.

La constitucionalidad de la Ley General de Publicidad fue puesta en entredicho por el Gobierno vasco, que planteó un recurso ante el Tribunal Constitucional solicitando la anulación de la totalidad el texto, "en cuanto no excluye la aplicación directa de sus preceptos en el ámbito de la Comunidad Autónoma" y, más particularmente, la de sus preceptos sobre publicidad ilícita (arts. 3, 4, 4, 6 y 7) y sobre acciones de cesación y rectificación (arts. 25, 26, 27 y 28). Años antes, con base en la competencia exclusiva sobre publicidad que le reconoce el Estatuto, la Comunidad Autónoma del País Vasco había dictado el Decreto Legislativo 5/1986, de 9 de setiembre, sobre Publicidad engañosa, en orden a la transposición de la Directiva 84/450/CEE. El mismo, haciendo uso de la opción que la citada Directiva (art. 4) confería a los Estados, quiso implantar un sistema administrativo de control a cargo de una Autoridad autonómica. Por eso cuando la Ley General de Publicidad optó por el establecimiento, a nivel estatal, de un sistema jurisdiccional para el control de los supuestos de publicidad ilícita, consideró que se estaba vulnerando su ámbito de competencias. A pesar de la dicción inicial del recurso, la representación de la Comunidad Autónoma centró todo su alegato en esta última cuestión, dejando fuera los aspectos relativos a la constitucionalidad de los arts. 3 a 7 en torno a la publicidad ilícita y el Tribunal Constitucional hizo lo propio en su resolución. A tal efecto dictó la Sentencia 146/1996, de 19 de setiembre, desestimando el recurso planteado y declarando constitucional el contenido de los artículos 25, a 28 de Ley General de Publicidad, por considerar que han sido dictados por el Estado en el marco de su competencia exclusiva en materia procesal (art. 149.1.6º), con lo que su regulación no entraña ningún tipo de extralimitación competencial, ni menoscaba competencia autonómica alguna.

La consecuencia última del fallo del Tribunal Constitucional parece haber sido el reconocimiento general tácito de un cierto carácter básico o cuasi básico a la Ley 34/1988 en la materia, sin que su constitucionalidad haya vuelto a ponerse en entredicho. Sin embargo, conviene aclarar que, más allá del ámbito propio de la competencia estatal en materia publicitaria, la aplicación de sus preceptos tendrá el carácter subsidiario que les atribuye la CE en su artículo 149.3 *in fine*.

II.2.15.5. Perfiles e incidencia del Derecho comunitario europeo de la publicidad.

El ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de sus competencias en materia de publicidad debe tener, asimismo, en cuenta la normativa comunitaria.

Históricamente, la Comunidad Europea no ha ocultado su interés por las cuestiones relacionadas con la actividad publicitaria y, en uso de las atribuciones que le confieren los Tratados, ha procedido a la aprobación de no pocas disposiciones dirigidas a la regulación de los aspectos que, en cada momento, se han considerado más relevantes de cara al desarrollo de sus políticas de libre competencia y consumo. Se trata, en su mayor parte, de Directivas tendentes a lograr un mayor grado de armonización entre los diversos regímenes nacionales, que permita superar las trabas que la yuxtaposición de legislaciones diferentes puede suponer y de hecho supone en orden a la efectiva instauración del mercado interior único; aunque no faltan también algunos Reglamentos.

Si nos fijamos en su contenido, una parte –importante– de estas normas se ha propuesto como objetivo reprimir, en el ámbito del mercado comunitario, los actos de competencia desleal que puedan llevarse a cabo mediante la promoción publicitaria de los bienes y servicios, evitando las distorsiones de competencia derivadas de la publicidad. De otro lado, el Derecho comunitario de la publicidad se compone también de normas dirigidas a proteger a los consumidores y usuarios frente a las promociones publicitarias de bienes o servicios cuyo consumo o utilización pueda conllevar riesgos para su salud o seguridad; o frente a las manifestaciones publicitarias que resulten atentatorias contra sus derechos e intereses legítimos. Para ello se imponen deberes de información publicitaria o se restringen las ofertas publicitarias, tanto por lo que respecta a su contenido como en cuanto a los medios de emisión.

El acervo comunitario en el ámbito de la publicidad tiene su primer exponente en la Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de setiembre, sobre Publicidad engañosa y Publicidad comparativa (con las modificaciones introducidas por la Directiva 97/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 1997). En ella se reprimen con carácter general los comportamientos publicitarios susceptibles de inducir a error a los destinatarios de bienes o servicios, fijando los mínimos que han de regir la legislación de cada Estado en esta materia. Mediante su reforma, se han establecido los supuestos en que cabe prohibir la publicidad denominada comparativa o alusiva.

Ocupa también un lugar relevante la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación para la protección de los intereses de los consumidores (modificada por las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 1999/44/CE y 2000/31/CE).

La Comunidad Europea ha dedicado especial atención a regular el medio televisivo como soporte publicitario, dictando al efecto la Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, más conocida como de la "televisión sin fronteras" (modificada por la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997). En general, esta normativa ha venido a armonizar las regulaciones nacionales en aras a la implantación de un verdadero mercado de la televisión a nivel europeo y, por supuesto, tales medidas no podían dejar fuera un aspecto tan relevante como la publicidad llevada a cabo por este medio. La Directiva 89/552/CEE destina varios preceptos a regular los anuncios publicitarios emitidos por televisión, el patrocinio de programas y las ofertas directas realizadas a los telespectadores o televenta. En ellos se limitan los espacios publicitarios, el número de cortes publicitarios y sus modalidades (arts. 11 y 18), mientras se establecen

aquellos principios y postulados que habrán de respetar los contenidos publicitarios (arts. 12 y 16). Se prohíbe cualquier forma de publicidad televisada y la televenta del tabaco y sus derivados (art. 13), además de aquellos anuncios de medicamentos y tratamientos médicos que sólo puedan obtenerse por prescripción facultativa en el Estado miembro del que dependa el organismo de emisión (art. 14.1) y la *televenta* de medicamentos cuya comercialización está sujeta a autorización (art. 14.2). Por su parte, la publicidad de bebidas alcohólicas se restringe y queda sometida a importantes requisitos (art. 15). También se establecen los criterios que habrán de cumplirse en orden a la emisión de programas de televisión patrocinados (art. 17).

La publicidad llevada a cabo por las redes de telecomunicaciones y mediante comunicaciones electrónicas ha sido objeto de una primera regulación en la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio, sobre determinados aspectos de los servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico en el comercio interior, más conocida como Directiva sobre el comercio electrónico, que ha sido incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley (estatal) 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico. La normativa comunitaria se ocupa de la publicidad entre las "comunicaciones comerciales", que ella define como aquellas "formas de comunicación destinadas a proporcional directa o indirectamente bienes, servicios o la imagen de una empresa, organización o persona con una actividad comercial, industrial, artesanal o de profesiones reguladas" (art. 2 letra f]). Los Estados miembros habrán de garantizar que tales comunicaciones sean "claramente identificables como tales" (en particular cuando se trate de ofertas promocionales, en forma de descuentos, premios, juegos o concursos) y que permitan la identificación de las personas en cuyo nombre se llevan a cabo (art. 6). La Directiva prevé la posibilidad de que los Estados hayan prohibido la realización de comunicaciones comerciales que no hubieran sido previamente solicitadas y les exige, en otro caso, que garanticen la identificación por medios inequívocos del prestador de servicios establecido en su territorio y el respeto a las listas de exclusión voluntaria (*opt-out*) destinadas a las personas físicas que no deseen recibir este tipo de comunicaciones (art. 7). También les exige que permitan el uso de comunicaciones comerciales a quienes ejercen profesiones reguladas, sin perjuicio de los códigos de conducta que puedan adoptar sus colegios y asociaciones (art. 8).

Dentro ya de la normativa propiamente sectorial, no puede dejar de citarse la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (modificada por la Directiva 2001/101/CE de la Comisión). La Directiva 2002/67/CE de la Comisión, se ocupa específicamente del etiquetado de los productos alimenticios conteniendo quinina y cafeína. El Reglamento (CE) 1139/98, del Consejo, de 26 de mayo de 1998, regula la indicación obligatoria en el etiquetado de determinados productos alimenticios (obtenidos a partir de organismos modificados genéticamente) de información distinta de la prevista en la Directiva 79/112/CEE (derogada y sustituida por la Directiva 2000/13/CE antes citada). La cita debe hacerse también extensiva a la Directiva 90/496/CEE del Consejo, de 24 de setiembre de 1990, sobre etiquetado de productos alimenticios con propiedades nutritivas, la Directiva 94/54/CE de la Comisión, de 18 de noviembre de 1994, estableciendo menciones obligatorias en el etiquetado de determinados productos alimenticios, y la Directiva 76/768/CEE

del Consejo, de 27 de julio de 1976 (con sus diversas modificaciones) en materia de productos cosméticos. En este orden de cosas, la Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 1999 (modificada por la Directiva 2001/60/CE de la Comisión), ha venido a armonizar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados considerados peligrosos; y el Reglamento (CEE) 1014/90, de la Comisión, de 24 de abril de 1990, regula –entre otros aspectos– la designación y presentación de las bebidas espirituosas.

Por lo que respecta a la publicidad de productos sanitarios, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Directiva 93/42/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993 (modificada por las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 98/79/CE, 2000/70/CE y 2001/104/CE) y en la Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano.

La publicidad del tabaco y de sus derivados ha sido objeto de regulación específica a nivel comunitario por la Directiva 98/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 1998, pero el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, acogiendo en lo fundamental los motivos del recurso planteado por Alemania, apreció graves defectos técnico-jurídicos en su formulación y resolvió anularla, dictando al efecto la Sentencia de 5 de octubre de 2000. En la actualidad, está pendiente de publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Europea el texto definitivo de la Propuesta de nueva Directiva sobre aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y de patrocinio de los productos del tabaco. Se trata, una vez más, de superar las divergencias normativas a nivel estatal, en la medida en que constituyen un obstáculo para la libre circulación de este tipo de mercancías. Lo mismo que su predecesora, la Propuesta de nueva Directiva se muestra muy restrictiva con la publicidad y el patrocinio del tabaco, "un producto que crea dependencia y que es responsable de más de medio millón de muertes cada año en la Comunidad". En relación a este sector, se ha aprobado también la Directiva 2001/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2001), relativa a la fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco.

Detrás de este panorama legislativo, se esconde el primer problema al que debe hacer frente el Derecho Comunitario y que está a la base de buena parte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia. A saber: el difícil equilibrio entre el respeto al postulado general de libertad empresa y la necesidad de proteger los intereses de los consumidores y usuarios, que mueve a los Estados a adoptar medidas restrictivas de la publicidad. La experiencia nos demuestra que este tipo de restricciones publicitarias pueden llegar a convertirse en auténticas barreras y afectar a la unidad del mercado. Al final, como apunta el Libro Verde sobre Comunicaciones Comerciales elaborado por la Comisión, la cuestión es de "interés público" y de "proporcionalidad".

II.2.15.6. Referencia a la normativa asturiana en materia de publicidad.

La publicidad comercial no puede concebirse aisladamente, sino como parte de una actividad que se desarrolla en y para el mercado, y cuyo último objetivo no es

otro que la contratación onerosa de bienes y servicios. Como quiera que sea, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias ha dictado múltiples normas de contenido publicitario, orientadas hacia ámbitos muy dispares de su actividad y desde perspectivas igualmente diversas, en el marco de las competencias que le atribuyen la CE y el EA.

A) Defensa de consumidores y usuarios.

Buena parte de la regulación del Principado de Asturias en materia de publicidad se desenvuelve en el ámbito del consumo y adopta como fundamento el respeto y la protección del postulado constitucional de defensa de los consumidores y usuarios.

La Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de Consumidores y Usuarios, contiene las primeras pautas de esa normativa autonómica dictada para regular la actividad publicitaria y ordenar su ejercicio en función de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios, no sólo en su vertiente económica y social sino también frente a las situaciones de riesgo que puedan afectar a su salud y seguridad. La Ley lleva a cabo una enumeración de los que ha dado en considerar "derechos básicos de los consumidores y usuarios", en la que incluye también los de educación, audiencia, protección e información, agrupados todos bajo la rúbrica de "derechos básicos de los consumidores y usuarios". Es este último, por su configuración, el que está llamado a incidir más directamente en la regulación del fenómeno publicitario.

En efecto, al reconocer el derecho a "la recepción de una información veraz, correcta y suficiente sobre los diferentes bienes, productos o servicios", el legislador está aludiendo también a la obligación que pesa sobre quien promueve o contrata con los consumidores o usuarios de proporcionarles esa información, marcando con esta carga el contenido de sus mensajes publicitarios y elevándola, en suma, a la consideración de publicidad obligatoria.

Una vez que la Ley General del Estado sobre Consumidores y Usuarios ha determinado los contenidos que deben reunir las reglamentaciones de los bienes o servicios que implican riesgos para la salud o seguridad de los mismos, la Ley autonómica imputa (art. 7) a las Administraciones públicas del Principado de Asturias, en el ámbito de sus respectivas competencias, el deber de velar por el recto cumplimiento de dicha normativa. La medida afecta, de modo expreso, a los productos alimenticios, en cuanto a los requisitos exigidos legal o reglamentariamente sobre diversos aspectos de su elaboración, composición y manipulación, además del etiquetado y la información que han de proporcionar al consumidor. Pero también a los bienes y servicios destinados al cuidado y la estética personal, así como a los productos peligrosos, nocivos o tóxicos, y a los manufacturados, para que unos y otros se ajusten a sus respectivas reglamentaciones y cumplan las exigencias de etiquetado y envasado, llamadas a garantizar a los consumidores o usuarios un nivel de información adecuado sobre los mismos.

Por su parte, las Administraciones locales tienen reconocida potestad para controlar el etiquetado, presentación y publicidad (así como los demás requisitos o signos externos que hagan referencia a sus condiciones de higiene, salud y seguridad) de los bienes y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado (art. 52 letra h]).

En orden a la protección de los intereses económicos y sociales de los consumidores, la Ley faculta (art. 9.1 letra d]) a las Administraciones Públicas para que adopten medidas dirigidas a garantizar la adecuación del contenido de la publicidad a la naturaleza, características, condiciones, utilidad o finalidad de los bienes y servicios, permitiendo su exigencia por el consumidor aun cuando no figure expresamente en el contrato. Por más que esta última consecuencia no deje de ser una mera reiteración de lo dispuesto en la Ley General de Consumidores y Usuarios (art. 8) y, por su carácter contractual, exceda de la competencia autonómica en esta materia.

Otro de los frentes a los que han de dirigirse las medidas administrativas es la exigencia de que los usuarios, antes de contratar un servicio, conozcan su precio (letra f]). A tal efecto, la Ley requiere que se proceda a la exhibición de los mismos, junto con la relación de los servicios ofertados, sin omitir las cargas, impuestos o gravámenes, ni los descuentos que puedan venir en aplicación. Para ello, obliga a fijar carteles fácilmente visibles y legibles en el lugar donde se presten u ofrezcan. Además, el precio se configura como una mención obligatoria en las ofertas concretas de servicios realizadas mediante soportes publicitarios o informativos (art. 16.2). La exigencia de dar publicidad a los precios resulta también de aplicación a los bienes y productos "puestos a disposición de los consumidores" (art. 16.1). En caso de pago aplazado, Ley obliga a informar por escrito al consumidor o usuario acerca de la cuantía total del precio al contado y a plazos, así como del número y publicidad de éstos (art. 16.3).

La publicidad de las condiciones a las que se supedite la reserva del derecho de admisión, mediante carteles visibles, constituye un requisito para su eficacia. Esas condiciones no podrán ser indeterminadas, discriminatorias, arbitrarias ni incongruentes y deberán ser autorizadas y visadas por la Consejería competente en materia de seguridad pública (art. 12).

La adquisición de viviendas de nueva construcción es objeto de una regulación específica en la que se concretan los derechos de información del consumidor y se obliga al vendedor a facilitar al mismo documentación debidamente suscrita en la que se detallen, en planta a escala, la vivienda y el trazado de todas las instalaciones (en particular, las de suministros y fluidos), así como los materiales y su calidad, sobre todo cuando aquél no tenga acceso directo (art. 17).

La oferta, promoción y publicidad de los bienes y servicios destinados a consumidores y usuarios, con independencia de los soportes o medios de comunicación de que se sirva, habrán de respetar los principios de suficiencia, objetividad y veracidad. La Ley considera (art. 19.1) que una actividad publicitaria suficiente, objetiva y veraz constituye la mejor garantía de que la misma no terminará engañando a sus destinatarios sobre las características y condiciones de contratación de los bienes y servicio. También dispone (art. 19.2) que la mención publicitaria del precio de un bien o servicio lo sea de su totalidad (art. 19.2). Finalmente, la Ley impone (art. 19.3) a las Administraciones Públicas el deber de velar por la licitud de la publicidad, instando en otro caso su cesación o rectificación en el marco de la normativa estatal, cuando la misma vulnere los derechos de los consumidores y, en particular, los de aquellos colectivos especialmente protegidos.

La Ley tipifica como infracción la utilización de envases, etiquetas, rótulos, cierres, precintos o de cualquier otra información o publicidad que induzcan a confusión o enmascaren la verdadera naturaleza del producto (art. 35 letra c]). Asimismo, el incumplimiento de las normas por las que se regulan las marcas, etiquetas y enva-

ses de los productos, así como la publicidad sobre los bienes y servicios y sus precios (art. 36 letra c]). La primera constituye una infracción por alteración, adulteración o fraude, mientras la segunda lo será en materia de normalización, documentación y condiciones de venta o suministro. Por lo demás, su calificación como infracción leve, grave o muy grave se hace depender de determinadas variables legales (art. 39).

La Ley 10/2002, de 19 de noviembre, por la que se regula el Comercio Interior en el ámbito del Principado de Asturias, contiene también normas aplicables a la publicidad llevada a cabo con ocasión de tales actividades, de acuerdo todo ello con su finalidad de ordenar y modernizar las estructuras comerciales, proteger la libre y leal competencia empresarial y preservar los derechos de los consumidores (art. 1).

Al definir las condiciones de la oferta comercial, la Ley (art. 9.2) impone al empresario la obligación de proporcionar al consumidor o usuario información clara, veraz y apropiada para conocer las características del bien o servicio, los riesgos de su utilización y las condiciones de adquisición del mismo. También exige (art. 10.2) que los productos expuestos para la venta aparezcan marcados claramente con su precio y que lo propio suceda con los servicios en los establecimientos dedicados a su prestación, salvo en los casos establecidos reglamentariamente "por motivos de seguridad" o como consecuencia de la "naturaleza" de los bienes o servicios ofertados. La indicación del precio debe hacerse, además, con arreglo a lo dispuesto en el propio precepto.

El Título IV de la Ley del Comercio Interior (arts. 34 a 50) está dedicado a las "actividades de promoción de ventas", concebidas como ofertas de incentivos a corto plazo dirigidas a provocar la aceptación inmediata de los consumidores (art. 34.1). La Ley (art. 34.2) atribuye esta condición a las ventas "de promoción", "en rebaja", "de saldos", "en liquidación", "con obsequio" y, en general, cualesquiera "ventas con obsequio y prima". La regulación de estas modalidades de oferta comercial incluye, por su propia naturaleza, algunas normas de contenido netamente publicitario. Por regla general, se establece que los anuncios relativos a las mismas concreten la duración de la promoción y cumplan las reglas especialmente aplicables a cada tipo, evitando que se produzcan situaciones abusivas, que puedan inducir a error a los consumidores. De ahí la exigencia de que, cuando las promociones no alcancen a la mitad de los artículos ofertados por el comerciante deben referirse a los sectores realmente afectados y no anunciarse como medidas generales; o la propia obligación de que, tratándose de promociones que transmitan al consumidor el mensaje de una rebaja en el precio ordinario de los productos, el comerciante haga constar la diferencia entre el precio anterior y el actual (art. 35). Además, el promotor deberá informar al consumidor, de forma manifiestamente visible desde el exterior del local, acerca de los medios de pago admisibles en las diversas promociones (art. 37).

Al ordenar y definir cada modalidad de oferta promocional, la Ley fija también los requisitos que debe reunir su publicidad, junto con las menciones o informaciones que deberá contener. Por lo que respecta a las ventas de promoción, la regla es que vayan precedidas o acompañadas de información en torno a los bienes promocionados, las condiciones de venta de los mismos, así como las menciones relativas al precio actual y el descuento, y el dato de disponer de existencias suficientes para hacer frente a la demanda (art. 42.1). Tratándose de ventas en rebajas, cada comerciante deberá fijar en el exterior de su local las fechas de inicio y finalización del periodo de rebajas en el Principado (art. 43.2), quedando prohibido anunciarlas

cuando la oferta no alcance a la mitad de los artículos existentes en el establecimiento, salvo que vengan referidas específicamente al artículo o artículos rebajados (art. 44). Por su parte, los establecimientos dedicados permanentemente y en exclusiva al comercio de saldos han de indicarlo claramente en el exterior (art. 47.1), disponiéndose que toda oferta de saldos debe proporcionar al consumidor información clara y precisa acerca del origen, calidad, estado y garantías de los productos, así como hacer constar de manera expresa, en su caso, la circunstancia de que los productos son defectuosos o se hallan deteriorados (art. 47.2). Las ventas en liquidación no pueden anunciarse con antelación superior a una semana y el comerciante está obligado a indicar en el exterior de su local la fecha de inicio de la liquidación y los motivos de la misma, debiendo además tener expuesta al público una copia de la comunicación del hecho que hubiera dirigido a la Consejería competente (art. 48). La promoción consistente en ventas con prima habrá de llevarse a cabo con arreglo a sus bases que, no hallándose acreditadas notarialmente o ante la Dirección General competente, tendrán que hacerse constar en el envase o envoltorio del artículo en cuestión, siendo obligatorio difundir los datos de los premiados a través de los medios de comunicación (art. 50).

En la normativa aplicable a las denominadas "ventas especiales" del Título V (arts. 51 66) hallamos también diversos aspectos relativos a su publicidad. Tratándose, por ejemplo, de "ventas domiciliarias" (art. 54), la publicidad de la oferta que deberá proporcionarse al consumidor habrá de incluir los datos de identificación del empresario, las características esenciales del bien, el precio y las condiciones de pago, así como los gastos y plazo de envío, y el derecho a la devolución sin cargos que asiste al comprador durante, al menos, siete días. Algo similar sucede con las "ventas a distancia", con las salvedades y los requisitos que la Ley (art. 50) establece para sus ofertas. También hay menciones específicas a la publicidad e información que han de acompañar a las ventas "automática" (art. 60) y "ambulante" (art. 65).

De otra parte, el legislador autonómico ha situado entre las actuaciones públicas en materia comercial la realización de campañas de promoción del comercio (art. 68.1 letra i]), al igual que la organización –periódica o esporádica– de certámenes comerciales teniendo por objeto la exposición, difusión y promoción comercial de bienes y servicios (art. 70).

Por lo general, el incumplimiento de los preceptos sobre información publicitaria se configura por la Ley como infracción grave (art. 75). Así ocurre, por ejemplo, cuando se anuncian operaciones bajo la publicidad propia de las actividades de promoción de ventas reguladas legalmente, sin serlo (letra h]), cuando se falsean las ofertas publicitarias realizadas con ocasión de ventas promocionales (letra j]), o cuando se presentan públicamente como ventas directas las que no lo son (letra n]). Sin embargo, la falta de información al público acerca de los días y horas de apertura y cierre de los locales comerciales constituye una infracción leve (art. 74 letra b]), lo mismo que cualquier otro incumplimiento de la normativa de ordenación carente de tipificación específica (letra d]).

3. La legislación turística del Principado de Asturias, contenida actualmente en la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, incluye entre los principios básicos de la política turística de la Comunidad Autónoma la protección de los derechos e intereses legítimos tanto de los usuarios como de los empresarios turísticos, "con especial referencia a lo que se establezca en la publicidad y contratos de los servicios turísticos y sus precios" (art. 4. letra i]).

La Administración autonómica asume legalmente (arts. 5 y 6) la función de promover y fomentar la imagen del Principado y de sus recursos turísticos dentro y fuera de Asturias, en coordinación con las entidades locales. La Ley establece ciertos derechos y deberes de carácter informativo en favor de los usuarios (art. 20) y a cargo de los empresarios (art. 23), al tiempo que reconoce a estos últimos la facultad de hacer públicas sus ofertas "en los catálogos, directorios, guías y sistemas informáticos de la Administración turística asturiana", así como de posibilidad de sumarse a la labor promocional que pueda llevar a cabo dicha Administración (art. 22. letras a] y b]). Partiendo del postulado general de libertad de precios (como no podía ser de otro modo), la Ley impone a los empresarios la obligación de "hacerlos públicos para garantizar su previo conocimiento por los clientes", exigiendo que en la "publicidad" de los mismos haga constar la indicación relativa a la inclusión o no del impuesto sobre el valor añadido (art. 29).

El Título V (arts. 56 a 63) de la Ley de Turismo aparece dedicado a la promoción y el desarrollo turísticos. En lo fundamental, su objeto es la regulación de las acciones de la Administración autonómica en orden a potenciar el ejercicio de esta actividad y, en general, la imagen turística de Asturias. Esta labor promocional se concreta luego en una serie de medidas de índole publicitaria, como la de proceder al diseño y ejecución de campañas de fomento del turismo o la de prestar apoyo a iniciativas de este mismo cariz cuando tengan "interés general para el sector" (art. 58). La Administración de Principado deberá dotarse de medios y sistemas de información para dar a conocer la oferta y la demanda turísticas, así como adoptar (en colaboración con las entidades locales y las asociaciones del sector) las medidas necesarias para impulsar sistemas e instrumentos de información turística sobre Asturias (art. 60).

En el plano sancionador, la Ley tipifica como infracciones graves (art. 71) el empleo de publicidad engañosa (letra f]) y la referida a actividades turísticas no autorizadas (letra c]), además de la indebida utilización de denominaciones, rótulos o distintivos (letra e]). De otra parte, se considera infracción leve (art. 70 letra e]) "el incumplimiento de las normas sobre publicidad de los servicios a prestar y sus precios".

En los desarrollos reglamentarios de la Ley del Turismo, hallamos también normas de ordenación publicitaria. Se trata, básicamente, de disposiciones relativas a la obligación que pesa sobre los empresarios de publicar sus precios y de utilizar los distintivos propios de su tipo de actividad y categoría. Así lo establecen, por ejemplo, el Decreto 92/2002, de 11 de julio, en relación al turismo activo (arts. 10 y 12), el Decreto 116/2002, de 5 de setiembre, para los albergues turísticos (arts. 26 y 5), el Decreto 143/2002, de 14 de noviembre, en lo que se refiere a los alojamientos de turismo rural (arts. 12, 26, 27 y 5, 20, 23, 44, 56), el Decreto 34/2003, de 30 de abril, respecto a las viviendas vacacionales (arts.15 y 5) y el Decreto 32/2003, de 30 de abril, en torno a la que ha dado en denominarse actividad de restauración (arts. 26 y 7).

4. La Ley 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro (recientemente modificada por Ley 16/2002 para adaptarla a la Ley estatal 44/2002 sobre Medidas de Reforma del Sistema Financiero), en el Título (IV) relativo a las actividades de estas entidades de crédito y en un precepto (art. 69) dedicado a la protección de los clientes, confiere al Consejo de Gobierno la potestad de dictar –de acuerdo con la legislación estatal en materia de publicidad y en el marco de la legislación básica sobre disciplina y control de las entidades de crédito– "las normas necesarias para que la publicidad de las operaciones servicios de las Cajas de Ahorro incluya todos los elementos necesarios para apreciar con suficiente claridad las verdaderas condiciones de su

oferta", estableciendo a tal efecto "las modalidades de control administrativo de dicha publicidad y el régimen de autorización administrativa previa". En este sentido, ya el Decreto 52/1992, de 4 de junio, sobre actuación e inversiones de las Cajas de Ahorro que operan en el Principado de Asturias, alude (art. 11) a la exigencia de que los proyectos y presupuestos de publicidad de las Cajas con sede en el Principado se sometan, antes de su difusión, a la autorización de la Dirección Regional de Tributos y Política Financiera, siempre que tengan por objeto la captación del ahorro público, la colocación de activos con la intervención (directa o indirecta) del Principado de Asturias o la realización de actividades en las que el Principado aparezca mencionado de forma tanto expresa como tácita, así como cada vez que se refieran al "coste de rentabilidad para el público" (sic). El régimen alcanza también a la publicidad de las Cajas que no tienen su sede en el territorio del Principado de Asturias, que habrá de ser objeto de consulta previa en los mismos casos de colocación de activos y empleo de la denominación Principado. Más allá de estos supuestos, las Cajas vienen obligadas a informar a la autoridad administrativa "a efectos de su conocimiento" sobre la publicidad que llevan a cabo en el mercado.

Con arreglo a la Ley de Cajas (art. 81.3 letra a]), la falta de cumplimiento por la entidad de crédito de sus obligaciones publicitarias constituirá una infracción grave, en la medida en que supone la realización de actos u operaciones sin la preceptiva autorización o sin observar las condiciones básicas aplicables a los mismos.

5. La actividad publicitaria relativa a los centros y actividades de índole sanitaria se halla sometida a un régimen específico, contenido actualmente en el Decreto 66/2002, de 9 de mayo, que derogó y dejó sin efecto la normativa anterior del Decreto 63/1997. El citado reglamento establece un sistema de autorización administrativa previa para la publicidad sanitaria, al tiempo que la somete a determinados controles. Su ámbito de aplicación se reduce, sin embargo, a los centros que el mismo define como sanitarios y a las actividades que se realizan en ellos. Esto deja fuera la vertiente propiamente objetiva o de producto y, por consiguiente, todas las cuestiones relativas a la publicidad de los medicamentos de uso humano y, en general, de los métodos o sustancias susceptibles de aplicación sanitaria. En lo tocante al control y sanción de la publicidad de medicamentos, la competencia del Principado de Asturias es de mera ejecución y se desenvuelve en el marco de la legislación estatal (art. 149.1.16ª CE).

Más allá de tales cuestiones, lo que se pretende con este Decreto no es otra cosa que proteger la salud de las personas de los perjuicios que puedan derivarse de la publicidad de las actividades sanitarias, garantizando el respeto al postulado de veracidad, tanto en lo que se refiere al contenido de la oferta de tales servicios como a los resultados que puedan producir sobre la salud. Por esa misma razón, la competencia autonómica para proceder a la regulación de este sector de la publicidad no se fundamenta únicamente en sus atribuciones exclusivas en materia de publicidad y debe hacerse residir también en las que le corresponden en materia de sanidad y defensa de consumidores y usuarios, "en el marco de la legislación básica del Estado" y de acuerdo con lo establecido en el propio EA (art. 11.8). En justa correspondencia con ello, la Exposición de Motivos del Decreto alude a los dictados tanto de la Ley General de Sanidad como de la Ley General de Publicidad para justificar el control por parte de la Administración autonómica de la publicidad comercial sanitaria, por recaer sobre bienes o actividades susceptibles de generar riesgos para la salud o la seguridad de las personas. En este sentido, habrá de tenerse en cuenta también la

regulación del Real Decreto 1907/1996, de 2 de agosto, relativo a la publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria, y muy particularmente lo establecido en aquellos artículos del mismo que, según su Disposición Adicional tercera, tienen la consideración de normativa estatal básica, de acuerdo con la CE (art. 149.1.16ª) y la Ley del Medicamento.

El Decreto 66/2002 define (art. 2) la publicidad sanitaria como toda forma de comunicación realizada con ocasión de la prestación de servicios sanitarios o del ejercicio de una actividad profesional, por cualquier medio o soporte, con la finalidad de "promover directa o indirectamente la contratación de actividades y servicios susceptibles de generar riesgos para la salud de las personas, que tengan cualquier tipo de repercusión positiva o negativa sobre la salud humana o que impliquen perjuicios económicos para el restablecimiento o reparación de la salud alterada". A continuación (art. 3), procede a enumerar los centros y establecimientos cuya finalidad principal es la prestación de servicios sanitarios, equiparando su publicidad con la que pueda llevar a cabo "por cualquier persona [...] en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, profesional, artesanal o de otra índole" (*sic*).

La pieza clave de todo el sistema es la sumisión de la publicidad de centros y servicios sanitarios a un régimen de autorización administrativa previa (art. 5). El Decreto fija los requisitos que debe reunir la solicitud de autorización, que se presentará ante la Consejería competente en materia sanitaria, acompañada de la preceptiva autorización. Al establecer el orden de tramitación, la norma contempla incluso la posibilidad de que se trate de una actividad publicitaria que hubiera sido ya autorizada por una Administración competente, en un ámbito territorial diferente (art. 6). Para colaborar en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia se crea la Comisión de Control de Publicidad Sanitaria (art. 9), con importantes funciones de propuesta y asesoramiento (art. 12). Al final de todo el trámite y dentro del plazo de tres meses, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, habrá de recaer la correspondiente resolución administrativa, autorizándola o denegándola. El Decreto dispone (art. 7) que la misma deberá tener en cuenta los principios y reglas de competencia leal, transparencia, exactitud y veracidad, además de los establecidos en la legislación general de sanidad, de publicidad y de consumidores y usuarios. La autorización otorgada tendrá una vigencia –*rebus sic stantibus*– de cinco años (art. 8), debiendo inscribirse en el Registro de Publicidad Sanitaria que se crea al efecto (art. 13). Se ha dispuesto también (art. 16) que, en todos los mensajes publicitarios sujetos al Decreto, se exprese el número de registro de su autorización; y que, tratándose de clínicas o entidades anunciadas bajo rótulos genéricos, se haga constar en sus dependencias la identificación personal, la titulación y la situación de los profesionales empleados en ellas.

Frente a los problemas que pudiera comportar la extraterritorialidad en orden a la aplicación de sus reglas, el Decreto prevé (art. 17) que los medios de comunicación que realicen su actividad a través de "delegaciones, sucursales, establecimientos o explotaciones en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias", no puedan emitir ni insertar este tipo de publicidad si no va precedida de la correspondiente autorización administrativa.

Finalmente, el Decreto reconduce (art. 19) su régimen sancionador al previsto por la Ley General de Sanidad y la Ley General de Publicidad, "previa instrucción del oportuno expediente administrativo conforme a lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Sancionador General en la Administración del Principado de Asturias",

y todo ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que pudieran concurrir. A tal efecto, la responsabilidad de la actividad publicitaria regulada en el mismo se imputa solidariamente a los anunciantes, a las agencias de publicidad y a los titulares de los medios de comunicación social, "si han sido previamente prevenidos de la situación irregular" (art. 18). Por lo demás, la difusión de mensajes no autorizados o con incumplimiento de los requisitos de esta normativa podrá dar lugar a la suspensión de la publicidad hasta tanto se subsanen los defectos o se cumplan tales requisitos (art. 19.2). Medida esta última que entiendo perfectamente compatible con la posibilidad –alternativa– de ejercitar acciones de cesación por publicidad ilícita ante los órganos de la jurisdicción ordinaria, en el justo marco de lo dispuesto en la legislación general sobre publicidad (art. 28 LGP).

La prestación se servicios ópticos, tanto a través de establecimientos de óptica como de oficinas de farmacia con secciones dedicadas a esta especialidad, es objeto de ordenación por el Decreto 79/1997, de 18 de diciembre, en el que se ratifica su carácter de centros sanitarios y se les somete al control e inspección propio de éstos también en lo relativo a sus "acciones de promoción y publicidad" (art. 3 letra g]). Y lo mismo sucede con las consultas dentales y los laboratorios de prótesis dental, si nos atenemos a lo dispuesto (art. 4) en el Decreto 12/1998,de 5 de marzo.

6. El Principado de Asturias ha prohibido por Ley 5/1990, de 19 de diciembre, la venta de bebidas alcohólicas a personas menores de dieciséis años, como medida sanitaria destinada a proteger su salud frente a la dependencia etílica. Al propio tiempo, la Ley adopta también una serie de medidas tendentes a impedir el acceso de esos menores a la publicidad comercial destinada a promocionar el consumo de alcohol.

En este orden de cosas, ha quedado prohibida (art. 10) la difusión entre menores de dicha edad, "directamente o por correo", de propaganda de bebidas alcohólicas, marcas, empresas elaboradoras o locales de degustación. Tanto en los establecimientos habilitados para la expedición de bebidas alcohólicas como en los de alimentación, deberá hacerse constar dicha prohibición legal mediante carteles situados en lugares perfectamente visibles (art. 12). La Ley dispone también que la misma se advierta a los consumidores "mediante el sistema de etiquetas en el producto u otro similar" (art. 13). En relación con esto, también se supedita el otorgamiento de autorizaciones administrativas para la promoción pública de bebidas alcohólicas en ferias o exposiciones a que no se permita el acceso de menores de dieciséis años; y cuando dicha promoción tenga lugar en el recinto de expediciones, muestras o actividades similares relativas a otros productos o servicios, habrá de verificarse en espacios diferenciados a los que tendrán vetado el acceso aquellas personas (art. 9).

El incumplimiento de estas normas se halla tipificado legalmente como infracción grave (art. 20 letra f]), pudiendo llegar a muy grave en caso de empleo de "propaganda organizada con ánimo de proselitismo" (art. 21 letra b]).

7. La Ley 3/2001, de 4 de mayo, somete (art. 13) la publicidad relativa al juego y las apuestas a importantes restricciones. En primer lugar, exige que la misma sea objeto de previa autorización administrativa, para lo cual habrá de cumplir las condiciones que se fijen reglamentariamente. El legislador autonómico prohíbe, además, expresamente aquella publicidad que incite o estimule la práctica de tales actos, así como la que perjudique la formación de la infancia y de la juventud, salvando tan solo la que pueda considerarse como "meramente informativa" (*sic*). Quedan igualmente prohibidos, de manera "taxativa", los actos promocionales de este tipo de actividades comerciales, con independencia de su naturaleza, incluido el ofrecimiento de

obsequios y regalos, aunque sea en forma de consumiciones gratuitas o por precio inferior al de mercado.

En el aspecto disciplinario, la Ley (art. 40 letra v]) tipifica como infracción muy grave la realización de publicidad de juegos y apuestas o de los establecimientos dedicados a esta actividad "sin la debida autorización o al margen de los límites fijados en la misma"; y como *grave* (art. 41 letra k]) el incumplimiento de la prohibición de llevar a cabo actos de promoción. En desarrollo de esta legislación ordenadora de los juegos y las apuestas, han sido dictadas otras disposiciones de carácter reglamentario conteniendo la normativa específica de algunas modalidades de ellos y en las que se alude también a aspectos relacionados con su publicidad, como el Decreto 7/1998, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Juego del Bingo (art. 15) y el Decreto 77/1997, de 27 de noviembre, conteniendo el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar (art. 90), recientemente modificados, el primero por el Decreto 95/2002 y el segundo por el Decreto 30/2001.

Por su parte y con carácter provisional, el Decreto 95/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas del Principado, incluye (Disposiciones transitorias 3ª, 4ª y 5ª) entre las menciones que han de hacerse constar en los escritos de solicitud de autorización relativos al ejercicio de algunas de estas actividades, carentes aún de reglamentación, los medios publicitarios y anuncios que se pretende utilizar, para su control por parte de la autoridad administrativa.

8. La regulación de espectáculos públicos y actividades recreativas contenida en la Ley 8/2002, de 21 de octubre, establece como medida de protección de los usuarios de estos servicios la exigencia de que su publicidad refleje con suficiente claridad los contenidos y condiciones en que habrán de desarrollarse, "de forma que se asegure la capacidad de elección" (art. 26.1 letra a]); y también que la misma haga referencia a la Resolución administrativa por la que hubieran sido autorizados (art.18.5). La realización de publicidad fraudulenta, capaz de distorsionar la "capacidad electiva" del público, aparece tipificada legalmente como infracción grave (art. 33 letra i]).

B) Urbanismo, ordenación del territorio, defensa del medio ambiente y cultura.

En la normativa ordenadora del territorio encontramos también disposiciones relativas al ejercicio de actividades publicitarias, atendiendo a su vertiente espacial y en ocasiones también acústica.

La Ley 3/2002, de 19 de abril, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, al regular los derechos y deberes de los propietarios de terrenos y construcciones, declara (art. 36) con carácter general que los mismos se hallan sometidos al cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio cultural y de rehabilitación urbana, así como a las vinculaciones derivadas de la legislaciones en materia de costas, aguas e infraestructuras y demás normas sectoriales que incidan sobre el uso de los terrenos. En este orden de cosas y con carácter general, les impone (art. 37) también la obligación de destinar sus terrenos y construcciones a usos que resulten compatibles con el planeamiento urbanístico y las exigencias medioambientales, así como la de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. La Administración del Principado de Asturias y las entida-

des locales son los encargados legalmente de delimitar el uso del suelo y prohibir aquellos usos que no se ajusten a su ordenación urbanística (art. 4).

Por su parte, el vigente texto de la Ley 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística se refiere (art. 1) a la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública entre los usos del suelo para los que se requiere la previa obtención de una licencia urbanística, cuyo otorgamiento correrá a cargo de los Concejos, "dentro de los límites marcados por la legislación del Suelo y por la de Régimen Local". En otro lugar (art. 16.4), establece también que, fuera del recinto de suelo urbano, sólo podrá concederse dicha licencia en aquellas zonas y supuestos para los que la ordenación urbanística autorice este tipo de actividad publicitaria. Nada de esto se dispone al fijar el régimen de las demás categorías de suelo. Por lo que respecta al urbanizable, la Ley (art. 33) se limita a admitir la posibilidad de autorizar ciertos "usos y obras provisionales", siempre que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial, ni por el planeamiento general"; y, en cuanto al suelo no urbanizable, se remite (art. 34) a lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable y las normas y Planes Especiales, ambientales y sectoriales dictados para su protección. Ya en el aspecto disciplinario, la Ley (art. 16) exige al anunciante que hubiere procedido a la instalación de carteles sin contar con la preceptiva licencia que proceda a su retirada y le sanciona con una multa, que puede ir acompañada, en caso de demora, de otras de carácter coercitivo (art. 16).

Tratándose del litoral, la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural, adopta (art. 15) la categoría general y residual de "suelo no urbanizable de costas" y, dentro de ella, define (art. 16) la denominada "zona de protección específica", en la que cualquier uso –a excepción de los cultivos y plantaciones– habrá de ser objeto de autorización por el Consejo de Gobierno. Ahora bien, las directrices subregionales de ordenación del territorio para la franja costera, aprobadas por el Decreto 107/1993, siguiendo la estela de legislación estatal de costas, al regular las limitaciones del derecho de propiedad sobre terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público, prohíben la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos y audiovisuales, tanto en la "servidumbre de protección" de la Ley de Costas como en esa otra "zona de protección específica".

En esta misma línea y por lo que respecta a los espacios naturales, la Ley 5/1991, de Protección, considera (art. 43) una infracción administrativa de sus disposiciones reguladoras, la instalación de carteles y publicidad (a las que se equipara con el almacenamiento de chatarra) "en los espacios naturales protegidos y en su entorno, cuando se rompa la armonía del paisaje y se altere la perspectiva del campo visual". Norma que suele reiterarse en los reglamentos de declaración de tales espacios.

En la Ley 13/1986 de Ordenación y Defensa de las Carreteras del Principado no hallamos un precepto análogo al contenido en la Ley 25/1988, de Carreteras del Estado, cuando prohíbe (art. 24) realizar publicidad en cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera, fuera de los tramos urbanos de las carreteras estatales. Prohibición que, según el Reglamento de desarrollo de esta Ley (art. 88.2), afecta a todos los elementos de la instalación publicitaria y comprende no sólo la fijación de carteles y colocación de soportes, sino cualquier otra manifestación de la citada actividad publicitaria (sin más excepciones que los carteles informativos autorizados por el Ministerio y las contenidas en el propio texto del Reglamento). La legislación autonómica en materia de carreteras, contenida en la Ley 13/1986, de 28

de noviembre con sus modificaciones, no confiere un tratamiento especial a las instalaciones publicitarias, quedando éstas sometidas a la normativa general sobre limitaciones de uso aplicable a las áreas de influencia de las carreteras y, más allá, como se ha visto, al régimen de ordenación urbanística del territorio. Todo lo cual no ha impedido al Tribunal Supremo oponerse a la retirada del antiguo "toro de Osborne" (STS de 22 de julio 1997, RJ 6335). Aunque las normas bien podrían ser más certeras, en una materia que –más allá de las zonas fijadas para el uso y defensa de las carreteras estatales– cae de pleno dentro de las competencias del Principado de Asturias.

La protección y promoción del asturiano, como lengua tradicional de Asturias, que lleva a cabo la Ley 1/1998, de 23 de marzo, alcanza también al ámbito de la publicidad. La Ley prevé (art. 14), en tal sentido, la convocatoria y el otorgamiento de ayudas subvenciones específicas a los empresarios que la utilicen en su publicidad, etiquetado, correspondencia o documentación.

La Ley 1/2001, de 6 de mayo, de Patrimonio Cultural, al tratar del régimen aplicable a la categoría general de los Bienes de Interés Cultural, en su capítulo segundo, menciona entre las pautas que han de regir el planeamiento y autorización de obras en relación con los denominados "Conjuntos Históricos", la prohibición de publicidad, tanto mediante vallas o carteles como por medios de carácter acústico (art. 57.2 letra b]). Para, acto seguido, extender esta norma a la regulación de otros tipos de Bienes culturales, como son las "Zonas Arqueológicas", las "Vías", los "Jardines" y los "Sitios Históricos" (art. 57.3).

C) Medios de comunicación social.

Recientemente, en el marco de sus competencias, el Principado de Asturias ha promulgado la Ley 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social, dando lugar a la creación del denominado Ente público de Comunicación, al que se atribuye el ejercicio de las funciones de la Comunidad en esta materia y la gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión y televisión de titularidad autonómica.

La publicidad comercial aparece tan solo mencionada en esta Ley, en relación a dos cuestiones diferentes. Por un lado, al definir las atribuciones del Consejo de Administración del Ente, entre las que figura el establecimiento de normas reguladoras de la emisión de publicidad en los medios dependientes del mismo, "teniendo en cuenta el control de calidad de la misma, el contenido de los mensajes publicitarios y la adecuación del tiempo de publicidad a la programación y a las necesidades de estos medios" (art. 7.1 letra k]). Por otro, entre las actividades susceptibles de generar recursos de financiación al Ente público y a sus sociedades (art. 26), previendo incluso la posibilidad de constituir una sociedad filial en este área, en orden a la consecución de una gestión más especializada y eficaz de tales medios (art. 16).

La normativa que vaya a dictarse en desarrollo de estas cuestiones deberá respetar lo establecido en la legislación básica del Estado, habida cuenta de que la competencia del Principado de Asturias en relación a los medios de comunicación social se ejerce de conformidad con aquélla, en el justo marco de lo dispuesto en los arts. 149.1.27ª CE y 17 EA. Esto nos sitúa, por lo que respecta a la televisión, ante el texto vigente de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, relativa a la coordinación de Disposiciones

legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en torno al ejercicio de actividades de Radiodifusión televisiva, la cual –de acuerdo con su disposición final primera– tiene el carácter de norma estatal básica. Como es sabido, esta Ley dedica todo un Capítulo (el III) a ordenar la publicidad llevada a cabo por televisión (en sus diversas modalidades, incluida la *televenta*) y aún se ocupa de la protección de los menores frente a ella (art. 17) y de establecer el régimen de infracciones y sanciones en caso de incumplimiento de dicha norma (art. 20).

D) Reglamentaciones de carácter sectorial.

Los aspectos publicitarios son también objeto de regulación en diversas normas autonómicas de carácter meramente reglamentario, dirigidas por regla general, a la ordenación administrativa de determinados sectores de la actividad empresarial o profesional que imponen a los operadores económicos deberes de información publicitaria en aras, sobre todo, a la tutela de los intereses de los consumidores o usuarios. En algún caso, la aplicación de estos regímenes pudiera llegar a plantear problemas de legalidad, debido a que sus preceptos inciden, sin la debida cobertura legal, en aspectos relativos a actividades –como son la empresarial y la profesional– sometidas constitucionalmente a un régimen de libertad.

En orden al ejercicio de la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, equipos y componentes, el Decreto 1/1998, de 8 de enero, impone (art. 12) a los empresarios la obligación de exhibir al público en sus locales, de forma perfectamente visible, determinados aspectos de su oferta, entre ellos los precios aplicables por hora de trabajo y servicios concretos, los horarios de apertura, así como ciertas leyendas conteniendo derechos y obligaciones básicos de los usuarios de tales servicios, de acuerdo con los postulados de dicha norma.

El Decreto 14/2002, de 8 de febrero, por el que se regula la prestación de servicios de grúas de vehículos automóviles exige (art. 3) la puesta a disposición de los usuarios, con carácter previo a la formulación del presupuesto, de una hoja informativa en la que habrán de figurar determinados datos, así como la obligación de proceder a la exhibición en su establecimiento de tales informaciones "de modo permanente y de forma perfectamente visible y legible para los consumidores". Al propio tiempo, se prohíbe cualquier ostentación de alusiones a terceros que puedan inducir a error a dicho usuario acerca de los vínculos del prestador del servicio.

Al ordenar la actividad profesional de los mediadores de seguros en el Principado, el Decreto 10/2001, de 25 de enero, impone a éstos el deber de hacer constar en toda la publicidad y documentación propia del giro o tráfico de su actividad mercantil, las expresiones –según su condición sea la de personas físicas o jurídicas– de "agente de seguros" o "sociedad de agencia de seguros", en el caso de los agentes, y de "corredor de seguros" o "correduría de seguros", tratándose de los corredores, además de otras menciones relacionadas con el modo de llevar a cabo su labor de mediación.

El Decreto 67/1996, de 24 de octubre, por el que se regulan la producción agraria ecológica, la elaboración y comercialización de tales productos y se establece la autoridad de control, restringe la utilización publicitaria de indicaciones que hagan referencia a un supuesto método ecológico de producción, a aquellos pro-

ductos que hayan sido obtenidos a través de los procesos referidos en el Reglamento CEE 2092/91 y las disposiciones dictadas en su desarrollo. La restricción afecta a las menciones "ecológico", "obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis", "biológico", "orgánico", "biodinámico" y sus respectivos compuestos, así como a los vocablos o sufijos "bio" y "eco" y, en general, a cualquier tipo de indicación que pueda llevar al consumidor a entender que los productos o sus ingredientes han sido obtenidos por un proceso de carácter ecológico (art. 10.1). En correspondencia con esto, también se prohíbe (art. 10.2) la utilización de los mismos en relación a otros productos agrarios y alimenticios, así como la de cualquier otra simbología comercial que, por su similitud gráfica o fonética con aquéllos (aun cuando vinieran acompañados de expresiones tales como "tipo", "estilo", "gusto" u otras análogas) pueda inducir a error a los consumidores acerca de su naturaleza ecológica.

El Decreto 25/1996, de 20 de junio, regulador de la prestación de servicios a domicilio dirigidos al mantenimiento y reforma de la vivienda y sus instalaciones, exige (art. 2) a los empresarios del ramo la publicación de una hoja informativa destinada al usuario en la que se especifiquen los precios que cobran por tiempo de trabajo o por determinados servicios (incluyendo todo tipo de impuestos y gravámenes), así como los recargos y gastos de desplazamiento.

El propio régimen general de concesión de subvenciones, aprobado por Decreto 71/1992, de 29 de octubre (modificado por Decreto 14/2000), impone al beneficiario de cualquier subvención otorgada por el Principado la obligación (art. 4.2 letra gl) de hacer constar en toda la información o publicidad que lleve a cabo de la actividad relativa a la misma el dato de que está subvencionada por el Principado de Asturias.

II.2.15.7. Juicio crítico de la competencia autonómica.

La complejidad del fenómeno publicitario hace que la regulación de esta actividad incluya aspectos muy diversos y haya de abordarse necesariamente desde perspectivas diferentes. Como hemos podido comprobar, esta circunstancia incide de forma directa en la configuración jurídica de los regímenes publicitarios, que incluyen tanto normas relativas a los aspectos propiamente contractuales de la publicidad, como otras destinadas a ordenar la actividad económica que pretende promocionar y no faltan tampoco otras imponiendo deberes de publicidad informativa.

Esta circunstancia se debe a que la publicidad comercial no siempre se configura en nuestros ordenamientos como un fin en sí misma y a menudo se la contempla como un aspecto o, si se quiere, una manifestación –por más que sea relevante– de la actividad empresarial y mercantil que sea. Esto hace que no pueda concebirse aisladamente, ni su regulación plantearse en términos absolutos. Más allá de cuestiones de orden técnico, la disciplina jurídica de la publicidad estará en función de los fines o intereses a los que sirve. Del derecho a competir por el mercado de unos y el derecho a recibir información de otros; o de la potestad de control que la normativa de ordenación atribuya a la autoridad administrativa de cada mercado.

El reconocimiento –hoy general– a las Comunidades Autónomas de competencia "exclusiva" en materia de publicidad no parece haber tenido en cuenta la naturaleza

compleja de esta actividad. Así y todo, su ejercicio se halla sujeto a importantes restricciones, que resultan del propio tenor literal de esos Estatutos, cuando salvan la competencia del Estado sobre ciertos aspectos de la publicidad o disponen que la competencia autonómica se ejercite en colaboración con el Estado. Tales límites se deducen también de la distribución de competencias que lleva a cabo la Constitución en relación a sectores de evidente proyección publicitaria. Pero, sobre todo, resulta del contenido mismo de la publicidad y de las vertientes civil, mercantil, procesal o penal de su regulación.

El resultado final que arroja la operación será el contenido y alcance reales de esa competencia autonómica "exclusiva". Se trata, básicamente, de la potestad de ordenar administrativamente la publicidad comercial, en primer lugar, respecto de aquellos sectores en los que la Comunidad tiene atribuidas competencias en régimen de exclusividad; asimismo, en relación a aquellos otros en los que comparte sus atribuciones con el Estado, de conformidad, en este caso, con los criterios de reparto de competencias establecidos al efecto; y, finalmente, haciendo valer su título de "exclusividad", en cuanto a la publicidad en aquellos ámbitos y materias, que no sean de competencia estatal. Todo ello con pleno respeto a los preceptos y principios constitucionales, a la normativa comunitaria europea y a la dictada, dentro de su ámbito potestativo, por el Estado y sin invadir la esfera de competencias de este último en cuanto a otros aspectos del complejo fenómeno publicitario.

II.2.16. Servicio meteorológico[*].

II.2.16.1. El servicio meteorológico estatal.

El art. 149.1.20ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el servicio meteorológico. Esta labor es llevada a cabo por la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, que bajo la dependencia de la Subsecretaría de Medio Ambiente se integra en este Ministerio. Como autoridad meteorológica del Estado, ejerce la planificación, dirección, desarrollo y coordinación de las actividades meteorológicas de cualquier naturaleza en el ámbito nacional y la representación del Estado en materia meteorológica en los organismos y ámbitos internacionales; fundamentalmente la Organización Meteorológica Mundial, el Centro Europeo de Predicción a Plazo Medio y la Organización Europea de Satélites Meteorológicos. Ostenta, asimismo, la Secretaría del Consejo Nacional del Clima, centrado en la lucha contra el cambio climático, cuya composición y funciones se regulan por Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre.

---

[*]**Noelia de Miguel Sánchez**, Doctora en Derecho por la Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Ascaso Liria, A. y Casals Marcén, M., *Vocabulario de Términos Meteorológicos y de Ciencias Afines*, Instituto Nacional de Meteorología, Madrid, 1986; Fernández Díaz, A. y Parejo Gámir, J. A., *Aspectos económicos de la meteorología*, Instituto Nacional de Meteorología, Madrid, 1984; Instituto Nacional de Meteorología, *Institutito Nacional de Meteorología. Memoria 1992 de la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología,* Instituto Nacional de Meteorología, Madrid, 1992; Organización Meteorológica Mundial*, Guía práctica de servicios meteorológicos para el público,* Secretaría de la Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, 2000, 2ª edic.; VV. AA., *Los efectos de la meteorología sobre la economía nacional*, Instituto Nacional de Meteorología, Madrid, 1987.

De conformidad con el Real Decreto 1415/2000, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Medio Ambiente, la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, para el desarrollo de sus competencias se integra por la Subdirección General de Redes, Sistemas y Producción Meteorológica, la Subdirección General de Programas Especiales e Investigación Climatológica y la Subdirección General de Atención al Usuario y Formación. Cuenta además con una Secretaría General, con rango de subdirección general adjunta, que asumen funciones de coordinación, gestión y planificación, entre las que se encuentra la coordinación de las actuaciones administrativas de los Centros Meteorológicos Territoriales y de las unidades de los servicios centrales.

Las funciones ejercidas por la Dirección General se fijaron en el Real Decreto 2229/1978, de 25 de agosto, regulador de la estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de Meteorología. Posteriormente, la evolución científica y tecnológica y la problemática traída por el cambio climático hacen necesaria la actualización de las mismas, labor que será realizada a través del Real Decreto 2076/1995, de 22 de diciembre. La actividad de la Dirección General se articula en torno a tres ejes fundamentales: la predicción del tiempo, entendiendo como tal, la probable evolución de éste en una zona y perímetro determinado; la climatología, como recogida y tratamiento de datos para el análisis del clima y sus tendencias; y el seguimiento permanente de la evolución atmosférica para difundir avisos de posibles factores meteorológicos adversos. A través de este marco funcional se perfila la concepción de la actividad realizada por la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología como un servicio público, en cuyo ámbito se llevan a cabo funciones como la elaboración y suministro de la información meteorológica necesaria para la defensa nacional; estructurándose mediante Orden del Ministerio de Presidencia, de 9 de diciembre de 1999 la Comisión Permanente del Instituto Nacional de Meterorología-Defensa para el apoyo meteorológico a la defensa nacional, que como órgano colegiado de carácter interministerial tiene la misión precisar y emitir las directrices para la satisfacción de las necesidades del apoyo meteorológico de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, incluidas las que se deriven de la integración de España en organizaciones internacionales en el ámbito de la defensa. Asimismo, la Dirección General, elabora y suministra la información meteorológica, los avisos y predicciones de fenómenos meteorológicos, potencialmente peligrosos para las vidas humanas, a las autoridades responsables de la protección civil y a aquellos otros organismos de las Administraciones públicas que lo requieran para el ejercicio de sus competencias. De forma tal que estos servicios son prestados por el Instituto Nacional de Meteorología a través de los organismos legalmente establecidos por las Administraciones públicas con competencias en la materia, básicamente: la Dirección General de Protección Civil, los organismos de la Administración General del Estado en sus actividades de lucha contra incendios forestales, el Consejo de Seguridad Nuclear en sus actividades de prevención de escapes radioactivos, las Fuerzas Armadas, la Dirección General de la Marina Mercante en su labor de salvamento marítimo, la Dirección General de Aviación Civil en su dimensión de autoridad aeronáutica, las autoridades gubernamentales en el ejercicio de sus funciones, los Servicios de Vigilancia Aduanera en sus operaciones aeronavales, así como las solicitudes reguladas en normativas o acuerdos de rango internacional de carácter esencial.

Junto a estos servicios de carácter público, se encuentran otros netamente comerciales, ambos tipos recogidos en la Carta de Servicios correspondientes a la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, aprobada por Resolución de 9 de marzo de 2000, de la Subsecretaría de Medio Ambiente. En la vertiente privada se llevan a cabo prestaciones que sirven al desarrollo de determinadas actividades de los particulares, como pueden ser el ocio, el turismo o el deporte, o para el desarrollo industrial y económico mediante el asesoramiento empresarial. Esta actividad de la Dirección General de materializa a través de prestaciones normalizadas, como los datos codificados, la predicción numérica, la telepredicción, los servicios climatológicos, los de análisis y predicción, el servicio "Teletiempo", o a través de los servicios meteorológicos a la medida. En este último ámbito se lleva a cabo una labor de asesoramiento por parte del personal del Instituto Nacional de meteorología de forma directa o a través de acuerdos, siendo las actividades más usuales: la verificación, contraste y calibración de instrumentos meteorológicos, informes sobre y para instalaciones meteorológicas, instrucciones en el uso de instrumentos, estudios climatológicos y predicciones especiales, verificación y análisis objetivo de las predicciones frente a las observaciones, atención meteorológica a eventos relevantes o cursos de formación sobre aspectos relacionados con la meteorología y la climatología.

II.2.16.2. La estructuración de la actividad meteorológica a nivel autonómico.

La organización de las prestaciones meteorológicas en el ámbito territorial presenta dos niveles. Por una parte, se encuentra la organización periférica del Instituto Nacional de Meteorología a través de los Centros Meteorológicos Territoriales, y por otra, la propia de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en la materia dentro de sus respectivos territorios, entre las cuales se encuentra el Principado de Asturias, que mediante la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía por la vía del art. 143 CE, asume las competencias sobre servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma, que serán reflejadas en el EA a través de la reforma introducida por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo; siendo contempladas en la actualidad en el art. 10.1.35 como competencia exclusiva.

Por lo que al primero de los niveles mencionados se refiere, la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, entre sus funciones lleva a cabo las de planificación, dirección, desarrollo y coordinación de las actividades meteorológicas en el ámbito nacional, para lo cual el Instituto Nacional de Meteorología cuenta con quince centros repartidos por todo el territorio del Estado. Su denominación, demarcación y sede fueron establecidos por Orden de 25 de noviembre de 1992, modificada por Orden de 11 de noviembre de 1999, en la que se fija la denominación actual; pretendiéndose reflejar en esta denominación de los centros su naturaleza de servicios periféricos de la Administración General del Estado y evitar equívocos que puedan inducir a entenderlos dependientes o integrados en la Administración de las Comunidades Autónomas. Entre los mencionados centros, con sede en Santander, se encuentra el Centro Meteorológico Territorial de Cantabria y Asturias, que actúa como ente descentralizado del Instituto Nacional de Meteorología en estas Comunidades Autónomas.

En cuanto a la organización propiamente autonómica, pese a la dicción del art. 10.1.35 EA, no se han ejercido las competencias exclusivas en la materia; siendo en la actualidad, tras la extinción del Servicio Vasco de Meteorología, el único servicio meteorológico autonómico existente el de Cataluña.

El Servicio Meteorológico de Cataluña es creado por la Ley 15/2001, de 14 de noviembre, de la Generalidad de Cataluña, de Meteorología. La finalidad de la Ley, de conformidad con el art. 2 de la misma, reside en "asegurar la prestación de un servicio público de calidad en materia de meteorología que satisfaga las necesidades de información meteorológica y climática de la sociedad, como elemento básico de apoyo, asesoramiento e información en esta materia en el ámbito de la Generalidad. En este sentido, el servicio de información y asesoramiento meteorológico se considera como servicio público".

Desde esta óptica, el Servicio Meteorológico de Cataluña, adscrito al Departamento de Medio Ambiente, se configura como una entidad de derecho público de la Generalidad, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus funciones; sujetando su actividad al derecho público o al privado en función de las previsiones de la Ley en cada caso y exigiéndose la responsabilidad patrimonial de los órganos del Servicio Meteorológico de Cataluña, en los mismos casos y por el mismo procedimiento que la de la Administración de la Generalidad. El Servicio se integra por un Consejo de Administración, un Director y un Consejo Asesor, contando con unos Estatutos aprobados por Decreto 172/2002, de 11 de junio, del Departamento de Medio Ambiente.

En muchas de sus funciones, reguladas en el art. 4 de la Ley y en el 2 de los Estatutos, se percibe un paralelismo, a nivel autonómico, con las desarrolladas en el ámbito estatal por la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología. Entre ellas se encuentran, la asistencia a las Administraciones e instituciones que necesiten información meteorológica y climática; la implantación, promoción y gestión de un sistema de predicción y seguimiento de fenómenos meteorológicos así como su explotación y difusión en el territorio de Cataluña; la prestación permanente, cuando se prevean situaciones meteorológicas de riesgo, de asesoramiento meteorológico oficial a las diferentes Administraciones e instituciones competentes en materia de protección civil en Cataluña, colaborando, en estos casos, si procede, con la autoridad meteorológica del Estado; o la promoción de actividades de investigación en materia de meteorología y climatología, entre otras.

Como se ha mencionado, el Servicio Vasco de Meteorología, encargado del ejercicio de las competencias de esta Comunidad en materia de meteorología, ha cesado su actividad; hecho que se ha producido con el Decreto 20/2002, de 15 de enero, por el que se regula la estructura orgánica y funcional del Departamento vasco de Transportes y Obras Públicas. Tras la aprobación del mencionado Decreto, estas funciones pasan a ser desempeñadas por la Dirección de Meteorología y Climatología, a la que corresponde la dirección, desarrollo y coordinación de las actividades meteorológicas de titularidad autonómica. Junto a esta Dirección, en el ejercicio de competencias en el ámbito meteorológico, se encuentra la Comisión Vasca de Meteorología, que, creada por Decreto 157/1990, de 5 de junio, asume las funciones de coordinación y asesoramiento de las Administraciones públicas vascas en este sector.

II.2.17. Propiedad intelectual e industrial*.

El EA dispone en su art. 12 que le corresponde al Principado la ejecución de la legislación del Estado en los términos que en la misma se establezca, sobre "...9. Propiedad intelectual e industrial". Dicho precepto atribuye, pues, a esta Comunidad Autónoma unas funciones de ejecución en el ámbito de unas materias cuya competencia exclusiva la ostenta el Estado, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.9ª CE ("El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ...9ª Legislación sobre propiedad intelectual e industrial").

No va a haber, en consecuencia, en este comentario sobre la norma prevista en el número 9 del art. 12 EA, referencia alguna a disposiciones con rango de ley dictadas sobre la materia por el Parlamento autonómico del Principado, la Junta General, pero sí resulta de obligada mención efectuar el tratamiento de las disposiciones reglamentarias que, básicamente en el ámbito de la propiedad intelectual, se han ido dictando desde la entrada en vigor del meritado precepto, fruto de la reforma estatutaria provocada por la Ley Orgánica 1/1999 de 5 de enero.

II.2.17.1. La Propiedad Intelectual.

A) Introducción.

Se conoce con el nombre de propiedad intelectual el derecho o conjunto de derechos que la Ley atribuye a los autores de obras intelectuales, esto es, artísticas, científicas o literarias, por el simple hecho de la creación de las mismas. La expresión al uso ("propiedad intelectual") nos acerca a una concepción del derecho de corte patrimonialista y de antiguo origen, vinculado a la rancia tradición post-revolucionaria francesa que prefirió para su definición, sobre cualquier otro posible, el modelo proporcionado por el derecho de dominio sobre bienes materiales como fórmula de la más completa atribución de facultades de todo tipo a su titular, y así pasó a nuestro derecho patrio el derecho de los autores configurado como una propiedad de naturaleza peculiar o especial porque así lo era el objeto sobre el que recaía el poder de su titular (la creación intelectual en sus diversas manifestaciones).

Dejando a un lado expresiones anteriores (como la Ley de 10 de junio de 1847 que declaró el derecho de propiedad a los autores y a los traductores de obras literarias y estableció las normas oportunas para su protección), el primer texto legislativo español completo fue la Ley de 10 de enero de 1879, exponente destacado de aquel formidable conjunto de leyes decimonónicas dictadas con carácter previo a un Código civil retrasado por motivos forales de sorprendente actualidad hoy en día.

---

*JULIO CARBAJO GONZÁLEZ, Profesor Titular de Derecho Civil. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Baylos Corroza, H., *Tratado de Derecho Industrial. Propiedad Industrial. Propiedad Intelectual. Derecho de la Competencia económica. Disciplina de la Competencia desleal*, Civitas, Madrid, 1993; Izquierdo Fabre, F.J., "Los Registros Territoriales de la Propiedad Intelectual: Régimen jurídico y problemática", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 12, 2002; Marco Molina, J., "Comentario al art. 139", *Comentarios a la Ley de Propiedad Intelectual*, Bercovitz Rodríguez-Cano, R. (Coord.), 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1997; Rodríguez Tapia, J.M. y Bondía Román, F., *Comentarios a la Ley de Propiedad Intelectual*, Civitas, Madrid, 1997.

Dada la existencia de una normativa sobre la materia, el texto articulado se limitó a sentar unos principios de carácter general en dos únicos artículos, vigentes en la actualidad, el 428 y el 429, inocuos pero no vacíos de contenido ("El autor de una obra literaria, científica o artística, tiene el derecho de explotarla y disponer de ella a su voluntad", y "La Ley sobre Propiedad Intelectual determina las personas a quienes pertenece ese derecho, la forma de su ejercicio y el tiempo de su duración. En casos no previstos ni resueltos por dicha Ley especial se aplicarán las reglas generales establecidas en este Código sobre la propiedad", respectivamente).

La Ley de 1879, texto de gran calidad, se mantuvo en vigor durante más de cien años, algo inaudito en los tiempos que corren, hasta que fue sustituida por la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, surgida con el doble propósito de adaptar la legislación española a las profundas transformaciones sociales sobrevenidas y particularmente a las consecuencias del desarrollo de los medios de difusión de las obras de creación que se habían ido produciendo a lo largo del siglo XX, así como de ofrecer una cobertura jurídica a una serie de derechos reconocidos en ámbitos internacionales pero desconocidos en nuestro Ordenamiento, como los derechos morales o los derechos afines.

A partir de 1987 asistimos a un espectacular florecimiento de normas de variada índole que regulan aspectos diversos de la propiedad intelectual (programas de ordenador, radiodifusión vía satélite y distribución por cable, bases de datos, comercio electrónico...). Algunas de aquellas originadas por las simples necesidades de transposición de Directivas comunitarias nacidas, con inusual profusión, de un legislador extraordinariamente preocupado por un sector de creciente pujanza para la economía de la Europa comunitaria.

El número tan elevado de disposiciones legislativas obligó a la elaboración de un texto refundido que pusiera orden en un conjunto desordenado y disperso. El texto, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, (TRLPI), constituye la norma actualmente en vigor sobre la propiedad intelectual, aunque ya haya experimentado alguna modificación en su contenido procedente de la entrada en vigor de las Leyes 5/1998, de 6 de marzo, sobre protección jurídica de las bases de datos, y 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil, y posiblemente vaya a experimentar algunas más profundas si prospera el intento de reforma iniciado por el Gobierno y cristalizado, de momento, en un borrador de Anteproyecto de Ley de reforma del Real Decreto Legislativo 1/1996, presentado en noviembre de 2002, que sirve, además, para incorporar a la legislación española la Directiva 2001/29 de la Unión Europea sobre "Derechos de Autor y afines en la Sociedad de la Información".

B) El Registro de la Propiedad Intelectual.

El Ordenamiento español configura, como un mecanismo de protección de los derechos de los autores, la inscripción de sus obras en un Registro creado con tal fin. Esta posibilidad, cuya orientación tuitiva la acerca a las acciones judiciales, los símbolos de la reserva de derechos y las entidades de gestión, descritos todos ellos en el Libro III del Texto Refundido ("De la protección de los derechos reconocidos en esta Ley"), ya estaba presente en la Ley de 1879, que estableció en su art. 33 un Registro general de la propiedad intelectual en el Ministerio de Fomento. A tal efecto disponía que "en todas las Bibliotecas provinciales y en las del Instituto de segun-

da enseñanza de las capitales de provincia donde falten aquellas Bibliotecas, se abrirá un Registro en el cual se anotarán por orden cronológico las obras científicas, literarias o artísticas que en ellas se presenten para los objetos de esta ley". El sistema decimonónico, desarrollado en el Reglamento para la ejecución de la Ley sobre Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto de 3 de septiembre de 1880, partía de un Registro único, central, estructurado en un conjunto de Registros provinciales a los que había que acceder para inscribir las obras si el autor pretendía disfrutar de los beneficios que la Ley concedía.

La Ley de 1987, que dedicó al Registro los arts. 129 y 130, mantuvo un sistema similar al anteriormente indicado, al establecer un Registro General de la Propiedad Intelectual dependiente del Ministerio de Cultura y con carácter único para todo el territorio nacional. En cada una de las capitales de provincia, indicaba el segundo párrafo del art. 129, existirá una oficina provincial del Registro a los efectos de la toma de razón de las solicitudes de inscripción, que funcionará bajo la dirección del Registro General, sin perjuicio de las competencias que, en su caso, correspondan a las Comunidades Autónomas. Asimismo, en el nº 5 del art. 130 se establecía que "reglamentariamente se determinará el procedimiento de inscripción, así como la estructura y funcionamiento del Registro". Al objeto de dar cumplimiento a este mandato, se dictó el Real Decreto 1.584/1991, de 18 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual, en cuyo art. 1º, además de recalcar el carácter único para todo el territorio nacional del Registro, se decía literalmente: "En cada una de las capitales de provincia, así como en Ceuta y Melilla, existirá una Oficinal Provincial del Registro, a los solos efectos de recepción y tramitación de las solicitudes de inscripción.//. En las Comunidades Autónomas que tengan reconocida la competencia correspondiente, las funciones de las Oficinas Provinciales del Registro serán ejercidas por los servicios de la Administración Autonómica que ésta determine".

Los arts. 129 y 130.5 fueron objeto de reforma posteriormente por la Ley 20/1992, de 7 de julio, que derogó el segundo y modificó el primero con la idea de mantener el sistema de Registro único pero permitiendo que las Comunidades Autónomas, con competencia en esta materia, determinaran la estructura y el funcionamiento del Registro en sus respectivos territorios, los cuales no se habrían de limitar a realizar las tomas de razón sino que asumirían la llevanza en su totalidad, dentro del marco de las normas comunes de procedimiento que se determinarán reglamentariamente, tal como expresaba la Exposición de Motivos de la referida Ley. La modificación en tal fecha de los mencionados preceptos evitó que hubiera de pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de los mismos con ocasión de la resolución del recurso de inconstitucionalidad núm. 264/1988, formulado por el Gobierno Vasco, acumulado al interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por los que, por motivos competenciales, se impugnaron aquellos junto con los arts. 132, 134, 143 y 144 también de la Ley de 1987. Así, en la STC 196/1997, FJ 3, dictada al efecto se sostiene: "En relación con ambos preceptos (los arts. 129 y 130.5), tanto la representación procesal del Gobierno de la Nación como la del Gobierno Vasco han manifestado en sus respectivos escritos que la controversia competencial ha perdido su objeto como consecuencia de la modificación del art. 129 y de la derogación del art. 130.5 por la Ley 20/1992 que, según expone el Letrado del Gobierno Vasco, recogen suficientemente las pretensiones deducidas en la demanda respecto a dichos artículos, y, a juicio del Abogado del Estado, han

hecho desaparecer la más leve sombra de inconstitucionalidad, al establecer un régimen sumamente descentralizado del Registro de la Propiedad Intelectual en el que se reconocen las competencias de las Comunidades Autónomas.//. En consecuencia, al no mantenerse la controversia competencial porque la representación del Gobierno vasco considera en este punto satisfecha su pretensión y así lo reconoce el Abogado del Estado, hemos de concluir que "la disputa no está viva" y que, por tanto, por aplicación de la jurisprudencia expuesta en el fundamento anterior, ha desaparecido el objeto de la impugnación y el Tribunal no ha de pronunciarse sobre los arts. 129 y 130.5 LPI".

El sistema vigente, representado por los arts. 144 y 145 TRLPI, reproduce de forma casi exacta la redacción proporcionada por la reforma del año 1992. El art. 144 fija las reglas básicas relativas a la organización y funcionamiento del Registro: "1. El Registro General de la Propiedad Intelectual tendrá carácter único en todo el territorio nacional. Reglamentariamente se regulará su ordenación, que incluirá, en todo caso, la organización y funciones del Registro Central dependiente del Ministerio de Cultura y las normas comunes sobre procedimiento de inscripción y medidas de coordinación e información entre todas las Administraciones públicas competentes. 2. Las Comunidades Autónomas determinarán la estructura y funcionamiento del Registro en sus respectivos territorios, y asumirán su llevanza, cumpliendo en todo caso las normas comunes a que se refiere el apartado anterior". La configuración de un nuevo sistema registral exigió la promulgación de un nuevo Reglamento sobre el Registro, adaptado a la descentralización instaurada por la Ley de 1992, que sustituyera al establecido en el año 1991. Con tal finalidad se aprobó el Real Decreto 733/1993, de 14 de mayo, en virtud del cual el Registro General de la Propiedad Intelectual se organizó bajo una estructura tripartita: un Registro Central, que forma parte de la Administración del Estado y depende del Ministerio de Cultura, unos Registros territoriales, establecidos y gestionados por las Comunidades Autónomas, y una Comisión de Coordinación, que busca la colaboración entre los distintos órganos. En su Disposición Transitoria Única, núm. 3, se disponía que hasta tanto no entraran en funcionamiento aquellos registros territoriales, las funciones registrales se seguían ajustando a las disposiciones del Real Decreto 1584/1991. El hecho de que, diez años después de la previsión efectuada, hubiera aún Registros territoriales por crear, y la necesidad de adecuar la práctica registral a las nuevas tecnologías, llevó al Gobierno a aprobar un nuevo Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual, por Real Decreto 281/2003, de 7 de marzo, que mantiene, como no podía ser de otra forma, la estructura orgánica anteriormente expuesta.

C) La competencia de ejecución del Principado de Asturias.

En este escenario registral que se acaba de describir se enmarca la única competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en materia de propiedad intelectual.

Al objeto de hacer efectiva la posibilidad contenida en el Reglamento del Registro aprobado en el año 1993, se procedió a realizar el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas. En tal sentido y en relación con el Principado de Asturias las normas dictadas han sido las siguientes:

Real Decreto 2091/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso de funciones y ser-

vicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias, en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual.

Decreto 183/1999, de 30 de diciembre, por el que se asumen funciones y servicios transferidos por la Administración del Estado en materia de ejecución de la legislación sobre Propiedad Intelectual y se adscriben a la Consejería de Educación y Cultura.

Decreto 12/2000, de 3 de febrero, por el que se regula la estructura básica de la Consejería de Educación y Cultura, en el que se establece, como dependiente de la Secretaría General Técnica, el Servicio de Apoyo Técnico y Económico, al que le corresponden, art. 15, entre otras, las funciones de ejecución de la legislación sobre Propiedad Intelectual.

Decreto 67/2002, de 16 de mayo, por el que se aprueban las normas relativas a procedimientos administrativos de la Administración del Principado de Asturias, en el que se dispone el plazo máximo de resolución de los procedimientos de inscripción en el Registro de la Propiedad Intelectual (tres meses) y el efecto estimatorio del silencio administrativo.

Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, que crea la tasa por servicios prestados por el Registro de la propiedad intelectual del Principado de Asturias, operando la modificación del Texto Refundido de las leyes de tasas y precios públicos, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/1998, de 11 de junio, art. 19. Dos, estableciendo como hecho imponible de la tasa la tramitación de las solicitudes de inscripción, anotación y cancelación de derechos de la propiedad intelectual así como los servicios de publicidad registral.

Asumidos los servicios y establecida la estructura administrativa, por Decreto 138/2001, de 5 de diciembre, se establece el Registro de la Propiedad Intelectual del Principado de Asturias como Registro Territorial integrado en el Registro General de la Propiedad Intelectual, art. 1, adscrito a la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en materia cultural, art. 2. La fecha de entrada en vigor del mencionado Decreto, prevista para el 1 de enero de 2002, fue acordada por la Comisión de Coordinación en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria única del Real Decreto 733/1993 anteriormente reseñado, y es la misma para los Registros Territoriales de las Comunidades Autónomas de Aragón, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid y Murcia. Las otras Comunidades con Registros vigentes escogieron fechas distintas: Cataluña, el 1 de mayo de 1996, Valencia, el 1 de febrero de 2002 y Andalucía, el 18 de febrero también de 2002.

El art. 3 del anteriormente mencionado Real Decreto 281/2003, de 7 de marzo, establece como funciones de los registros territoriales, y por lo tanto del que funciona en nuestra Comunidad, las siguientes: "a) La tramitación y resolución de las solicitudes de inscripción y anotación, así como, en su caso, la cancelación y la práctica de las que procedan. b) La certificación y demás formas de publicidad de los derechos, actos y contratos inscritos en el registro territorial respectivo. c) Elevar consultas a la Comisión de Coordinación de los Registros, así como solicitar la inclusión de asuntos en el orden del día de sus sesiones. d) La emisión de informes de carácter técnico cuando sean requeridos para ello por juzgados, tribunales y otros organismos públicos, o sean solicitados por la Comisión de Coordinación de los Registros, dentro del ámbito de sus competencias. E) El archivo y la custodia de los documentos y materiales depositados".

Hasta aquí alcanzan las competencias ejecutivas del Principado de Asturias en materia de propiedad intelectual. Quizás en un futuro no muy lejano se disponga por las Comunidades Autónomas de otra competencia en relación con las Entidades de Gestión, si prospera el texto del Borrador de Anteproyecto de Ley de reforma del TRLPI, fechado en Madrid, en noviembre de 2002, puesto que dentro del amplio conjunto normativo dedicado a las entidades de gestión se dispone una nueva redacción al art. 162 que atribuye a las Comunidades unas facultades de vigilancia sobre las actividades llevadas a cabo por aquellas en los siguientes términos: "1. Corresponde a las Administraciones Públicas la vigilancia del mantenimiento de las condiciones necesarias para la concesión de la autorización y del cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley a las entidades de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual, a cuyo efecto podrán exigirles cualquier tipo de información y ordenar toda clase de inspecciones y auditorías. 2. Las Comunidades Autónomas ejercerán, en el marco de las competencias asumidas en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual, la función de vigilancia prevista en el apartado anterior".

II.2.17.2. La Propiedad Industrial.

Ninguna competencia ejecutiva ha sido asumida de momento por el Principado de Asturias en relación con la propiedad industrial, categoría jurídica que se integra, junto con la propiedad intelectual, en lo que la doctrina ha dado en llamar derechos intelectuales, como expresión del conjunto de derechos subjetivos que los ordenamientos jurídicos modernos atribuyen a los autores, y a los inventores, los creadores de dibujos y modelos y los usuarios de signos distintivos de carácter mercantil.

En este orden de ideas, poco habría que comentar al respecto puesto que nada es objeto de ejecución en este ámbito. Sin embargo, posiblemente en un futuro no muy lejano alguna competencia pueda llegar a asumirse a tenor de las previsiones legales que reconocen un protagonismo creciente al papel que juegan las Comunidades Autónomas en la articulación de los mecanismos de gestión y de organización reglamentaria de los derechos en liza. Debe destacarse en tal sentido la normativa actualmente vigente en materia de marcas, representada por la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, y el Reglamento para su ejecución aprobado por Real Decreto 687/2002, de 12 de julio, que delimitan las competencias que en materia de propiedad industrial corresponden la Estado y a las Comunidades Autónomas, dando cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 103/1999, de 3 de junio, dictada ante sendos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco y el Parlamento de Cataluña frente a la Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas.

En dicha Ley se afirma que "El Registro de Marcas tendrá carácter único en todo el territorio nacional y su llevanza corresponderá a la Oficina Española de Patentes y Marcas, sin perjuicio de las competencias que en materia de ejecución de la legislación de propiedad industrial corresponden a las Comunidades Autónomas, según se desarrolla en esta Ley", art. 1.3, y se contempla asimismo la presentación de la solicitud de registro de marca en el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde el solicitante tenga su domicilio o un establecimiento industrial o comercial serio y efectivo, art. 11.1, o donde el representante del solicitante tenga su domicilio

legal o una sucursal seria y efectiva, art.11.4, así como la remisión de la solicitud, por parte de este órgano, a la Oficina Española de Patentes y Marcas, art. 11.7, una vez realizado el examen de admisibilidad contemplado en el art. 16, esto es: a) Si la solicitud de marca cumple los requisitos para que se otorgue una fecha de presentación conforme al artículo 13, b) Si se ha satisfecho la tasa de solicitud, c) Si la solicitud de marca reúne los demás requisitos formales establecidos reglamentariamente, d) Si el solicitante está legitimado para solicitar una marca, conforme al art. 3 de esta Ley.

II.2.18. Crédito, banca, seguros, cajas de ahorro, cooperativas, instituciones de crédito territorial[*].

Las competencias objeto de estudio en este apartado vienen recogidas en los arts. 10.18, 27 y 36, 12.14 y 49.1 EA.

II.2.18.1. Bolsas de valores y centros de contratación de mercancías.

El Principado tiene competencia exclusiva (art. 10.1.8 EA) para el "establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías conforme a la legislación mercantil". La misma fue incorporada en la reforma del EA efectuada mediante la Ley Orgánica 1/1999. Anteriormente, el Principado carecía de potestades en esa materia y, hasta la fecha, no ha hecho uso de las que ahora tiene.

Aunque exclusiva, el alcance de esta competencia es bien limitado. Incluso, si la comparamos con las equivalentes de otras Comunidades Autónomas, se observan diferencias importantes. Así, el Estatuto del País Vasco la confiere en estos términos: "establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercancías y de valores conforme a la legislación mercantil (art. 10.29 EPV)"

---

[*] **José María Muñoz Planas**, Catedrático de Derecho Mercantil. Universidad de Oviedo. **José María Muñoz Paredes**, Profesor Titular de Derecho Mercantil. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: AAVV: *La problemática jurídica actual de las Cajas de Ahorros españolas*, núm. monográfico 43 (1991) de la *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*; Aragón Reyes, García Villaverde, Santamaría Pastor, *El régimen jurídico de las Cajas de ahorros*, Madrid, 1991; Areán Lalín, "Art. 30.1.5: Instituciones de crédito corporativo (*sic)*, público y territorial y Cajas de Ahorro", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia*, Madrid, 1991, pág. 609 y ss.; Balaguer Escrich, *El crédito cooperativo. Régimen jurídico estatal*, Madrid, 1990; Borjabad, *Manual de derecho cooperativo. General y catalán*, Barcelona, 1993; Fajardo García, *La armonización de la legislación cooperativa de la Comunidad europea*, Valencia, 1995 (sep. de *Estudios homenaje al prof. M. Broseta*); García-Pita y Lastres: "Las cooperativas de crédito, en la Lei nº 5/1998, do 18 de decembro, de Cooperativas de Galicia", en *Derecho de Sociedades. Libro Homenaje al Profesor Sánchez Calero*, Madrid, 2002, vol. V., pág. 4641 y ss.; Gómez Segade, "Los centros de contratación de mercancías y valores, de conformidad con las normas generales del Derecho mercantil, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia*, cit., pág. 479 y ss.; Maldonado Molina, *Las mutualidades de previsión social como entidades aseguradoras*, Granada, 2001; Montero Pérez, "Las Cajas de ahorros y el nuevo entorno", sep. de *Perspectivas del sistema financiero*, 1999; Paz Canalejo, Vicent Chuliá, *Ley General de cooperativas*, tomo. XX (vols. 1 y 2) de los *Comentarios al Código de Comercio*, Madrid, 1990; Peinado Gracia, *Apuntes para la reforma de las Cajas de ahorros y los recursos propios*, Milán, 2002 (Sep. de *Banca, Borsa e Titoli di credito*); Pérez Menéndez, *Caja de Ahorros de Asturias. Historia de cien años, 1881-1980*, Oviedo, 1987; Rojo Álvarez-Manzaneda, "La transformación de las Cajas de Ahorro operada en el ámbito comunitario", (sep. de *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 85, 2002); Terrón Muñoz, *Las Cajas rurales españolas*, Granada, 1987.

y el catalán se refiere al "establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercaderías y valores, de conformidad con la legislación mercantil" (art. 9.20 ECAT). Es decir, respecto de las Bolsas de valores atribuyen no sólo el "establecimiento", como el asturiano, sino también la "regulación" u "ordenación". Tal potestad reguladora le corresponde al Principado, con los matices que después haremos, únicamente para los centros de contratación de mercancías. La segunda diferencia es que la competencia asturiana se refiere sólo a las Bolsas de Valores que, como se sabe, son uno más de los mercados secundarios oficiales. Por eso ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 133/1997), respecto de éstos, que "las expresiones empleadas por uno y otro Estatuto de Autonomía ('Bolsas de comercio y demás centros de contratación de valores', en el caso del País Vasco, y 'Centros de contratación de valores' sin más, en el de Cataluña) encierran una referencia abierta a la diversidad de espacios dentro de los cuales puede tener lugar la negociación de activos financieros. Las Bolsas constituyen un tipo dentro de tales posibles ámbitos de negociabilidad de los valores, pero no el único. Por eso, el Estatuto de Autonomía del País Vasco habla de 'Bolsas de comercio y demás centros de contratación de valores', porque las Bolsas son uno más entre los posibles centros o mercados de contratación de valores." Por el contrario, la competencia del Principado de Asturias hay que entenderla limitada a las Bolsas de Valores, dado el tenor literal del precepto comentado.

Entrando en su contenido, éste se limita a "establecer" y, en el caso de los centros de contratación de mercancías, también a su regulación, de conformidad todo ello con la legislación mercantil. Ahora bien, la Comunidad Autónoma no puede entrar a regular la "contratación" que se hace en esos centros, sino el "centro" en sí. Es decir, ese título no le da competencia alguna en materia del mercado de valores o de contratación de mercancías, como señala la STC 133/1997, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad presentados por los Gobiernos catalán y Vasco contra la Ley del Mercado de Valores de 1988. Ambas Comunidades contaban ya entonces con esta competencia exclusiva, si bien el texto de sus respectivos Estatutos plantea, como vimos, mayores dificultades interpretativas, que les permitieron defender que sus facultades iban más allá de la creación y organización de las Bolsas. El Tribunal señaló que "la noción de mercado de valores define una realidad distinta, y mucho más amplia, que aquella a la que se refieren los títulos competenciales invocados por las Comunidades Autónomas recurrentes (arts. 10.29 EPV y 9.20 ECAT), que aluden, respectivamente, al 'establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación... de valores' y al 'establecimiento y ordenación de centros de contratación... de valores', en ambos casos de conformidad con la legislación mercantil. Lleva razón, por tanto, el Abogado del Estado cuando afirma que no es posible identificar una competencia tan específica como la relativa al establecimiento y regulación de centros de contratación de valores y concretamente de uno de ellos, la Bolsa, con la competencia muy extensa y genérica de ordenar el mercado de valores. Ordenar el mercado de valores es mucho más que crear una Bolsa o mercado secundario equivalente, por cuanto supone disciplinar el tráfico jurídico de la oferta de ahorro y la demanda de inversión, a través de los activos financieros negociables, velando por la seguridad jurídica para que las transmisiones de esos activos sean efectivas, así como por la seguridad económica, para garantizar la solvencia a quienes acudan al mercado de valores, y atendiendo siempre a la transparencia de esas operaciones, para lo cual resulta necesario proporcionar una información adecuada sobre las mismas. Es claro, pues, que el mercado de valores es una

pieza fundamental del sistema financiero y, por tanto, un elemento de capital influencia en la economía del país. Por eso, este Tribunal, al resolver una controversia competencial en torno a la titularidad de la facultad para fijar la fecha de emisión de las obligaciones de una sociedad mercantil, calificó dicha facultad de 'decisión de política económica (que) desborda el ámbito estricto de la ordenación del crédito, incidiendo en el más amplio de la política monetaria y financiera' (STC 96/1984, Fundamento jurídico 7.º). Mercado de valores, sistema crediticio, sistema monetario y política financiera son realidades íntimamente conectadas, que se condicionan entre sí y condicionan a su vez la política económica del Estado, todo ello, además, en el marco del principio de libre circulación de capitales que rige en la Unión Europea//Dicho esto, no parece dudoso que a estas Comunidades Autónomas les corresponde no sólo el desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, sino otra más específica y exclusiva también para el establecimiento y regulación de las Bolsas y centros de contratación de valores de su territorio, conceptos que, como ya ha quedado expuesto, no coinciden con el más amplio y global de mercado de valores. Esa competencia, aun siendo exclusiva, ha de ponerse en relación con otras estatales ya conocidas, ya que los centros de contratación de valores, en general, y las Bolsas, en particular, forman parte integrante del mercado de valores, regido por el principio de unidad (STC 96/1984, Fundamento jurídico 3.º), sobre el cual el Estado tiene competencias, también exclusivas, para establecer las bases, en virtud de los títulos competenciales de los apartados 11 (ordenación del crédito) y 13 (planificación general de la actividad económica) del art. 149.1 CE, más la competencia también exclusiva sobre la legislación mercantil *ex* art. 149.1.6 CE."

Por eso señala más adelante que "las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre la materia atañen al establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de valores, esto es, recaen sobre un ámbito concreto de negociabilidad de valores en el mercado secundario, sin perjuicio, claro está, del desarrollo legislativo y la ejecución de las bases que el Estado adopte en la ordenación del crédito y en la planificación general de la actividad económica. Tampoco puede quedar en el olvido el talante polisémico del vocablo 'mercado', que, junto a un concepto genérico, abstracto y funcional, presenta una dimensión concreta, física y espacial, como 'centro de contratación'."

En consecuencia, si el Principado llegara a ejercitar esta competencia, tan sólo podría crear ese "centro de contratación" y –en los de mercancías– regular su organización interna en tanto en cuanto dicha regulación no afecte a la actividad contractual que en el mismo se desarrolle, por estar ésa reservada a la legislación estatal.

Respecto a la organización de las Bolsas, del tenor literal del precepto no cabe excluir sin más que el Principado carezca de modo absoluto de competencias al respecto. Probablemente, la diferente redacción que se observa respecto a los Estatutos vasco y catalán (esto es, la supresión del término "organización" respecto a las Bolsas, limitándolo a los centros de contratación de mercancías) se deba, precisamente, a evitar conflictos competenciales, pues dichas Comunidades Autónomas se basaron en esas "competencias organizativas" para cuestionar, en los citados recursos, la constitucionalidad del art. 48 de la Ley del Mercado de Valores, que regula la organización de las Bolsas. Al resolverlo el Tribunal Constitucional afirmó, en la reiterada sentencia que "las normas organizativas de las Bolsas de Valores pueden quedar comprendidas en las bases de la ordenación del crédito por cuanto que una organización existe para realizar una determinada actividad y no es, pues indiferente a la

realización de dicha actividad la forma en que se integran los centros de decisión. El art. 48 de la Ley es básico porque establece un mínimo orgánico común a todas las Bolsas que está íntimamente relacionado con la actividad que en ellas se desarrolla. La existencia de una Sociedad Rectora, de la que son accionistas todos los miembros de la Bolsa correspondiente, la negación a dicha Sociedad Rectora de su condición de miembro de la Bolsa, con la consiguiente prohibición de realizar actividad alguna de intermediación financiera, y la existencia, finalmente, de un Consejo de Administración y un Director General constituyen una estructura organizativa que incide directamente en la actividad de negociación bursátil y que, por ello, se impone con carácter homogéneo para todas las Bolsas. El carácter básico de esta regulación se deriva, igualmente, del hecho de que las Sociedades Rectoras de cada Bolsa integran la "Sociedad de Bolsas" que es el órgano de gestión del Sistema de Interconexión Bursátil (SIB), de ámbito estatal. Las Comunidades Autónomas pueden, a partir de ese mínimo organizativo común, desarrollar y ejecutar sus propias decisiones, para lo que la Ley deja margen suficiente e, incluso, contiene referencias explícitas a esta posibilidad." Pues bien, esta conclusión es perfectamente extensible al Principado de Asturias. Cuando el art. 48.1 LMV permite a las Comunidades Autónomas "con competencias en la materia" que, por ejemplo, atribuyan otras funciones a las sociedades rectoras, o que aprueben sus Estatutos o los acuerdos societarios que fijen los derechos y condiciones en que se producirán las participaciones accionariales, hay que entender que el Principado se cuenta entre dichas Comunidades, pues son actuaciones que, en todo caso, hay que considerar vinculadas a la creación de la Bolsa. Por el contrario, esa misma interpretación nos lleva a excluir que el Principado pueda hacer uso de la facultad que otorga el párrafo segundo del propio art. 48 LMV, según el cual "Las Comunidades Autónomas con competencias en la materia y respecto a las Bolsas de Valores de ámbito autonómico, podrán establecer la organización que estimen oportuna". La falta expresa de competencias de "organización" obliga a pensar así, aunque el tema, en un mercado bursátil que, no es que sea ya, por su propia naturaleza, de ámbito estatal, sino que tiende a la europeización e, incluso, a la internacionalización, carece de importancia.

II.2.18.2. Cooperativas y Mutuas no integradas en la Seguridad Social.

También con carácter exclusivo, el art. 10.1.27 EA atribuye al Principado de Asturias la competencia sobre cooperativas y entidades asimilables, mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6 de la Constitución", que como se sabe, declara la competencia exclusiva del Estado sobre, entre otras, la legislación mercantil.

Esta competencia figura ya con ese carácter desde la reforma del EA de 1994, concretamente en el art. 10.1.21, que decía "Cooperativas, mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil". La redacción vigente, idéntica en esencia, vino dada por la Ley Orgánica 1/1999. Los respectivos traspasos se verificaron por Real Decreto 1271/1994 de 10 de junio, por el que se traspasan las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social y por Real Decreto 2087/1999, de 30 de diciembre, en materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades laborales y programas de apoyo al empleo.

Aunque un buen número de Comunidades Autónomas disponen ya de leyes de cooperativas y también de leyes sobre mutualidades de previsión social hasta el momento la asturiana tampoco ha hecho uso de estas competencias, que se encuadran, respecto a las cooperativas, en el mandato constitucional de fomentar, mediante una adecuada legislación, este tipo de sociedades (art. 129.2 CE).

Las diferencias entre ambos tipos de sociedades, y las diferentes cuestiones que unas y otras comportan, aconsejan que examinemos por separado el alcance de estas competencias.

A) Cooperativas.

La competencia en materia de cooperativas se atribuye al Principado de Asturias sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación mercantil. Ello suscita de inmediato la pregunta de si, de hecho, la legislación cooperativa no forma parte de la legislación mercantil, cuestión esta que se planteó muy tempranamente, en concreto tras aprobarse la Ley vasca de cooperativas de 11 de febrero de 1982, que fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad basado, en primer término, en ese motivo. En su Sentencia (STC 72/1983, FJ 3) el Tribunal responde negativamente a la pregunta formulada, en los siguientes términos: "Las partes centran el debate de la competencia legislativa del País Vasco en la consideración del denominado derecho cooperativo como una parte o no del derecho mercantil. La trascendencia que otorgan a esta configuración se explica fácilmente porque la Constitución establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6) y el Estatuto atribuye competencia exclusiva al País Vasco en materia de cooperativas 'conforme a la legislación general en materia mercantil' (art. 10.23), por lo que si la regulación sobre cooperativas hubiera de calificarse de mercantil –como sostiene el Abogado del Estado– la conclusión a la que habríamos de llegar sería la de que la competencia legislativa en materia de cooperativas no corresponde a la Comunidad Autónoma.//Pues bien, la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de cooperativas, en los términos antes expuestos, se encuentra establecida en el art. 10 del Estatuto, que, por contraposición a lo dispuesto en los arts. 11 y 12, comprende normalmente competencias legislativas y de ejecución, ya que el 11 se refiere al desarrollo legislativo y a la ejecución, y el 12, sólo a la ejecución. Sin pretender ahora sentar afirmaciones de carácter general, dado que sólo el análisis de cada caso concreto nos permitirá llegar a la conclusión adecuada, sí podemos afirmar que en principio no es admisible una interpretación que conduzca a variar de contenido la competencia legislativa de la Comunidad en materia de cooperativas, que hay que entender le viene atribuida por el art. 10.23 del Estatuto. En efecto, si la regulación de las cooperativas hubiera de calificarse de mercantil y si, por ello, hubiera de sostener la conclusión de que la Comunidad no tiene competencia legislativa en la materia, habría de afirmarse simultáneamente que la inclusión de la competencia en el art. 10 del Estatuto no era correcta, ya que corresponde a las incluidas en el 11 ó 12. Por ello, ha de afirmarse que el mencionado art. 10.1.23 atribuye a la Comunidad Autónoma competencia para regular por Ley las cooperativas, con el alcance territorial que luego se verá. Conclusión a la que conduce la interpretación sistemática de los preceptos de la Constitución y del Estatuto, situado en el marco constitucional, y que prescinde de cualquier posición doctrinal acerca de si

las cooperativas han de calificarse o no como Sociedades mercantiles, ya que la interpretación ha de situarse en el contexto del ordenamiento vigente. Por otra parte, la competencia legislativa de la Comunidad en materia de cooperativas ha de ejercerse, de acuerdo con el art. 10.1.23 del Estatuto, 'conforme a la legislación general de carácter mercantil', expresión que ha de interpretarse en el sentido de que habrá de respetar tal legislación en cuanto sea aplicable a las cooperativas, como sucede en aquellos aspectos en que la legislación general de cooperativas remite a la legislación mercantil o también cuando contiene preceptos mercantiles, como acontece en algún caso según veremos más adelante."

Esta decisión, justificada a la vista del precepto estatutario aunque sean cada vez más notorias las dificultades que, para el tráfico de y con estas empresas conlleva la existencia de tal diversidad de regímenes, disipó cualquier duda y hoy no se cuestiona que esta competencia, presente en todos los Estatutos, permite a las respectivas Comunidades Autónomas regular la estructura y organización de este tipo de sociedades dentro, claro está, de su ámbito territorial (STC 72/1983, FJ 4). Esto supone que la competencia del Principado de Asturias se limita a las cooperativas que desarrollen su actividad exclusivamente en su territorio o que, desarrollándola también en otras Comunidades, lo hagan en Asturias con carácter principal. En otro caso, resultaría aplicable la Ley estatal 27/1999 de 16 de julio, de Cooperativas, tal como dispone su art. 2.

Mención aparte merecen las cooperativas de crédito y de seguros, dado que su actividad enlaza con otras competencias estatales y, en particular, con la del art. 149.1.11 CE: bases de la ordenación del crédito, banca y seguros. Esta problemática es la misma que se plantea, respecto a las de crédito, con las Cajas de Ahorro y, respecto a las de seguros, con las Mutualidades de previsión, por lo que nos ocuparemos de ella al tratar dichas entidades.

B) Mutualidades de Previsión Social.

Las Mutualidades de Previsión Social son "entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras".

En el ámbito estatal están reguladas en los artículos 64 a 68 de la Ley Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, de la que procede esa definición, y por el reciente Reglamento de Mutualidades de Previsión social aprobado por Real Decreto 1430/2002 de 27 de diciembre, que reemplazó el establecido por Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre.

Son entidades que desarrollan, pues, una actividad aseguradora y en esta materia, la de seguros, el Principado tan solo tiene competencias ejecutivas (art. 12.14), siendo exclusiva del Estado la fijación de sus bases (art. 149.1.11 CE). Esta concurrencia competencial, que se da obviamente en otros Estatutos de Autonomía, provocó varias resoluciones de nuestro Tribunal Constitucional que han fijado, de forma clara, los límites de las respectivas potestades. Así en la STC 86/1989, de 11 de mayo, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la derogada Ley de Ordenación del Seguro Privado de 1984 y, en concreto, los relativos al régimen de esas mutualidades, señala el Alto Tribunal (FJ 7) que

"Independientemente de las peculiaridades organizativas y funcionales de las mutualidades en cuestión, sometidas a la competencia exclusiva autonómica, en cuanto las mutualidades realicen o lleven a cabo actividades como la aseguradora, sobre las que el Estado dispone de competencia normativa básica, serán aplicables a esa actividad las bases de ordenación que el Estado haya establecido, dentro de los límites de su competencia. La reserva a la competencia estatal de las bases de la actividad aseguradora no establece exclusiones fundadas en peculiaridades propias de las entidades que las realicen, y es pues, plenamente aplicable a estas entidades en el ejercicio de esa actividad." Añadiendo después que, no obstante, "las normas básicas de la actividad aseguradora aplicables habrán de respetar la peculiaridad del mutualismo de previsión social; y, además, tal normación básica no podrá afectar al régimen jurídico estructural y funcional de tales mutualidades, que queda (en virtud de la asunción de competencias exclusivas) dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas." Conclusión esa que, a renglón seguido, extiende a las cooperativas de seguros, respecto a las que se plantea idéntico problema. Esta doctrina ha sido recogida después en las Sentencias del propio Tribunal Constitucional 35/1992, de 23 de marzo, 36/1992, de 23 de marzo y 220/1992, de 11 de diciembre.

Consecuente con esa doctrina, la LOSSP de 1995 dispone, por un lado, en su art. 68.1 que "Las mutualidades de previsión social cuyo ámbito sea el delimitado en el párrafo inicial del art. 69.2 de esta Ley (es decir, cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de los riesgos en el caso de seguros distintos del de vida y asunción de los compromisos en el supuesto de seguros de vida, que aseguren se circunscriban al territorio de la respectiva Comunidad Autónoma) y respecto de las que las Comunidades Autónomas hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía competencia exclusiva se regirán, en lo concerniente a su actividad aseguradora, por las disposiciones a que se refiere el número 2 subsiguiente que tengan la consideración de bases de la ordenación de los seguros con arreglo a la disposición final primera de la presente Ley y por las normas dictadas por dichas Comunidades Autónomas en desarrollo de dichas bases". Entre esos preceptos básicos se encuentran los arts. 64 a 68 citados, con excepción del que fija el número mínimo de mutualistas fundadores. Y por otro, en su art. 69.1 a) dispone que: "En cuanto a las cooperativas de seguro y mutualidades de previsión social (las Comunidades Autónomas) tendrán, además, competencia exclusiva en la regulación de su organización y funcionamiento", correspondiendole también conceder a estas entidades la autorización administrativa y su revocación "previo informe de la Administración General de Estado en ambos casos". Aunque anterior a la LOSSP, el Acuerdo de traspaso aprobado por Real Decreto 1271/1994, de 10 junio, se ajusta plenamente a lo por ella dispuesto al atribuir al Principado las siguientes competencias respecto de dichas entidades:

"1. Dictar las normas para su regulación, respetando las bases de ordenación de la actividad aseguradora.

2. Ejercer las facultades administrativas correspondientes, referidas a:

a) La autorización, revocación y registro de las Mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social.

b) La vigilancia, inspección y control de su funcionamiento.

c) La autorización de fusiones, escisiones y transformaciones y la facultad de acordar, cuando proceda, la disolución de oficio."

Y reservando a la Administración del Estado "el alto control económico financiero de las entidades que son objeto del presente Acuerdo de traspaso".

II.2.18.3. Cajas de Ahorro y entidades de crédito cooperativo. El fomento de las instituciones públicas de crédito y ahorro territorial.

En el marco de la normativa estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como de las bases de ordenación del crédito y de la banca (art. 149.1.13 y 11 CE, respectivamente) el Principado tiene competencia exclusiva (art. 10.1.36 EA) en materia de Cajas de Ahorro y de instituciones de crédito *corporativo* (sic) público y territorial. Dicha competencia vino atribuida por la reforma del Estatuto realizada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero. Con anterioridad, y desde la redacción originaria del Estatuto, el Principado tan sólo ostentaba el desarrollo legislativo y la ejecución en esta materia.

Por otra parte, el art. 49.1 EA dispone que "el Principado de Asturias, de acuerdo con las disposiciones del Estado, impulsará el establecimiento de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales y podrá adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar su funcionalidad y posibilitar la captación y afirmación del ahorro regional", competencia de fomento que no precisa ulterior comentario.

A) Cajas de Ahorro.

Cuál sea el alcance de esas bases que circunscriben las facultades autonómicas ha sido objeto de intenso debate, pues algunas Comunidades Autónomas pretendieron limitar la competencia estatal a los aspectos crediticios, negándola, por tanto, en el plano organizativo o estructural de estas entidades. Dicha postura fue rechazada por el Tribunal Constitucional, según el cual (STC 48/1988, FJ 3) "No puede aceptarse, sin embargo, la tesis mantenida por las representaciones de las Comunidades Autónomas que distingue dos ámbitos claramente separados: El organizativo y el crediticio, limitando a este último la competencia estatal sobre ordenación del crédito. Es cierto que las bases están fundamentalmente referidas a la actividad crediticia, pero afectan también a la estructura y organización de las Cajas de Ahorro en cuanto fijan los elementos configuradores de las mismas frente a los demás intermediarios financieros, o en cuanto la estructura y organización de las Cajas repercuten directamente en dicha actividad. El carácter específico de las Cajas de Ahorro frente al resto de los intermediarios financieros se refleja no sólo en su actividad como Entidades de crédito que han de cumplir una función social sino también en su configuración, y es al Estado a quien corresponde garantizar en ambas dimensiones esa especificidad, como parte de la competencia sobre las bases de la ordenación de la actividad económica en general y del crédito en particular.//Ahora bien, el marco estatal básico relativo a la configuración de las referidas Entidades no puede concretarse de tal modo que de hecho conduzca a la uniformidad organizativa de las Cajas de Ahorro, impidiendo a las Comunidades Autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios.//La finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases en una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la

Constitución y su propio Estatuto." Precisando la STC 49/1988 (FJ 2) que "no puede establecerse una separación radical entre la competencia para dictar normas básicas relativas a la organización y la competencia para dictar ese mismo tipo de normas respecto a la actividad externa de las Cajas. Una organización existe para realizar una determinada actividad. Su finalidad principal es determinar, configurar y coordinar los centros de decisión que permiten esa actividad. No es, pues, indiferente a la realización de ésta la forma en que aquéllos se regulan. Por otra parte, es necesario identificar la peculiar entidad de crédito que son las Cajas y distinguirlas de los demás intermediarios financieros, y para lograrlo en todo el territorio nacional las características correspondientes han de ser fijadas con carácter general por el Estado. También es de competencia del Estado velar porque en la organización de las Cajas esté presente la pluralidad de intereses públicos a las que atienden. De todo ello resulta que las bases de la ordenación del crédito deben comprender normas organizativas de las entidades cuyo objeto principal son las operaciones de crédito, y es evidente que, en la actualidad, las Cajas son fundamentalmente entidades de crédito como más adelante habrá ocasión de recordar. La doctrina sentada en la citada STC 1/1982 debe ser mantenida en el sentido de que el Estado puede fijar bases relativas a la organización de las Cajas de Ahorro en virtud de su competencia para establecerlas sobre la ordenación del crédito, que le atribuye expresamente el art. 149.1.11 de la Constitución."

En ejercicio de esta competencia ha sido aprobada la Ley 2/2000 de 23 de junio, de Cajas de Ahorro modificada por la Ley 16/2002 de 30 de diciembre.

Antes de dicha Ley, y conforme a la redacción originaria del Estatuto (art. 11 c]) que atribuía al Principado el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación estatal en materia de Cajas de Ahorro, se había aprobado, entre otras normas de carácter general (Decretos 13/1984, de 9 de febrero; 27/1984 de 5 de abril y 31/1986, de 6 de marzo) el Decreto 102/1988, de 10 de noviembre, desarrollando las normas básicas estatales sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros, contenidas en la Ley 31/1985 de 2 de agosto. Decreto que fue modificado por el 68/1996, de 6 de noviembre y por el 27/2000 de 16 de marzo, que restableció su primera redacción. También en ejercicio de esas competencias de desarrollo legislativo y ejecución se aprobó el Decreto 52/1992, de 4 de junio, sobre actuación e inversiones de las Cajas de Ahorros que operen en el Principado.

Constante la consideración de las Cajas de Ahorro, desde su aparición en la Europa del XVIII, como entidades benéfico sociales, sus actividades y organización han evolucionado profundamente en el tiempo al compás de los cambios sociales, económicos y políticos que, desde entonces acá se han producido. En nuestro Derecho, el Real Decreto de 29 de junio de 1853, que fue la primera norma con la que se pretendió unificar la variada disciplina por la que se regían las Cajas que hasta entonces se habían constituido, les atribuía el carácter de establecimientos municipales de beneficencia, cuya constitución en las capitales de provincia ordenaba, con sucursales en los pueblos de las mismas donde a juicio de los Gobernadores y de los Ayuntamientos respectivos pudieran ser convenientes. Cajas cuyo cometido fundamental se orientaba a promover el ahorro de las clases sociales económicamente menos favorecidas, mediante la constitución de depósitos que devengaban un rédito del 3,5% anual, a contar desde una semana después de la imposición, e intereses que se acumulaban al capital cada seis meses. Las Cajas, cuando reunían el capital necesario, a juicio de la Junta de Gobierno, y con aprobación del Gobernador de la

provincia, debían abrir un Monte de Piedad retirando de la caja de depósitos la cantidad que juzgaren conveniente para atender con ella las operaciones del Monte. Éstos abonarían a las Cajas respectivas un interés del 5% anual de todas las cantidades que invirtieran en sus operaciones. Los fondos que no tuvieren aplicación inmediata en los Montes de Piedad podían ser ingresados por las Cajas en la General de Consignaciones y Depósitos, en calidad de depósito voluntario, reintegrable con un aviso anticipado de 15 días e interés anual del 5%.

Las Cajas y los Montes se situarían en el mismo local; serían servidos por los mismos empleados y dirigidos y administrados por una misma Junta de gobierno. Esta Junta estaría presidida por el Gobernador de la provincia en las capitales y por el Alcalde en los pueblos, compuesta por seis a dieciocho vocales, según las necesidades del servicio, renovables periódicamente en la forma determinada por los reglamentos, para cuya redacción, aparte de las normas del propio Real Decreto, servirían como pauta las ordenanzas de la Caja de Ahorros de Madrid, constituida en 1839. Miembro nato de las juntas sería el párroco más antiguo que hubiere en la población, siendo todos los cargos honoríficos y de actuación gratuita.

El carácter benéfico de las Cajas de Ahorro, al ser instituciones cuya actuación fundamental consistía, como decía un autor del momento, en "procurar que la economía del pobre fuese a sostener la miseria del necesitado", explica la vinculación operativa que el Real Decreto de 1853 establecía entre las Cajas y los Montes de Piedad. Sin embargo, el limitar los préstamos a los Montes, aun siendo un sistema seguro, carecía de futuro y los analistas del momento ya exponían abiertamente que los préstamos al comercio, a la industria y a la agricultura eran, sin duda, los que estaban llamados con el tiempo a absorber todos los fondos de las Cajas, por ser este su natural destino. Capitales improductivos por lo general –decía uno de ellos– sino los recogieran y conservaran estos establecimientos deben convertirse en productivos, cooperando al desarrollo de la riqueza nacional. Este cometido que en 1853 se asignaba para el futuro de las Cajas ha sido el que desde entonces y progresivamente han venido asumiendo las mismas con el sucesivo tratamiento normativo, que culmina con las legislaciones estatales y autonómicas hoy vigentes. Los pasos más representativos de esa evolución legal están representados, en principio, por la Ley de 20 de junio de 1880, en la que la promoción por el Gobierno del establecimiento de Cajas de Ahorros y Montes de Piedad partía de que se establecieran "unidas unas y otras instituciones, para que recíprocamente se auxilien". Sin embargo ello no era obstáculo para su constitución independiente siempre que los Montes dispusieran de recursos propios y de que las Cajas contasen con medios seguros para colocar sus capitales en las atenciones señaladas por sus estatutos o reglamentos. Conforme a la propia Ley, las Cajas y los Montes eran considerados como "Instituciones de Beneficencia" sometidas al protectorado del Gobierno y de sus autoridades delegadas, pero era patente ya la desconexión institucional y funcional que se producía en esa disposición entre unas y otras entidades, con la consiguiente apertura de las Cajas a funciones sociales y económicas más allá de las estrictamente benéficas a las que estaban limitadas. Al amparo de esta nueva normativa e impulsada desde el Gobierno civil se constituyó precisamente a fines de 1880 y comienzos del 81 el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Oviedo, que en 1939 pasó a ser tutelada por la Diputación Provincial.

Esa apertura de las actividades financieras de las Cajas, el control gubernamental en su constitución, en el desarrollo de aquéllas y en la orientación de sus inversio-

nes se consolida posteriormente a través de previsiones legislativas concretas y luego, de modo general, por el Real Decreto Ley de 9 de abril de 1926, por el que se creó el "Registro e Inspección de las entidades de ahorro, capitalización y similares" que revela con claridad la alteración funcional que se estaba produciendo en las Cajas y regula el destino obligado de sus inversiones y el sometimiento de las mismas a la intervención del Cuerpo técnico de Inspección Mercantil de Seguros, pasando a depender administrativamente del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Bajo este Real Decreto Ley fue creada en 1929 por el Ayuntamiento de Gijón la Caja de Ahorros y Monte de Piedad municipal, que se fusionaría con la de Oviedo en 1945.

La norma con la que, sin embargo, adquirieron las Cajas las notas distintivas con las que hoy las conocemos fue el Real Decreto Ley de 21 de noviembre de 1929, aprobatorio del Estatuto General del Ahorro Popular, cuyas ideas esenciales se reafirmaron por el Decreto de 14 de marzo de 1933 que aprobó el Estatuto para las Cajas Generales de Ahorro Popular, donde aparecen concebidas (art. 2) como "instituciones de patronato oficial o privado, exentas de lucro mercantil, no dependientes de ninguna otra empresa, regidas por juntas o consejos de actuación gratuita y dedicadas a la administración de depósitos de ahorro de primer grado, con el propósito de invertir los productos, si los tuvieren, después de descontados los gastos generales, en constituir reservas, sanear el activo, estimular a los imponentes y realizar obras sociales y benéficas". Con el Estatuto, aun conservando las Cajas sus tradicionales funciones benéficas y sociales, es patente, no obstante, que resultaron potenciadas sus actividades financieras. De ahí que el Decreto de 3 de mayo de 1935 sometiera estas últimas a la autoridad del Ministerio de Hacienda, quedando las primeras bajo la del Ministerio de Trabajo. Esta mayor relevancia de la función financiera es una constante que informará toda la legislación posterior, en la que marcaron un hito la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca de 1962, que incluyó de lleno a las Cajas en el marco del sistema financiero y, ya instaurada la democracia, el Real Decreto de 27 de agosto de 1977, que suprime las limitaciones operativas que pesaban sobre ellas, autorizándolas para realizar las mismas operaciones que la Banca privada. Equiparación operativa que explica la calificación administrativa que hará luego de las Cajas como entidades de crédito el Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986, por el que se adaptan las normas legales en la materia al ordenamiento de la Comunidad Europea. Por otro lado, en coherencia natural con ese reconocimiento que se produce de la actividad financiera y reflejando, asimismo, los cambios producidos en la vida política y social del país, el Real Decreto de 1977 estableció un nuevo sistema organizativo de las Cajas con objeto de superar los inconvenientes que presentaban los patronatos tradicionales vinculados a su primitivo carácter fundacional y que resultara más acorde con las estructuras de las entidades de crédito modernas, adoptando para ello el modelo típico de la sociedad anónima. Se reconoció así, como órgano supremo de las Cajas, la Asamblea general formada por consejeros elegidos por compromisarios de los impositores y por representantes de instituciones políticas, culturales o benéficas arraigadas en el ámbito de cada Caja. En segundo lugar, se estableció el Consejo de Administración procurando que reflejase la pluralidad de intereses y representaciones de la propia Asamblea. Con funciones específicas de control y tutela permanente se creó la Comisión de control compuesta por impositores y representantes de las Corporaciones locales elegidos por la Asamblea y una representación del personal de la Caja y, por último, se constituyó una Comisión de obras sociales, para seleccionar y administrar las obras de esta natu-

raleza a que se dedicasen los excedentes libres. El Real Decreto también delimitó el ámbito de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, cuyos Estatutos originarios habían sido aprobados por la Real Orden de 24 de septiembre de 1928. La ejecución del Real Decreto de 1977 se tradujo en la aprobación por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias de unos nuevos Estatutos a fines de 1977, refrendados a su vez por el Ministerio de Economía el 17 de enero de 1978.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 se hizo necesario un replanteamiento del ordenamiento legal de las Cajas con objeto de establecer una democratización plena de sus órganos rectores, potenciar la profesionalidad en su gestión y también, ante la nueva organización territorial del Estado y conforme al art. 149.1.11ª CE "establecer un marco estatal de la representación, organización y funcionamiento de los órganos decisorios de las Cajas de Ahorro que pueda ser desarrollado por las Comunidades Autónomas para ajustarlo con mayor concreción a las características propias de sus territorios". A estos objetivos respondió la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA). En el marco del respeto a las competencias estatales fijadas por esta Ley y por la de 29 de julio de 1988, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, con sus respectivos desarrollos y modificaciones, y teniendo en cuenta, asimismo los pronunciamientos que sobre las mismas ha efectuado el Tribunal Constitucional, fue elaborada la Ley del Principado de Asturias de 23 de junio de 2000, de Cajas de Ahorro, modificada por la Ley 16/2002.

Dentro de los márgenes que confiere la LORCA a la acción legislativa autonómica, la Ley asturiana sobre Cajas de Ahorro no presenta unos rasgos sustanciales de originalidad que la identifiquen con caracteres propios respecto a las existentes en otras Comunidades, ni en el plano de la estructura formal de su texto, ni en el contenido material de sus normas. Las diferencias que se observan en ambos aspectos son, en efecto, más bien de carácter accidental.

En el orden formal, tras un breve preámbulo, la Ley se compone de un Título Preliminar y de otros cinco, de los que el I contiene las normas sobre creación, registro, fusión y liquidación; el II las relativas a los órganos de gobierno, con cuatro capítulos: uno para las disposiciones comunes, otro para la asamblea general, dividido a su vez en cuatro secciones (naturaleza y funciones; composición; elección y renovación de sus miembros y funcionamiento); el tercero para el Consejo de Administración, con tres secciones (naturaleza, funciones y composición; organización, funcionamiento y delegaciones) y el cuarto para la comisión de control. El título tercero se dedica, en dos capítulos, a la dirección general y a la Junta general de impositores. El cuarto a las actividades de la Caja, con cuatro capítulos (disposiciones comunes, régimen económico, obra benéfico social y otros fines y el defensor del cliente). El título quinto y último contiene el régimen disciplinario en cinco capítulos (disposiciones generales; infracciones, sanciones, responsabilidad en general y en particular de los miembros de la comisión de control). En total noventa artículos a los que siguen cuatro disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y dos finales. Algunos de sus preceptos han sido modificados por la Ley 16/2002 de 20 de diciembre para adaptarlos a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

Respecto a su contenido sustancial, tampoco se advierten en la Ley aportaciones novedosas respecto a las existentes en otras Comunidades, ni antes ni tampoco después de las modificaciones –algunas técnicamente no convincentes– introducidas por

la citada Ley 16/2002. Esta Ley, como es sabido, con objeto de reducir la politización de las Cajas, y sobre todo para evitar que fueran consideradas empresas públicas a los efectos del Derecho comunitario, lo que les impediría financiar a las Administraciones, ha limitado a un máximo del cincuenta por ciento su participación en los órganos de gobierno. Máximo que estaba superado ampliamente por la Ley 2/2000, pero como a la vez no se quería dejar fuera a ninguno de los actuales miembros de los órganos de gobierno, en evitación de conflictos, se optó por ampliar el número total de componentes de los órganos, dando entrada en esos puestos de nueva creación a representantes de los trabajadores y de los impositores. Ahora bien, dado cómo se producen de hecho las elecciones de representantes por parte de estos colectivos, es posible que, en lugar de conseguir la buscada despolitización, se reintroduzca la política de forma menos legitimada democráticamente.

En desarrollo de esta Ley se han dictado dos Decretos, el 59/2002, de 2 de mayo, por el que se constituye y regula el Registro de Altos Cargos de las Cajas de Ahorro y el 60/2002, de igual fecha, por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de Cajas de Ahorro del Principado de Asturias.

B) Cooperativas de crédito.

Por lo que atañe a las entidades de crédito cooperativo público y territorial, el EA contiene una errata de copia evidente originada en un Estatuto anterior y repetida también en otros, pues se refieren a entidades de crédito "corporativo", en lugar de "cooperativo". Son varias las Comunidades Autónomas que, en base a ese título, han aprobado ya leyes sobre cooperativas de crédito, mas no es el caso de la asturiana.

En su ejercicio se observan las mismas dificultades apreciadas en las Cajas de Ahorros: las cooperativas de crédito son entidades financieras, por lo que "la competencia exclusiva.../... sobre cooperativas de crédito.../... ha de conjugarse con la competencia del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito" (SSTC 204/1993, FJ 3 y 275/2000, FJ 4), y la banca, así como con la legislación mercantil, "englobando la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito la fijación de las normas reguladoras de la estructura, organización y funciones de los distintos intermediarios financieros" (STC 155/1993 FJ 8). Esa competencia estatal se impone, además, sobre la que, también con carácter exclusivo, posee el Principado para las sociedades cooperativas. De ahí que el Tribunal Constitucional, al resolver el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno Valenciano en relación con algunos preceptos del Reglamento estatal de Cooperativas de Crédito, haya reconocido "expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que dispongan sus correspondientes Estatutos de Autonomía, para regular el régimen jurídico de las Cooperativas de Crédito, debiéndose tener en cuenta que, con arreglo a las singulares características de las Cooperativas de Crédito, en las que confluyen al menos y en lo que ahora interesa, aspectos crediticios y cooperativos –en los que, a su vez, inciden aspectos laborales y mercantiles (STC 134/1992, fundamento jurídico 2º)–, la normativa autonómica será complementaria de la estatal dictada al amparo del art. 149.1.11 de la CE y de directa aplicación en los aspectos estrictamente cooperativos cuya regulación, por no tener carácter mercantil o laboral (art. 149.1.6 y 7 CE), corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas."

II.2.18.4. La competencia ejecutiva en materia de crédito, banca y seguros.

Al ocuparnos de las competencias sobre Cajas de Ahorro, cooperativas de crédito y mutualidades de previsión social ya hemos tenido ocasión de exponer la amplitud de los poderes del Estado central en materia de ordenación del crédito, la banca y los seguros. Al Principado de Asturias ni siquiera le compete el desarrollo legislativo, sino que sus atribuciones son puramente de ejecución y están delimitadas, por tanto, por la legislación estatal, que deja poco espacio para la iniciativa autonómica. El único aspecto que ha sido objeto de regulación concierne a los mediadores de seguros cuyo domicilio y ámbito de operaciones se limite al territorio del Principado, a través del Decreto 10/2001 de 25 de enero. Su contenido se reduce, fundamentalmente, a los requisitos y el procedimiento para obtener la autorización para ejercer la actividad de corredor de seguros, tanto por personas físicas como jurídicas, y a las menciones que han de constar, también en el caso de los agentes, en la publicidad y documentación que empleen. Las funciones y servicios relativos fueron traspasados mediante Real Decreto 2086/1999, de 30 de diciembre, asignándose luego a la Consejería de Hacienda por Decreto 181/1999, de 30 de diciembre.

II.2.19. Economía: sector público[*].

El EA dedica buena parte de su articulado a regular el marco de actuación del sector público en lo que respecta a su intervención en la Economía. En este sentido, cabe indicar que el núcleo duro de la intervención pública es lo referente a la Hacienda del Principado, regulada en los arts. 42 a 51 y 15.1 e), y que será objeto de análisis de esta obra. Por otra parte existe toda una casuística de aplicaciones vinculadas a políticas sectoriales ligadas al desarrollo de las diferentes competencias asumidas a lo largo del tiempo por el Principado. Con todo, en este epígrafe nos referiremos en exclusiva a las disposiciones de carácter más genérico que tratan del marco general de la política económica del Gobierno del Principado y que aparecen reguladas en los arts. 10.1.15, 12.7, 19 y 50, además de disposición transitoria 7ª EA.

Dado el carácter genérico y panorámico de las disposiciones a las que nos referimos, cuyo ámbito de concreción mayor queda remitido al Título IV EA referido a la Hacienda del Principado, en las páginas que siguen nos limitaremos a dar noticia de (y comentar en su caso) las principales normas con rango de Ley que han sido elaboradas por la Junta General del Principado de Asturias en desarrollo de los preceptos citados.

II.2.19.1. Planificación económica y sector público regional.

Pese a que nuestra Administración autonómica desarrolla sus actividades y competencias en el marco de una economía de mercado en la que se da predominio a

---

[*] **JAVIER SUÁREZ PANDIELLO**, Catedrático de Economía. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Aparicio, A. y Monasterio, C., *La Hacienda de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Tecnos, 1993, Madrid; Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J., «El Sector Público en Asturias: Apuntes para un comienzo de Siglo», *Revista Asturiana de Economía,* núm. Extra, 2001, págs. 243-266; SADEI, *Datos y Cifras de la Economía Asturiana*, Cajastur, Oviedo.

la acción de los agentes privados (familias o individuos, como unidades de consumo y empresas, como unidades de producción), el EA, siguiendo la estela marcada por la CE y más en concreto por lo dispuesto en el Capitulo Tercero (De los principios rectores de la política social y económica) del Título Primero referido con carácter general a los Derechos y Libertades, y sobre todo en el Título VII referido a la Economía y Hacienda, contiene referencias muy explícitas a la necesaria planificación económica dentro de las acciones de gobierno y al papel que para ello debería jugar el Sector Público Regional. Así en los arts. 39 a 52 CE se establece todo un catálogo de obligaciones para los poderes públicos en materia de prestación de servicios básicos y mantenimiento y promoción de cotas de bienestar para los ciudadanos. Un ejemplo especialmente evidente es la redacción del art. 50, donde se indica que "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio".

Por su parte, en el art. 128.2, ya en el Título VII: "Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general".

Y aún más en concreto, el art. 131 dispone que: "1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley."

Pues bien, al amparo de tales preceptos constitucionales el art. 10.1.15 EA (antes de la reforma de 1999 art. 11.4) atribuye al Principado de Asturias la competencia exclusiva en materia de "Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general. Creación y gestión de un sector público de la Comunidad Autónoma".

Sobre la base de ese artículo la acción legislativa del Principado de Asturias a lo largo de las sucesivas legislaturas ha tenido como misión principal dotar a la Administración de los instrumentos adecuados para llevar a cabo este objetivo de desarrollo regional. Así, ya en la primera legislatura se crea el Instituto de Fomento Regional (IFR) por Ley 6/1983, de 9 de agosto, "como instrumento para ejecutar la labor de fomento y desarrollo de la economía regional..." y se constituye "como un organismo autónomo, adscrito a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, con personalidad jurídica propia y autonomía económica y administrativa para la realización de sus fines" (art. 1 de la citada Ley). Las labores atribuidas a este organismo venían reguladas en el art. 2 de esta Ley, donde se disponía que: "1. Corresponde al Instituto de Fomento Regional procurar el desarrollo económico regional equilibrado de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general y promover la creación y gestión de un sector público propio del Principado. 2. Para el cumplimiento de los fines generales a que se refiere el aparta-

do anterior, el Instituto de Fomento Regional podrá: a) Promover la iniciativa pública o privada con la creación de empresas en los distintos sectores de actividad económica regional. b) Fomentar la prestación de servicios a empresas, promoviendo sociedades de servicios; mediar entre empresarios y la Administración Pública estatal para facilitar el disfrute de las distintas formas de beneficios y apoyos con cargo a fondos de los servicios públicos ya existentes y, en general, realizar estudios y gestiones que promuevan el desarrollo económico e industrial. c) Apoyar a la pequeña y mediana empresa industrial, así como a las empresas cooperativas y sociedades anónimas laborales. d) Fomentar los proyectos de investigación y desarrollo e innovación tecnológica tanto en nuevos procesos como en productos industriales y servicios conexos. e) Fomentar entre las empresas de la región acciones comunes tendentes a la mejora de las estructuras empresariales en orden a una mayor competitividad. f) Cualesquiera otras que tengan relación con el ejercicio de sus fines."

Más en particular, la Ley de creación del IFR atribuye entre las misiones de éste la promoción de la creación de sociedades mercantiles operativas en las que el Principado debería participar como mínimo en el 51 por ciento del capital social (art. 10). Las acciones a desarrollar por estas sociedades mercantiles operativas venían reguladas en el art. 11 de la Ley de creación del IFR e incluían: "a) Promoción de inversiones en la región, participando en el capital de sociedades a constituir o ya existentes. b) Captación de recursos ajenos para canalizarlos hacia las empresas que en dichas sociedades operativas participen, así como concierto de créditos de todo tipo y negociación de empréstitos. c) Otorgamiento de préstamos y avales a las empresas, especialmente a las participadas. d) Prestación de servicios a empresas, bien actuando las sociedades operativas de forma directa o mediante la promoción y participación en sociedades de servicios. e) Fomento, preparación y gestión de infraestructuras industriales. f) Disposición de un fondo de documentación que incluya: inventario de recursos naturales, medios de comercialización, suelo industrial existente y disponible, características de la mano de obra y cualquier otro dato que interese a los inversores en la región. g) Informar de los beneficios y ventajas que la Administración ofrece en la actualidad para el fomento de la inversión en la región y calificar los proyectos con respecto a las ayudas oficiales y promover la asistencia a ferias nacionales e internacionales. h) Apoyo y asesoramiento con carácter complementario a los esfuerzos de las partes implicadas en los procesos de saneamiento y reconversión de empresas que ofrezcan condiciones objetivas de viabilidad. i) Cualesquiera otras acciones que tengan relación con las expuestas y contribuyan al desarrollo de la economía asturiana."

Desde entonces, varias han sido las Sociedades creadas por el Principado de Asturias con objetivos más o menos explícitamente vinculadas con este objetivo de desarrollo regional. Y que se rigen básicamente por el derecho privado. Entre ellas cabe citar una Sociedad Regional de Promoción (SRP), creada por Decreto 19/1984, de 8 de marzo, una Sociedad Regional de Gestión y Promoción del Suelo, autorizada por Ley 8/1984, de 13 de julio, una Empresa de Servicios Agrarios (Ley 9/1986, de 7 de noviembre), una Empresa de Producción de Programas de Televisión por el Principado de Asturias (Ley 12/1986, de 20 de noviembre), una empresa con destino a la realización de la Inspección Técnica de Vehículos Automóviles (Ley 6/1987, de 23 de diciembre), el Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario del Principado de Asturias (Ley 5/1999, de 29 de marzo), y, más recientemente, el Consorcio de Transportes de Asturias (Ley 1/2002, de 11 de Marzo) y la empresa

pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A. (Ley 7/2002, de 24 de junio).

Otras sociedades de interés creadas en su día con participación relevante del Principado de Asturias son la Sociedad Asturiana de Garantías Recíprocas (ASTURGAR, SGR) y la Sociedad Regional de Turismo (SRT), Cinturón Verde de Oviedo S.A, La Sociedad Mixta Centro de Transportes de Gijón, la Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga, la Sociedad Mixta Ciudad Asturiana del Transporte, la Sociedad Regional de Recaudación, la Sociedad Regional de Reconversión (constituida en 1983 y disuelta en 1992) y la Sociedad para el Desarrollo de las Comarcas Mineras (SODECO), sociedad esta última a las que nos referiremos con más detalle en un momento posterior..

Con todo, las normas y los instrumentos difícilmente pueden ser permanentes, dado que la evolución de la realidad socioeconómica regional hace necesaria un seguimiento continuo de su utilidad, a efectos de comprobar su adecuación a la efectividad en el logro de los objetivos buscados. Es por ello, por lo que recientemente se ha producido un cambio normativo importante al sustituirse el IFR por el ahora denominado Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA), regulado por la Ley del Principado de Asturias 2/2002, de 12 de abril.

En su preámbulo, la mencionada ley hace referencia a los "nuevos requerimientos de una sociedad más plural, competitiva e innovadora" para lo cual se configura Instituto como un organismo con un triple objetivo:

-Actuar con mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a las demandas empresariales; desarrollando políticas activas y eficaces de promoción regional que defiendan el tejido industrial existente y propicien nuevas inversiones productivas que incentiven su diversificación.

-Obtener una coordinación real de todas aquellas entidades y organismos regionales dependientes del Principado de Asturias que actúan en el campo de la promoción industrial, a fin de lograr una optimización de todos los recursos disponibles

–Permitir la incorporación a los órganos rectores de la entidad de los principales agentes económicos y sociales de la región, facilitando su participación en las tareas que le son propias.

Más en particular, el art. 6.2 de la ley concreta una serie de actividades y servicios que se atribuyen al IDEPA al objeto de alcanzar sus fines. Esas actividades son:

"a) Promover iniciativas públicas y privadas de creación, ampliación y modernización de empresas en los distintos sectores de la actividad económica regional, favorecedoras del desarrollo e impulsoras de la generación de empleo.

b) Fomentar la mejora de la gestión y de las estructuras empresariales, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, con prioridad de las de carácter industrial, estimulando su adaptación a la evolución tecnológica y a las exigencias del mercado, así como impulsar actuaciones y acuerdos de cooperación.

c) Mejorar la competitividad empresarial, fomentando los proyectos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico, impulsando la calidad y el diseño, y promoviendo la prestación de servicios a empresas y el desarrollo de proyectos especialmente basados en el conocimiento.

d) Promover directa e indirectamente infraestructuras industriales, equipamientos y servicios colectivos para las empresas regionales, participando en la elaboración de planes que permitan la ordenación del suelo industrial de la Comunidad Autónoma.

e) Facilitar y contribuir a la financiación de proyectos empresariales mediante la concesión de subvenciones.

f) Proporcionar información y asesoramiento sobre ayudas a la inversión que ofrezcan las distintas Administraciones y la Unión Europea, así como acerca de asuntos comunitarios de interés empresarial.

g) Promover medidas específicas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, así como a las sociedades cooperativas y sociedades laborales.

h) Realizar el estudio, propuesta y seguimiento de ayudas a los proyectos empresariales, solicitadas al amparo de los diversos programas que convoque o gestione el Instituto, actuando de organismo intermedio ante otras Administraciones, a efectos de la gestión de subvenciones y programas.

i) Realizar, promover y apoyar el desarrollo de cursos, seminarios o jornadas dirigidos a la formación empresarial continua, y a la incorporación a las empresas de conocimientos y nuevas tecnologías a través de la formación del capital humano.

j) Promover, apoyar y participar en estudios de mercado y actividades destinados a mejorar la promoción empresarial, así como en la elaboración de trabajos sobre planificación económica de la Comunidad Autónoma.

k) Impulsar proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica en la Comunidad Autónoma cooperando en la coordinación de las actuaciones que desarrollen los organismos y entidades regionales en ese campo.

l) Fomentar el desarrollo de la relación científica y tecnológica del sector productivo y servicios conexos, con la Universidad y demás centros de investigación, estimulando y contribuyendo al desarrollo de institutos y parques tecnológicos regionales, en el marco de los planes de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

m) Contribuir a la relación y coordinación entre la Administración del Principado de Asturias y los departamentos de investigación y desarrollo de productos y secciones de desarrollo empresarial de las empresas regionales públicas y privadas.

n) Fomentar la implantación empresarial en la región, así como la captación de capitales e inversiones productivas nacionales y extranjeros.

o) Impulsar la internacionalización de las empresas regionales favoreciendo la promoción exterior de sus productos, la participación en programas internacionales, la cooperación con empresas extranjeras y la inversión en el exterior, sin perjuicio de la competencia que el artículo 149.1.10 de la Constitución reserva al Estado en materia de comercio exterior.

p) Cualesquiera otras que le sean encomendadas y que guarden relación con sus fines."

En cuanto a las facultades atribuidas al IDEPA en la nueva normativa, estas no sufren grandes variaciones respecto a las ya previstas para su organismo predecesor (IFR), más allá de hacer explícita la facultad de participar en programas e iniciativas de la Unión Europea (art. 7, g] y la asunción de las funciones hasta entonces encomendadas al Servicio de Asesoramiento y Promoción Empresarial, órgano desconcentrado de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo (Disposición Adicional Tercera), manteniéndose todas aquellas actividades económicas y financieras, de realización de estudios y asesoramiento, promoción de sociedades mercantiles y no lucrativas, y gestión de subvenciones corrientes y de capital.

Otro organismo de especial interés instaurado por la Administración del Principado con funciones esencialmente consultivas y de participación de los agentes sociales en el proceso de planificación económica es el Consejo Económico y Social. Este organismo fue creado mediante la Ley 10/1988, de 31 de diciembre, sustituida por la Ley 2/2001, de 27 de marzo.

Concretamente esta última Ley define al Consejo Económico y Social como "un ente público del Principado de Asturias de carácter consultivo para la Comunidad Autónoma en materia socioeconómica y laboral, que se configura como órgano de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta, pudiendo pronunciarse, además, sobre cuantos asuntos le planteen tanto el Consejo de Gobierno como la Junta General del Principado en los términos que ésta prevea en su Reglamento" (art. 2.1). Las funciones particulares que le son atribuidas a este organismo vienen reguladas en el art. 3.1 de la Ley 2/2001 y son:

"a) Emitir dictamen con carácter preceptivo y no vinculante sobre: 1.ª Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decreto que regulen materias socioeconómicas y laborales que sean competencia de la Comunidad Autónoma, salvo el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias. 2.ª Anteproyectos de Ley que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo Económico y Social y Proyectos de Decretos que las desarrollen. 3.ª Cualquier otro asunto cuando expresamente así lo establezca una Ley. Los dictámenes emitidos por el Consejo Económico y Social en Anteproyectos de Ley serán enviados por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias a la Junta General del Principado, junto con los correspondientes Proyectos de Ley. Los emitidos en otras materias seguirán el procedimiento legalmente establecido. Los dictámenes requeridos al Consejo Económico y Social habrán de ser evacuados en el plazo que se fije en la resolución de remisión del expediente o en la solicitud de consulta. Dicho plazo no será inferior a un mes, transcurrido el cual sin que se produzca la emisión del mismo, el dictamen se entenderá evacuado, sin perjuicio de la posible incorporación posterior al expediente. En todo caso, se establecerá también un procedimiento de urgencia para la emisión de los dictámenes, con una duración no superior a quince días, para los supuestos en que se solicitara su aplicación.

b) Emitir dictamen no vinculante cuando sea requerido por la Junta General sobre Proposiciones de Ley que regulen materias socioeconómicas que sean competencia de la Comunidad Autónoma.

c) Conocer y valorar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias, emitiendo parecer que habrá de ser remitido por el Consejo de Gobierno a la Junta General juntamente con el Proyecto de Ley de Presupuestos.

d) Formular propuestas al Consejo de Gobierno sobre todas aquellas materias que por su propia naturaleza le corresponden.

e) Elaborar informes, dictámenes o estudios, de oficio o a instancia de parte, en cualesquiera clase de asuntos de carácter económico, social y laboral.

f) Servir de cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos sociolaborales, con el fin de obtener acuerdos tendentes a la búsqueda de soluciones a la problemática económico-laboral de la Comunidad Autónoma.

g) Proponer, de forma motivada, criterios y prioridades de actuación para el impulso de sectores económicos, el impulso de sectores económicos, el incremento del empleo y el equilibrio territorial dentro de la Comunidad Autónoma.

h) Conocer y valorar la información estadística de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la facultad de elaborar datos estadísticos propios.

i) Conocer los programas financiados con fondos comunitarios que incidan en el desarrollo económico y social del Principado y la planificación de la actividad económica del sector público de la Comunidad Autónoma que elabore el Consejo de Gobierno.

j) Emitir anualmente, dentro del primer semestre de cada año, un informe sobre la situación económica y social del Principado de Asturias, que remitirá al Consejo de Gobierno y a la Junta General."

II.2.19.2. Algunas medidas de promoción económica.

En el uso de sus competencias de planificación y promoción económica, el Principado de Asturias ha venido acometiendo innumerables actuaciones por medio de los distintos instrumentos constituidos al efecto y brevemente reseñados en el epígrafe anterior. Como quiera que una enumeración exhaustiva de todas las medidas de política económica resulta imposible por razones obvias en un texto como el presente, a continuación nos limitaremos a reseñar algunas de las disposiciones normativas que pudieran tener un mayor interés por la relevancia de las mismas para la economía regional, en el bien entendido que las omisiones aceptadas no suponen en absoluto desdoro de la voluntad de contribución expresada por las distintas administraciones regionales a lo largo del período de vigencia del EA.

En todo caso, cabría indicar que las medidas normativas que comentaremos a continuación no sólo tienen base legal en el art. 10.1.15 EA al que nos venimos refiriendo, sino también, y en estrecha relación, en su art. 12.7 según el cual entre las materias sobre las cuales corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, se encuentran los "Planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos".

Sobre estas bases y como consecuencia de los Pactos derivados de la Mesa de Reindustrialización de las Comarcas Mineras, el Principado de Asturias asumió el compromiso de participar en el Capital Social de la empresa Sociedad para el Desarrollo de las Comarcas Mineras (SODECO), en proporción del 50% (el otro 50% correspondía a la empresa HUNOSA). La participación del Principado quedó instrumentada a través de la Sociedad Regional de Promoción (SRP), una de las sociedades mercantiles citadas anteriormente creadas al amparo de la ley del IFR (participada en un 53,11% por el Principado de Asturias), la cual acudió a la constitución con un capital social de doscientos cincuenta millones de pesetas otorgadas mediante crédito extraordinario *ad hoc* (Ley 4/1988 de 10 de junio). SODECO se constituyó mediante escritura pública el 13 de octubre de 1988 con un capital social de quinientos millones de pesetas. Desde entonces y hasta el momento presente, SODECO ha venido realizando una encomiable labor de promoción económica de los valles mineros.

Otro organismo creado por el Principado con objetivos de promoción económica es la Agencia Regional de Empleo del principado de Asturias, creada por el Decreto 150/1991 de 15 de noviembre, la cual fue sustituida por la Agencia para la Promoción del Empleo, definida como órgano desconcertado de la Consejería de Economía, creado por Decreto 9/1997, de 13 de febrero. que asume las funciones de ejecución de las políticas de promoción de empleo de Principado de Asturias. En particular, de esta norma establece como funciones de la Agencia:

"a) Realizar propuestas para la confección del plan de actividades para la confección de la oferta de empleo y demanda del mercado de trabajo y proceso de inserción o reinserción laboral de los trabajadores.

b) Aportar datos estadísticos e informes para la elaboración de planes regionales (sectoriales y territoriales) dirigidos al fomento del empleo, en los que se establece-

rá un apoyo preferente a la contratación indefinida y se hará referencia especial a los colectivos más desfavorecidos en el acceso al mercado de trabajo.

c) Suscribir convenios de colaboración para la prestación de servicios que faciliten el empleo con entidades públicas y privadas, rentabilizando los recursos existentes.

d) Realizar estudios e informes sobre las distintas variables del mercado de trabajo, tanto del lado de la oferta, como de la demanda, así como de la evolución de los perfiles ocupacionales y los requerimientos profesionales a lo largo del tiempo.

e) Elaborar los criterios para la evaluación y seguimiento de las actividades aprobadas, así como la valoración de los resultados obtenidos a través de ellas.

f) Ofertar servicios de apoyo a las personas desempleadas y ocupadas que faciliten la inserción laboral d los primeros y la mejora profesional de los segundos.

g) Diseñar programas de apoyo a las iniciativas locales generadores de empleo promoviendo en su caso pactos municipales por el empleo en colaboración con los ayuntamientos y otras organizaciones locales.

h) Establecer un plan regional de difusión de la cultura empresarial y de la promoción del autoempleo, diseñando programas de apoyo, dirigidos a pequeños empresarios, desempleados, economía social y personas que quieran acceder como nuevos empresarios al mundo empresarial.

i) Diseñar programas de empleo específicos dirigidos a grupos de edad, demandantes de primer empleo, parados de larga duración y el empleo femenino.

j) Establecer programas que favorezcan el autoempleo, propiciando así la generación de empleo estable.

k) Emitir informe o memoria anual sobre las actividades realizadas y los resultados obtenidos y redactar los informes periódicos que en el ámbito de sus competencias sean requeridos por el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.

l) Elaborar el anteproyecto de sus presupuestos, con la descripción de sus objetivos y actividades, defendiendo la magnitud de su coste.

m) Elevar al Consejo Económico y Social consultas, informes de periodicidad anual y memorias para su análisis, debate y dictamen.

Y en general todas aquellas funciones que su Consejo de Administración pueda adicionalmente determinar"

Entre las acciones que la Agencia ha venido desarrollando en su ámbito de competencias, destacan entre otros la asunción de los programas de incentivos al empleo en el sector privado y su papel dinamizador en la negociación y firma del denominado Pacto territorial para el empleo en las comarcas mineras de Asturias, pacto suscrito el 26 de enero de 1998 por la Administración del Principado de Asturias, FADE, UGT, CCOO y FAC y mediante el cual se plasma el consenso de los firmantes en favor del empleo y compromete la ejecución de una serie de medidas agrupadas en diversas líneas de actuación, condicionándolo a la cofinanciación con cargo a fondos estructurales.

Por otra parte, las sucesivas administraciones del Principado de Asturias han venido adoptando diversas iniciativas tendentes a recuperar y consolidar el tejido industrial en su territorio, para lo que se elaboraron diversos Programas de Desarrollo Regional. Así, entre las normas con rango de Ley dirigidas a este objetivo destaca especialmente la Ley 1/1990, de 31 de enero, sobre declaración de interés social para la instalación del complejo industrial Du Pont de Nemours en Asturias. En la medida en que estaba previsto que el proyecto empresarial de la citada compañía, una vez completadas sus diversas fases, alcanzara una inversión en torno a 120.000.000.000 de pesetas y una creación de empleo en torno a mil puestos de tra-

bajo directos, además de los que se generan por otras instalaciones que a su amparo se integrarían en el complejo, estas cifras eran vistas como de una magnitud tal que permitían hablar de un auténtico interés regional del proyecto que encajaba por tanto plenamente en lo que la legislación vigente en materia de expropiación forzosa definía como interés social.

En el mismo sentido de apoyo a la reindustrialización la actividad normativa del Principado incorpora otro tipo de normas con rango de ley, como la Ley 9/1984, de 15 de julio), sobre garantía a créditos para inversiones, mediante la cual, y como dispone en su art. 1: "El Principado de Asturias, mediante los oportunos convenios con las Entidades financieras legalmente establecidas, podrá asumir los riesgos correspondientes a la concesión de créditos para inversiones en nuevas actividades empresariales, otorgadas por las referidas Entidades financieras, hasta la cifra máxima de doscientos millones de pesetas, que se fija como límite de riesgo a garantizar ante posibles fallidos".

Además se han promulgado otras leyes que en alguna medida hacen referencia al desarrollo industrial, como la Ley 7/1986, de 24 de septiembre, de autorización para la enajenación de los inmuebles comprendidos en el Polígono Industrial de Silvota, primera fase (ampliación), o la Ley 2/1991, de 11 de marzo, de reserva de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias.

Finalmente, la actividad legislativa del Principado ha venido regulando en el ámbito de sus competencias sectores concretos de la actividad económica. Entre estas leyes destacan la Ley 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural, la Ley 2/1993, de 29 de octubre, de pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos, la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de academias en el ámbito del Principado de Asturias, la Ley 3/1998, de 11 de diciembre, de la Pesca Fluvial, la Ley 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro (modificada por la Ley 16/2002, de 30 de diciembre, para adaptarla a la ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero), la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo, la Ley 8/2002, de 21 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas y Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de comercio interior.

II.2.19.3. Participación del Principado en las empresas públicas estatales.

El art. 19 EA regula la posibilidad de que el Principado de Asturias participe en la gestión de la Empresas Públicas estatales radicadas en su territorio. La redacción concreta de este artículo es como sigue: "1. En los términos y número que establezca la legislación general del Estado, el Principado de Asturias propondrá las personas que hayan de formar parte de los órganos de administración de aquellas Empresas públicas de titularidad estatal implantadas en Asturias que dicha legislación determine. 2. El Principado de Asturias podrá elaborar y remitir al Gobierno cualesquiera informes, estudios o propuestas relativos a la gestión de dichas Empresas o a su incidencia en la socioeconomía de la Comunidad Autónoma. Dichos informes, estudios o propuestas darán lugar a resolución motivada del Gobierno o de los organismos o Entidades titulares de la participación de las Empresas."

Como desarrollo de ese artículo, el Principado elaboró en primer lugar la Ley 7/1983, de 6 de octubre, de coordinación de la representación designada a propuesta del Principado de Asturias en los órganos de Administración de las Empresas Públicas de titularidad estatal. En ella se atribuye al Pleno de la Junta General del

Principado la propuesta de las personas concretas que vayan a formar parte de los órganos de Administración de las empresas mencionadas, las cuales, siempre que el número lo permita, deberán ser elegidas en votación secreta por procedimiento de voto limitado a fin de garantizar la representación de las minorías (art. 2). Con todo esta Ley va más allá del establecimiento de criterios para la elección de representantes, en la medida en que regula la constitución de una Comisión denominada "Comisión para la coordinación de los representantes del Principado de Asturias en las empresas públicas de titularidad estatal", integrada por tres representantes del Consejo de Gobierno del Principado designados por Decreto, y por los miembros de los órganos de administración de las empresas públicas nombrados a propuesta del Principado de Asturias, y cuyas funciones son: "... la propuesta no imperativa de los criterios que, dentro de los objetivos marcados por la política económica general, han de presidir la actuación de los miembros de los órganos de administración de las empresas públicas de titularidad estatal designados a propuesta del Principado de Asturias, en orden a la adecuada promoción y defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma"(art. 4), y "... formular informes, estudios o propuestas relativos a la gestión de las empresas públicas de titularidad estatal implantadas en Asturias o a su incidencia en la socioeconomía de la Región, que, previo informe de la Comisión de Industria, Comercio y Turismo de la Junta General y aprobación posterior del Consejo de Gobierno, se remitirán al Gobierno de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía para Asturias" (art. 5).

Así mismo la Disposición Transitoria Séptima EA disponía que "Hasta tanto se promulgue la legislación del Estado a que hace referencia el artículo 19, 1 EA propondrá, de entre personas de reconocida capacidad para el cargo, tres de los miembros de cada uno de los Consejos de Administración de las Empresas públicas HUNOSA y ENSIDESA. Dicha propuesta será formulada por la Junta General del Principado dentro de los treinta días siguientes a su constitución. Cada uno de los miembros de ésta podrá votar, como máximo, a dos candidatos propuestos".

Posteriormente, la referencia a ENSIDESA fue suprimida tras el proceso de privatización de la compañía de manera que ha quedado excluida de la Ley Orgánica 1/1999.

Por otra parte y también vinculada a la acción de Entes Estatales en el territorio del Principado, si bien por cauces distintos, fue promulgada la Ley 5/1983, de 4 de agosto, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en el Principado de Asturias, la cual a su vez fue modificada por la Ley 1/1988, de 10 de junio, de reforma del sistema de representación en el Consejo Asesor de Radio Televisión Española en el Principado de Asturias. Las funciones que se atribuyen al mencionado Consejo Asesor son (art. 4 Ley 5/1983):

"a) Estudiar las necesidades y capacidades del Principado de Asturias en orden a la adecuada descentralización de los servicios de radio y televisión y en especial de la Sociedad estatal Radio Cadena Española, y formular recomendaciones en relación con las mismas.

b) Conocer e informar, con carácter previo a su remisión al Director general de RTVE, la propuesta anual de programación específica y el horario de emisión que, en el ámbito territorial del Principado, ha de elevar el Delegado territorial. El informe del Consejo Asesor atenderá especialmente a las competencias y obligaciones que en relación con la cultura regional y el fomento y protección del bable, regula el EA, en sus arts. 4 y 10, apartados m) y n) y se adjuntará, en todo caso, a la propuesta que se eleve al Director general de RTVE.

c) Conocer con la debida antelación los anteproyectos de presupuestos y las memorias anuales de los servicios de RTVE en el Principado de Asturias, así como las de sus Sociedades en el mismo ámbito territorial, e informar acerca de ellos.

d) Elevar periódicamente, en ejercicio de la representación de los intereses de la Comunidad Autónoma, al Consejo de Administración de RTVE, a través del Delegado territorial de RTVE en el Principado de Asturias, las recomendaciones generales que considere oportunas, especialmente en lo que respecta al ejercicio de dicho Consejo, en el ámbito territorial del Principado, de las competencias a que se refieren los arts. 8.º, 1, k), y 24 de la Ley 4/1980, de 10 de enero.

e) Asistir y asesorar al Delegado territorial de RTVE en todas aquellas cuestiones que afecten a la recepción y cobertura en el ámbito territorial del Principado de Asturias de los programas que se emitan, a la financiación de éstos y, en general, en las demás cuestiones relativas al ejercicio por el mismo de las competencias y funciones inherentes a su cargo.

f) Informar al Delegado territorial sobre el cumplimiento por los medios de comunicación social del Estado en el Principado de Asturias de los principios establecidos en el art. 4 de la Ley 4/1980, de 10 de enero.

g) Ser oído con carácter previo al nombramiento de los representantes que correspondan al Principado de Asturias en los Consejos Asesores de RNE, RCE y TVE a que se refiere el art. 9.º, 1, d) de la Ley 4/1980, de 10 de enero.

h) Estudiar y formular sugerencias sobre espacios institucionales en favor de un mejor conocimiento por parte de la opinión pública, sobre el desarrollo de la autonomía del Principado de Asturias y de su Estatuto."

Además, el art. 5 de la mencionada Ley 5/1983 indica que:

"Igualmente, y sin perjuicio de lo que establece el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión Española, el Consejo Asesor de RTVE en el Principado de Asturias informará y asesorará al Delegado Territorial sobre:

a) La composición y modificaciones de las plantillas de RTVE en el Principado de Asturias.

b) Los criterios de selección de personal, basándose en los principios de igualdad, capacidad y mérito.

c) Los criterios de adscripción y de destino y la regulación de las condiciones de traspaso del personal en cuanto éstas afecten a las plantillas de RTVE en el Principado de Asturias."

II.2.19.4. Promoción de objetivos constitucionales.

Finalmente y para concluir con las referencias del EA a las acciones del sector público regional sobre la economía (al margen de las referencias a la Hacienda del Principado), es preciso mencionar que entre estas se incluye también la promoción de ciertos objetivos incorporados a la CE. Así, el art. 50 EA dispone que "El Principado de Asturias promoverá los objetivos establecidos en los artículos 129.2 y 130.1 de la Constitución".

Más en particular, el art. 129.2 CE indica que "Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los

medios de producción". Y el art 130.1 CE "Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles".

Pues bien, con el objeto de satisfacer esos objetivos constitucionales, la actividad legislativa del Principado de Asturias ha sido ingente a lo largo de estos años.

Así, además de las leyes sectoriales ya mencionadas con anterioridad que afectan a las actividades vinculadas al mundo rural, podemos destacar entre otras disposiciones de marcado carácter social las siguientes: Ley 1/1986, de 31 de marzo, del Consejo de la Juventud del Principado de Asturias; Ley 5/1987, de 11 de abril, de servicios sociales; Ley 10/1988, de 31 de diciembre, de creación del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, sustituida por la Ley 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social; Ley 6/1991, de 5 de abril, de ingreso mínimo de inserción; Ley 7/1991, de 5 de abril, de asistencia y protección al anciano, modificada por Ley 2/1998 de 26 de noviembre; Ley 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor; Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras.

Fuera del ámbito legislativo y en el ámbito del fomento de la Economía Social, en 1985 se creó la "Escuela de Formación Cooperativa", por Decreto 10/1985, de 24 de Enero, modificado ese mismo año por el Decreto 62/1985 de 13 de junio por el que pasa a denominarse "Escuela de Formación Cooperativa y Trabajo Asociado".

Finalmente, en el ámbito del desarrollo rural, destacan todas las medidas vinculadas a las iniciativas comunitarias LEADER, LEADER II y LEADER PLUS y al despliegue de la Red Asturiana de Desarrollo Local, creada por Decreto 36/1994, de 5 de mayo, de la Consejería de Industria, Turismo y Empleo.

II.2.20. Estadística[*].

II.2.20.1. Introducción.

Etimológicamente, estadística viene de Estado y cuando hablamos del Leviatán estamos discutiendo, en esencia, del Poder. Los especialistas en ciencia política, los historiadores o los sociólogos han visto en la estadística un componente muy desta-

---

[*] **MANUEL HERNÁNDEZ MUÑIZ**, Profesor Titular de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo. El autor desea agradecer las informaciones facilitadas por D. Bernardo Fernández y D. Ramiro Lomba para la realización de este comentario, así como la inestimable orientación del coordinador de esta obra. Los errores u opiniones contenidos en el trabajo solo comprometen al autor.

Nota bibliográfica: Arce Janáriz, A. y Duque Villanueva, J.C. (eds.) (1999), *Legislación básica del Principado de Asturias*, 3ª edición, Madrid, Tecnos; Arias Díaz, I. (ed.) (2000), "Estatutos de SADEI", en *La Administración del Principado de Asturias. Régimen Jurídico y Organización*, 2ª edición, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, pp. 1123-1130; Desrosières, A. (2001),"¿Por qué los institutos nacionales de estadística tienen necesidad de estudiar su historia?", *Fuentes estadísticas*, nº 50, enero (http://www.fuentesestadisticas.com/); Keyfitz, N. (1968), "Estadísticas oficiales", en Sills, D.L. (ed.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Ed. Aguilar, 1976, pp. 423-431; Mankiw, N. G. (1998), *Principios de economía*, Madrid, McGraw Hill; Sosa Wagner, F. (en colaboración con Caballero, R.) (1987), "Comentarios al artículo 13", en Bocanegra Sierra, R. (director), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Estudios para la Administración Local; Vanoli, A. (1983), "Las distintas interpretaciones de la noción de producción", *Información Comercial Española*, nº 698, octubre, 1991, pp. 99-115.

cado de la racionalización de los Estados modernos (Desrosières, 2001; Keifitz, 1968, pág. 423). En nuestros días, la información estadística es un medio indispensable para la acción de los poderes públicos y un instrumento privilegiado para el control democrático o la competencia política. Los cuatro valores superiores que inspiran nuestro ordenamiento jurídico –libertad, justicia, igualdad y pluralismo político– demandan todos los días un sistema estadístico que produzca información relevante, comprensiva y sistemática, objetiva (políticamente neutral), comparable, precisa. Se trata de poner dicha información a disposición de los ciudadanos y de la sociedad, para múltiples propósitos: el conocimiento de la evolución social y económica del país, la planificación y evaluación de los programas de inversión de los poderes públicos o privados, contribuir al esclarecimiento en los debates públicos; en pocas palabras, sentar los cimientos para una opinión pública bien informada.

La nueva organización territorial del Estado propiciada por la CE de 1978 inaugura una nueva senda que rompe con el modelo estatal unitario imperante en España. La asombrosa facilidad con que el legislador formula el precepto legal aquí comentado encubre formidables problemas prácticos para la organización y desarrollo ulterior de una pieza clave del *puzzle* institucional: el sistema estadístico; un sistema, *qua* sistema, no divisible. ¿O sí lo es? Y en ese caso, ¿a qué precio y con qué ganancia de información? Como en otras parcelas de la actividad humana, la tensión entre el todo y las partes florece con todas sus consecuencias y ha demandado una respuesta por parte de las organizaciones llamadas a gestionar la complejidad de un servicio público –la información estadística– que tiene múltiples dimensiones.

La brevedad del espacio disponible en esta obra exige afilar el enfoque para ofrecer un tratamiento sistemático del precepto legal y observar su evolución cronológica. Afortunadamente, la ciencia económica ayuda a esclarecer las fronteras del problema de asignación: la estadística, como un bien más, puede ser examinado a la luz de la teoría económica. El segundo apartado ofrece un tratamiento conceptual de la producción de la información estadística por las administraciones públicas. Como veremos, existe un claro solapamiento de las competencias que genera, de forma inevitable, un riesgo potencial de duplicidad y de un aumento del coste para la sociedad de la producción pública de la información estadística. Este problema no formulado en la redacción de la Constitución ha sido observado en las etapas sucesivas del desarrollo de denominado Estado de las autonomías y ha merecido una respuesta por el legislador.

II.2.20.2. La estadística como bien público.

La producción de información estadística es una actividad que cae en la frontera de la producción. La generación de información es individual –por los individuos, en el seno de los hogares, por las empresas,...– y su recogida sistemática es muy costosa para la sociedad, porque requiere el concurso de medios humanos y materiales muy cualificados capaces de suministrarla en condiciones de calidad y cantidad, además de un notable esfuerzo por parte de las unidades obligadas legalmente a suministrar la información. Dos rasgos característicos de su consumo son muy importantes: el consumo de la información no es divisible –todos consumimos la misma cantidad de *ipc*, de la *epa* o del saldo de la balanza de pagos de la economía española– y en el uso o acceso a este servicio público la exclusión es factible.

La información estadística presenta (véase Mankiw, 1998, págs. 209-210, recordando el enfoque propuesto por Musgrave en su viejo tratado de hacienda pública), en definitiva, los rasgos indelebles del monopolio natural –consumo no rival, exclusión posible pero no deseable– lo que anima poderosamente a situar dicha actividad bajo la tutela del poder del Estado. Posiblemente junto con el monopolio de la violencia, el monopolio de la información sea uno de los rasgos inmanentes del poder del Estado. Desde la aprobación de la CE, este monopolio tradicionalmente en poder del Estado pasa a ser compartido implícitamente con las Comunidades Autónomas, estableciéndose como única frontera en la demarcación de la competencia el interés –estatal o regional– en el uso y generación de la información.

Esta forma de proceder, la producción de datos por el interés, deja en el aire la pregunta: ¿a quién le corresponde preocuparse por la totalidad del sistema estadístico? En su exposición de motivos, la ley 12/1989 de la Función Estadística Pública expresa una interpretación y apuesta por un camino al eludir este espinoso asunto: "La conjunción de toda la actividad estadística pública en un sistema único es algo que escapa a las competencias que la Constitución ha reservado al Estado. La conexión y coordinación de los servicios de la actividad estatal y autonómica sólo puede resultar, por tanto, de la cooperación". Veremos a continuación como el examen de las sucesivas leyes orgánicas que desarrollan el EA muestran con claridad la toma de conciencia por el legislador ante este importante problema y dan pie a una innovación legal.

II.2.20.3. La articulación jurídica: los orígenes del precepto estatutario.

La CE contempla en el art. 149.1.31 la competencia exclusiva del Estado en la elaboración de la "estadística para fines estatales". El EA, en la formulación primigenia dada por la Ley Orgánica 7/1981 incluía en su art. 13 (apartado m]) una previsión sobre el ejercicio futuro de la competencia sobre "estadísticas para fines no estatales de carácter público". Los especialistas y la doctrina consideran esta primera redacción como meramente programática, "inocua" (Sosa Wagner, 1987, pág. 163) y sin efectos prácticos, pues no atribuía ninguna competencia para el Principado y constituía "una repetición innecesaria de las dos vías que nuestra Constitución prevé para que las Comunidades Autónomas puedan ampliar sus competencias" (*ibid.,* pág. 163). Por tanto, en la primera etapa del desarrollo de nuestra autonomía no cabe hablar de la existencia de una competencia legalmente establecida en este campo de actividad.

Será en una etapa mucho más avanzada del desarrollo del sistema autonómico español y con motivo de la segunda reforma del EA cuando tiene lugar la atribución de dicha competencia. La Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de los arts. 10, 11, 12, 13 y 18 de la ley 7/1981, contempla en su art. 10.1.23 la competencia exclusiva en la elaboración de la "estadística para fines no estatales". Con esta formulación –dicho en términos estadísticos, el complementario de la competencia estatal– nuestra Comunidad asumía la potestad legal para desarrollar y ejercer la nueva competencia con autonomía plena.

Sin embargo, existe una tercera y definitiva redacción del precepto legal, cuya formulación merece ser destacada de forma particular, porque revela el equilibrio alcanzado en el ejercicio de las competencias sobre un bien indivisible. El EA vigen-

te en la actualidad actual procede de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero de reforma de la Ley Orgánica 7/1981. Reflejamos textualmente la propuesta de la nueva ley: "El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan (...). Estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma, en coordinación con la general del Estado y con las demás Comunidades Autónomas" (art. 10.1.29).

Después de quince años largos de desarrollo del estado autonómico, el EA muestra la preocupación existente en los ámbitos profesionales por la compleja aplicación de la 'competencia exclusiva' para los fines 'estatales' y 'regionales'. El solapamiento de las dos competencias, la general y la particular, y la ausencia de un criterio claro *a priori* de naturaleza material que permita demarcar o clasificar las estadísticas de acuerdo con sus fines –estatales o autonómicos– tiene finalmente un punto de encuentro. El nuevo EA mantiene la competencia exclusiva del Principado en la elaboración de estadísticas para los fines propios de la comunidad y subraya la necesidad de ponerla en relación con la competencia general del Estado y del resto de las comunidades. En síntesis, el legislador reconoce expresamente la existencia de importantes costes de transacción entre administraciones y ciudadanos en la producción de la información estadística y recuerda un principio general que puede contribuir a reducirlos. Una sencilla solución fundada en una lógica recursiva que nos recuerda, una vez más, que "el todo está en la parte que está en el todo".

II.2.20.4. La organización administrativa.

Desde el año 1994 no ha tenido lugar el desarrollo de la competencia atribuida por la Ley Orgánica 1/1994 y que se plasmó en la competencia exclusiva para fines no estatales; en consecuencia, es de aplicación con carácter subsidiario la legislación estatal. La ausencia de un marco legal propio y de un nivel semejante al que se han dotado ya otras Comunidades Autónomas españolas remite a su vez a la peculiar organización administrativa del Principado de Asturias en el campo de la estadística regional, porque a lo largo de este periodo la región ha seguido contando con estadísticas relevantes y de indudable calidad. Esta circunstancia tiene inevitablemente una causa y permite explicar el peculiar estado de las cosas.

En el año 1966, el presidente de la antigua Diputación Provincial, D. José López Muñiz, animó el nacimiento de una modesta sociedad –la Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, más conocida como SADEI– constituida originariamente con aportaciones de capital procedentes de la Caja de Asturias y de la empresa Hidroeléctrica del Cantábrico y en la que años más tarde tendría cabida la propia Diputación y un conjunto de empresas muy representativo de la región. Creada con la finalidad de elaborar estudios económicos e industriales de interés regional que ampliasen el acervo de estadísticas disponibles sobre la provincia, rápidamente situó a nuestra región entre las más avanzadas del conocimiento estadístico. La temprana y exitosa aplicación de técnicas innovadoras asentadas en metodologías internacionalmente admitidas –la elaboración de las cuentas regionales y de las tablas input-output, un instrumento especialmente adecuado a la estructura productiva de nuestra región– dieron una gran solidez conceptual y técnica a los sucesivos equipos humanos que lideraron la sociedad. Además de estas actividades, un contacto continuo con las empresas de la región, para el mantenimiento de una sóli-

da y viva estadística coyuntural, creó el nexo de unión más difícil y caro de consolidar para cualquier instituto estadístico que se precie de serlo ante sus fuentes originales. Me estoy refiriendo a los lazos de la confianza y la reputación. Son estos mimbres los que han permitido disfrutar a la sociedad asturiana, a lo largo de treinta largos años, de un conjunto de investigaciones e informaciones indispensables para el conocimiento de la región. Unos mimbres que vienen a recordarnos una vez más que la producción es el resultado de la cooperación de numerosas formas complejas de capital, incluidas entre ellas algunos tipos de activos sociopolíticos muy sofisticados y poco dados a ser medidos empíricamente (véase Vanoli, 1983, p. 114).

Es precisamente este caso singular de feliz y exitosa colaboración de la iniciativa pública y privada, que ha rendido tantos y satisfactorios frutos, lo que explica la ausencia temporal de un desarrollo legal y el correspondiente impulso de un aparato administrativo. Estamos ante un caso ejemplar de organización espontánea de la sociedad, porque la empresa instrumental encargada de la elaboración de los estudios solicita a la sociedad –en la mayor parte de las ocasiones, a las empresas y establecimientos localizados en la región, al tratarse de investigaciones por el lado de la oferta– sus datos y en reciprocidad recibe investigaciones neutrales, representativas y relevantes.

Esta visión claramente favorable de un pasado reciente no exime de reconocer que el marco legal existente en la actualidad para la operación de la Administración regional en este delicado campo de actividad es muy endeble y puede ser merecedor de un desarrollo normativo y de algunas innovaciones que permitan, en los próximos años, consolidar la brillante trayectoria pasada y sentar las bases para nuevos y más profundos logros.

II.2.21. Trabajo y empleo[*].

II.2.21.1. Trabajo.

El art. 12.10 EA atribuye a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado en materia "laboral", en los términos que en dicha legislación se establezca. Añade ese mismo precepto que "de conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre la legislación laboral y la alta inspección". La redacción actual de esa previsión estatutaria procede de las reformas introducidas en el EA por las

[*] **JOAQUÍN GARCÍA MURCIA**, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Alonso Olea M., "El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas", *RPS*, núm.121 (1979); Casas Baamonde M.E., "Sistema de fuentes jurídico laborales y Comunidades Autónomas", *REDT*, núm.1 (1980); De la Villa Gil L.E. y Desdentado Bonete A., "Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y seguridad social", en AAVV, *Los trabajadores y la Constitución*, Madrid, 1980; López López J:, *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, Marcial Pons, Madrid, 1993; Palomeque López M.C., "El principio constitucional de unidad del orden económico y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo y seguridad social", *AL*, núm.47 (1999), y "Los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral y de seguridad social resueltos por el Tribunal Constitucional", *Carta Laboral*, núm.20 (2000).

Leyes Orgánicas 1/1994, de 24 de marzo, y 1/1999, de 5 de enero, de reforma del EA, bien es verdad que tras un largo proceso de reajuste del nivel de competencias de la Comunidad Autónoma.

Inicialmente, el art. 13.1 g) EA atribuía al Principado competencias en materia de "trabajo", pero en los términos del apartado 2ª de ese mismo precepto, en el que se establecía un plazo de espera de cinco años para hacerlas efectivas, de conformidad con lo dispuesto en la regla general del art. 148.2 CE. Para la asunción efectiva de las mismas se requería, además, o bien la oportuna reforma del EA, o bien la aprobación por el Estado de una Ley de delegación o transferencia de competencias, en los términos del art. 150.2 CE. Como es sabido, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre (que abordó con carácter general esa problemática), aprobó la transferencia de un buen número de competencias a las Comunidades Autónomas que, como Asturias, se habían acogido a la vía prevista en el art. 143 CE, y entre ellas se hizo referencia expresa (art. 4 j]) a la materia "laboral". En el art. 18 de esa misma Ley Orgánica se disponía, asimismo, que de conformidad con el art. 149.1.7 CE, "la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección" quedaba en manos del Estado. La Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, acometió la reforma del EA para dar entrada a esas nuevas competencias, situando la de trabajo en el art. 12.14 de aquella versión del EA. Finalmente, la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, procedió a su ubicación actual en el art. 12.10 EA.

La asunción de competencias "en materia de trabajo" (o en materia "laboral", por utilizar la terminología constitucional y estatutaria) permite a la Comunidad Autónoma de Asturias la ejecución y puesta en práctica de la legislación laboral, que es competencia del Estado, a fin de garantizar una regulación uniforme en la materia (STC 33/1981, FJ 2). Pero conviene recordar el sentido que debe otorgarse a estas expresiones (legislación, ejecución, laboral), siempre a la luz de la jurisprudencia constitucional. Por lo pronto, el término "legislación" debe interpretarse en sentido amplio, comprensivo tanto de la ley en sentido estricto como de la actividad reglamentaria (STC 18/1982, FJ 3 y 4; STC 35/1982, FJ 2), incluida la aprobación de Circulares con contenido normativo (STC 249/1988, FJ 2). Sin embargo, el término "laboral" debe interpretarse en sentido estricto, referido al trabajo que se desarrolla por cuenta ajena y en el contexto de una relación laboral (STC 35/1982, FJ 2; STC 39/1982, FJ 9). Por último, el término "ejecución" integra tanto la aplicación de la norma (incluida la faceta de vigilancia y sanción: STC 249/1988, FJ 2; STC 195/1996, FJ 11), como la creación y regulación de las dependencias o entes administrativos necesarios para acometerla; permite, por lo tanto, la aprobación de "reglamentos organizativos", o de leyes que tengan este mismo cometido (STC 18/1982, FJ 4 y 5).

Vale la pena reiterar que este reparto de competencias no es aplicable a todo trabajo, sino únicamente al que se somete a la legislación laboral. Por consiguiente, no es válido para todos aquellos trabajos y actividades profesionales, muy variadas, que están expresa o implícitamente excluidos de la legislación laboral, con independencia de que se trate de trabajo autónomo o por cuenta propia, o de que se trate de trabajo por cuenta ajena no "laboralizado", como el de la función pública y situaciones asimiladas, que se regula por normas administrativas, o el que tiene por objeto la prestación libre de servicios para otro, que se suele contemplar en normas civiles o mercantiles (agencia, transporte mercantil, administradores sociales, etc.); deben excluirse también, por supuesto, los trabajos o actividades que no tengan carácter lucrativo (prestaciones forzosas, voluntariado, etc.). En estos otros tipos de trabajo las

Comunidades Autónomas –entre ellas, el Principado de Asturias– pueden asumir desde luego competencias, que serán más o menos amplias en función de los títulos competenciales por los que se vean afectados. Por ejemplo, en materia de función pública la Comunidad Autónoma puede acometer el desarrollo normativo y la ejecución de las bases establecidas por el Estado (art. 149.1.18ª CE; STC 1/2003, FJ 3).

La asunción efectiva de competencias en materia "laboral" requería, de cualquier modo, el correspondiente traspaso, que para Asturias –más que para el resto de Comunidades Autónomas– se postergó hasta el Real Decreto 2090/1999, de 30 de diciembre, en el que se plasmó el pertinente Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias (adoptado conforme al procedimiento general del Real Decreto 1707/1982, de 24 de julio). Como era de esperar –pues ésa había sido la tónica en los casos precedentes– el traspaso, que tuvo efectividad a partir de 1 de enero de 2000, estuvo referido a numerosas y muy variadas parcelas de las relaciones de trabajo (siempre referidas a su ámbito territorial, con algún matiz o modalización en ciertos supuestos), que pueden sintetizarse en los tres grupos siguientes:

a) Conocimiento, tramitación y resolución de los "expedientes" que requieren la intervención de la "autoridad laboral". Probablemente los de mayor envergadura sean los llamados "expedientes de regulación de empleo", necesarios para la adopción de medidas empresariales relativas a reducción de jornada, suspensión y extinción del contrato de trabajo. Otras competencias pertenecientes a este grupo son las de recepción de comunicaciones de apertura, reapertura, alteración, ampliación o transformación de centros de trabajo o instalaciones empresariales, o de reanudación de trabajos; recepción de comunicaciones relativas a la realización regular de trabajos nocturnos; adopción de las medidas propias de la autoridad laboral en materia de jornada, horario, descansos y horas extraordinarias; determinación de fiestas laborales; trabajo de menores; decisiones sobre suspensión del traslado de trabajadores; intervención de la autoridad laboral en materia de economatos y comedores, y autorización de empresas de trabajo temporal.

b) Intervención en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo y, en particular, en la solución de conflictos de trabajo. A este grupo debe adscribirse la asunción de las funciones propias de la Administración laboral en relación con el proceso de negociación de convenios y acuerdos colectivos, con la extensión de convenios colectivos, con el conocimiento de declaraciones de huelga y cierre patronal, o con el desempeño de labores de mediación y arbitraje en negociaciones y controversias de carácter laboral, individuales y colectivas. También asume la Comunidad las competencias de celebración de los actos de conciliación previa a los procesos laborales, de depósito de estatutos de sindicatos y asociaciones empresariales, de registro y depósito de actas de elecciones sindicales y de datos relativos a la representatividad de los sindicatos, y de expedición de certificaciones en tales materias.

c) Vigilancia y control de la normativa laboral, incluida la facultad de imposición de sanciones por infracciones en el orden social, con la pertinente afectación a la Inspección de Trabajo. Especial trascendencia tiene en este apartado la competencia asumida en materia de prevención de riesgos laborales, que incluye, no sólo tareas de fiscalización y control, sino también de recepción de partes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de conocimiento de informes en dicha materia, y de acreditación de entidades especializadas para actuar como servicios de prevención ajenos, auditorías o formativas en la materia. Este apartado fue completado por el Real Decreto 2089/1999, de 30 de diciembre, que procedió al traspaso –igualmen-

te, con fecha de 1 de enero de 2000-de las funciones anteriormente desempeñadas por el Estado en relación con los "Gabinetes técnicos provinciales" del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

Como también es habitual, esas normas de traspaso han reservado al Estado algunas competencias, en coherencia, por cierto, con las previsiones de la mayor parte de los Estatutos de Autonomía. Se han reservado, así, competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, y en relación con la creación y aplicación de fondos de ámbito nacional y de empleo, con la elaboración de estadísticas "para fines estatales", y en relación con algunas decisiones de la autoridad laboral de trascendencia "nacional" (como los expedientes de regulación de empleo que afecten a empresas de gran dimensión, a empresas con presencia fuera del territorio de la Comunidad, con empresas que hayan obtenido créditos excepcionales o avales acordados por el Gobierno de la Nación, con empresas pertenecientes al Patrimonio del Estado o que tengan la condición de sociedades estatales, y con empresas relacionadas con la defensa nacional o afectadas por una declaración legal de "importancia estratégica nacional", sin perjuicio de informe preceptivo de la Comunidad cuando afecte a su territorio). El Estado también se reserva la "alta inspección".

Los traspasos han ido acompañados, asimismo, de ciertos deberes de coordinación entre una y otra Administración, como los de comunicación recíproca de información estadística, actuación conjunta en los expedientes de regulación de empleo que afecten a centros de trabajo ubicados tanto en la Comunidad como fuera de ella, colaboración financiera en relación con expedientes de regulación de empleo en los que se propongan ayudas previas a la jubilación ordinaria de trabajadores, y colaboración y cooperación en materia de Inspección de Trabajo y seguridad Social. En relación con esta última parcela, y a partir de lo dispuesto en la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, el Principado de Asturias (como otras Comunidades Autónomas) suscribió un Acuerdo con el Ministerio de Trabajo con fecha de 13 de junio de 2000 (publicado por Resolución de 20 de junio de 2000), con validez para cuatro años prorrogables, para regular la correspondiente Comisión Territorial y establecer criterios para la pertinente programación anual de "la acción inspectora". Por lo demás, en materia de seguridad y salud en el trabajo el Estado se compromete a prestar a la Comunidad "el apoyo técnico necesario" a través de los Centros Nacionales de Condiciones de Trabajo.

La recepción de todas estas competencias habilitaba a la Comunidad Autónomas, desde luego, a crear la estructura administrativa adecuada para su ejercicio, incluida, en su caso, la creación de Servicios propios de control e inspección (STC 195/1996, FJ 16). Ya en los momentos iniciales de puesta en marcha del principado de Asturias, y en coherencia con las previsiones del EA, la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización general del Gobierno de la Comunidad, había creado una Consejería de "Trabajo y Acción Social". Tal Consejería se mantuvo con la reforma de la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, pero desapareció con posterioridad. El Decreto 16/1991, de 11 de julio, ya no la preveía, y tan sólo hacía referencia, por lo que pudiera conectar con esta materia, a sendas Consejerías de "Hacienda, Economía y Planificación", y de "Industria, Turismo y Empleo", estructura que fue ratificada por la Ley 8/1991, de 30 de julio. Dentro de esta segunda Consejería, el Decreto 150/1991, de 15 de noviembre, creó una Agencia Regional de Empleo, para la "propuesta, planificación, evaluación y coordinación" de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de empleo, y especialmente para la ejecución de los programas de fomento del

empleo y formación profesional ocupacional. Esa estructura administrativa, sin embargo, fue retocada de nuevo por el Decreto 6/1995, de 17 de julio, de reestructuración del Gobierno, que tan sólo mantuvo la Consejería de "Economía" (que asumió competencias en materia de economía, planificación y empleo, entre otras. Tras esa reorganización administrativa, el Decreto 164/1995, de 7 de septiembre, de regulación interna de dicha Consejería, procedió a la integración en la misma de la Agencia Regional de Empleo, que fue regulada después por el Decreto 9/1997, de 13 de febrero (y por la Resolución de 8 de enero de 1999, en cuanto a su funcionamiento).

Con todo, el nombre de "Trabajo" volvería a aparecer en la remodelación abordada por el Decreto 10/1999, de 22 de julio, por el que fue creada la Consejería de "Trabajo y Promoción de Empleo", que asumió las competencias propias de la materia laboral (así como las funciones que en materia de empleo desarrollaba anteriormente la Consejería de Economía y la Agencia Regional de Formación, que había sido creada por el Decreto 36/1996, de 26 de julio, dentro de la Consejería de Cultura, con competencias en materia de formación reglada y ocupacional). El Decreto 85/1999, de 11 de agosto, se encargó de dar una primera estructura a dicha Consejería, a la que dotó, entre sus órganos centrales, de una Dirección General de Trabajo y Seguridad Laboral, y, en calidad de "ente público", de un Consejo Económico y Social. El Decreto 9/2000, de 3 de febrero, que procedió a una reestructuración parcial, añadió, como órgano desconcentrado, el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, actualmente adscrito a la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores (Decreto 87/2003, de 29 de julio). Posteriormente, el Decreto 3/2000, de 3 de febrero, creó un Consejo de Relaciones Laborales y Políticas Activas de empleo, como órgano de asesoramiento de la Consejería, y el Decreto 20/2001, de 8 de febrero, procedió a una modificación parcial del anterior organigrama tras la recepción de las competencias anteriormente desempeñadas por el INEM en materia de trabajo, empleo y formación.

El término "Trabajo", ha vuelto a desaparecer en la denominación de la Consejería actual, llamada de Industria y Empleo (Decretos 9/2003, de 7 de julio y 92/2003, de 31 de julio), dentro de la cual sí hay una Dirección General de Trabajo, junto con otra de Promoción de Empleo (Decreto 92/2003, de 31 de julio). El Consejo Económico y Social aparece como ente público y se mantiene también el Consejo de Relaciones Laborales, Política Activas y del Servicio Público de Empleo (Decreto 92/2003).

Entre los entes y órganos adscritos a la Consejería de Indutria y Empleo figura, así pues, el Consejo Económico y Social, que fue regulado inicialmente por Ley 10/1988, de 31 de diciembre (desarrollada por Decreto 75/1989, de 15 de junio), pero que ha sido objeto de reestructuración por la Ley 2/2001, de 27 de marzo (desarrollada a su vez por Decreto 139/2002, de 31 de octubre), que lo define ya como "ente público del Principado de Asturias de carácter consultivo para la Comunidad Autónoma en materia socioeconómica y laboral, que se configura como órgano de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta, pudiendo pronunciarse, además, sobre cuantos asuntos le planteen tanto el Consejo de Gobierno como la Junta General del principado en los términos que ésta prevea en su Reglamento". Su función más característica es la de emitir dictamen preceptivo y no vinculante sobre los anteproyectos de ley y proyectos de decreto que se preparen en relación con esas materias. Se compone de Presidente y veinticuatro miembros, agru-

pados por tercios: una tercera parte procedente de sindicatos más representativos en Asturias, otra procedente de organizaciones empresariales intersectoriales de Asturias, en proporción a su representatividad institucional, y una tercera compuesta por personas designadas por el Gobierno del Principado (cuatro), la Federación Asturiana de Concejos (dos), la Universidad de Oviedo (uno) y la Fundación para el Fomento de la Economía Social (uno).

Un segundo órgano de relevancia es el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. Inicialmente fue creada una Agencia Regional de Seguridad y Salud Laboral (Decreto 70/1998, de 19 de noviembre), que quedó adscrita a la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios (Decreto 83/1999, de 11 de agosto), y que tenía por objeto gestionar "las políticas de salud en el mundo del trabajo". Pero posteriormente fue creado el citado Instituto (Decreto 32/2000, de 13 de abril), con la naturaleza de "Agencia dependiente de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Laboral", y con la finalidad de "desarrollar la política de seguridad y salud en el trabajo en la Comunidad Autónoma" y de promover "todas aquellas mejoras de las condiciones de trabajo orientadas a elevar el nivel de seguridad y salud de los trabajadores en tanto desarrollan su actividad laboral". Con la reestructuración operada por Decreto 9/2000, de 3 de febrero, se le dio la condición de "órgano desconcentrado" de dicha Consejería, y a la vista de esa nueva situación, el Decreto 37/2000, de 13 de abril, de reorganización de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, suprimió la antigua Agencia de Salud y Seguridad Laboral. Actualmente, el Instituto aparece como órgano desconcentrado de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores (art. 9 Decreto 87/2003, de 29 de julio).

El Decreto 129/1999, de 18 de agosto, por su parte, creó una "Comisión Delegada para el Empleo" en el seno del Consejo de Gobierno de la Comunidad, integrada por diversas Consejerías, entre cuyas funciones se encuentra la de seguimiento y coordinación de las actuaciones del principado en materia de seguridad y salud laboral.

El Consejo de Relaciones Laborales y Políticas Activas de Empleo es, en fin, un órgano de asesoramiento de la Consejería creado a partir del "Pacto Institucional para el Empleo" firmado en 1999 con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Asturias. Creado por Decreto 3/2000, y remodelado por Decreto 122/2002, de 23 de septiembre, dicho Consejo tiene por objeto el análisis de "las políticas del Gobierno del Principado de Asturias en materia de relación con los agentes sociales, las relaciones entre las empresas y la representación de los trabajadores y las políticas generales de empleo". En la faceta estrictamente laboral, su principal cometido es el de "examinar el desarrollo de las relaciones laborales en el ámbito del Principado de Asturias y proponer medidas que contribuyan a la mejora de dichas relaciones entre los agentes implicados". Es de composición tripartita (Administración, sindicatos y empresarios).

II.2.21.2. Empleo y colocación.

No incluye el EA una referencia específica al "empleo", lo mismo que no la incluye el Texto Constitucional cuando procede al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Parece sobreentenderse, así pues, que el empleo constituye un terreno en el que pueden intervenir unos y otros sujetos públi-

cos, siempre conforme a las directrices que marca el art. 40.1 CE, que exige la orientación de su respectiva política hacia "el pleno empleo". Hay que tener en cuenta, por otra parte, que la intervención en el ámbito del empleo es, en buena medida, un elemento de la política económica, social y financiera, por lo que cabe llegar a la conclusión de que las competencias en ese terreno serán más o menos amplias en función de las posibilidades del correspondiente poder público (Estado o Comunidades Autónomas) de incidir en la economía, en el sistema productivo y en la composición y distribución del gasto social.

Pero, hecha esa afirmación preliminar, inmediatamente hay que poner de relieve que la toma de medidas en el ámbito del empleo puede afectar, directa o indirectamente, a alguno de los títulos competenciales que se contemplan en el art. 149 CE. Por lo pronto, la intervención en ese terreno puede lindar fácilmente con el de la economía, razón por la cual será preciso salvaguardar en todo caso la competencia exclusiva del Estado en lo relativo a las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica", según dispone el art. 149.1.13ª CE (STC 95/2002, FJ 7), competencia general que le habilita para la aprobación de normas y la adopción de medidas ejecutivas en todo aquello que afecte a la ordenación general de la economía y del mercado, y, en particular, a la ordenación del mercado de trabajo, incluso cuando se ciñan a sectores concretos o cuando consistan en acciones singulares (STC 21/1999, FJ 5; STC 195/1996, FJ 8), como suele suceder con los planes de reconversión o reestructuración de empresas (STC 29/1986, FJ 4). Pero también puede afectar a otros títulos, especialmente al que se refiere a la "legislación laboral" (regida, como sabemos, por el art. 149.1.7ª CE), desde el momento en que buena parte de la política de empleo se asienta sobre la regulación del contrato de trabajo y la relación laboral (STC 195/1996, FJ 5), o incluso al que se refiere a la seguridad social (art. 149.1.17ª CE), pues con frecuencia las medidas de fomento del empleo consisten en la bonificación o reducción de las cotizaciones correspondientes (STC 195/1996, FJ 9).

En cualquier caso, la ausencia de un titulo competencial específico dentro de la Constitución puede explicar la falta de referencias directas a la materia de empleo dentro del EA de Asturias. Por ello, la competencia de la Comunidad Autónoma en este campo debe extraerse de todas aquellas previsiones estatutarias que abran posibilidades de intervención en el terreno laboral o económico. Con el primero conecta el art. 12.10 EA, que, como ya hemos tenido ocasión de comprobar, atribuye a la Comunidad competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, bien es cierto que con la salvedad de que "quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias"; salvedad ésta que fue incorporada al EA por la Ley Orgánica 1/1994 (y confirmada por la Ley Orgánica 1/1999), pero que procede en última instancia de lo dispuesto con carácter general en el art. 18 de la Ley Orgánica 9/1992 de ampliación de competencias en favor de las Comunidades Autónomas que siguieron la vía del art. 143 CE, y que, por esa razón, suele figurar también en otros muchos Estatutos de Autonomía. Este título competencial no habilita a la Comunidad Autónoma para aprobar normas de empleo que supongan interferencias para la legislación laboral, pero sí le faculta para la aplicación de las medidas que a tal efecto pueda aprobar el Estado.

Con el segundo campo conectan, más o menos directamente, otras muchas previsiones estatutarias, referidas a sectores concretos de la economía. Ateniéndonos a la versión inicial del EA, valdría la pena destacar las siguientes: el art. 10.1 j) EA, que

atribuía al Principado (salvando las competencias estatales derivadas de los arts. 140 y 149 CE) competencia exclusiva para "el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público regional propio del Principado", a la que se unían competencias similares en materia de obras públicas de interés del Principado, agricultura y ganadería, aprovechamientos hidráulicos, pesca, mercados interiores o artesanía; el art. 11 d) EA, que atribuía competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de "ordenación y planificación de la actividad económica regional, en el ejercicio de las competencias asumidas en el marco de este Estatuto", y funciones similares en materia de montes y aprovechamientos forestales, instituciones de crédito corporativo público territorial y cajas de ahorro, y régimen minero y energético; el art. 12 EA, que concedía competencias ejecutivas en el marco de la legislación del Estado en materia de comercio interior e industria, y el art. 13.1 i) EA, que atribuía competencia de "planificación y ordenación de la actividad económica", con especial referencia a "la aplicación y ejecución en Asturias" de ciertas medidas: "planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos", "programas genéricos elaborados por el Estado para Asturias para la implantación de nuevas empresas y estímulo de actividades productivas" y "programas especiales para comarcas deprimidas o en crisis" (bien es verdad que en los términos del apartado 2ª de ese precepto, que mandaba esperar al transcurso del plazo de cinco años previsto en el art. 148.2 CE, y a la oportuna reforma del EA, o a la aprobación por el Estado de una Ley de delegación o transferencia en los términos del art. 150.2 CE). Finalmente, el art. 49.2 EA facultaba al Principado de Asturias "para crear entidades que fomenten la plena ocupación y desarrollo económico y social, en el marco de sus competencias", así como para "constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia, según lo establecido en el presente Estatuto".

Tras la reforma del EA en los años noventa (a raíz de la Ley Orgánica 9/1992, y por mediación de la Ley Orgánica 1/1994), tales competencias se mantuvieron prácticamente en sus mismos términos, la mayor parte de ellas encuadradas en el art. 10.1 EA, dentro del haz de "competencias exclusivas" del Principado (art. 10.1.10 EA para el "fomento del desarrollo económico"), y algunas otras en el art. 11 EA, como competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las normas del Estado (art. 11.4 EA para la "ordenación y planificación de la actividad económica"). Pero con la reforma del EA llevada a cabo posteriormente por la Ley Orgánica 1/1999, se atribuyó al Principado competencia exclusiva en materia de "planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general", con la facultad de crear y gestionar un "sector público de la Comunidad Autónoma" (art. 10.1.15 EA), así como competencias de orden similar en la mayor parte de las materias y sectores económicos que se han ido citando (aunque desapareció, curiosamente, la referencia especial a la ejecución de planes de reestructuración, reindustrialización o reactivación de comarcas deprimidas). La competencia exclusiva en materia de industria quedó sujeta, por su parte, a las indicaciones que a tal efecto hacía la Ley Orgánica 9/1992 de transferencia de competencias (sin perjuicio de las prescripciones de la legislación estatal por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar, o de la legislación especial sobre minas, hidrocarburos o energía nuclear). Por lo demás, el art. 49.2 EA se mantuvo en su versión inicial.

Por las razones que hemos venido apuntando, la intervención autonómica en el ámbito del empleo no requiere en todo caso un traspaso previo de competencias, pues podría formar parte de las funciones propias de la Comunidad Autónoma en el campo de la economía y la producción. Pero una intervención unilateral y absolutamente autónoma en este terreno cuenta con muchas limitaciones, no sólo porque la política de empleo, para ser efectiva, necesita una mínima coordinación entre todos los poderes públicos (y la colaboración financiera de todos ellos), sino también porque con mucha frecuencia requiere el sostén de la legislación laboral y de seguridad social; no debe olvidarse, además, que la política de empleo ha sido planificada y desarrollada tradicionalmente por instituciones del Estado, que han ocupado, por lo tanto, el espacio al que en los momentos actuales aspiran las correspondientes instituciones autonómicas. Por esa razón, sin descartar la intervención directa y unilateral, que desde luego es posible, aunque de alcance limitado, buena parte de la intervención autonómica en el terreno del empleo se ha desenvuelto, o ha empezado a desenvolverse, al amparo de Acuerdos previos de coordinación o colaboración con la Administración del Estado y, más recientemente, a raíz de los correspondientes traspasos de las funciones que tradicionalmente venía desempeñando el Estado, por expresa atribución de la ley o por la propia configuración del sistema.

Los Convenios de coordinación de la política de empleo entre el Ministerio de Trabajo y el Principado de Asturias gozan ya de bastante tradición. Al menos se remontan al año 1985, en el que se firma un Convenio (Resolución de 3 de diciembre de 1985 del Ministerio de Trabajo) en cuyo preámbulo se hace constar, de modo muy significativo, que el "Estado de las Autonomías", y el propio art. 40 CE, exige la colaboración de las distintas Administraciones, que han de aunar esfuerzos para el mantenimiento y la creación de empleo. El objeto específico de ese Convenio era "el estudio de obras y servicios de interés general" que puedan ser ejecutados por la Comunidad Autónoma y cofinanciados por el INEM, así como la colaboración con vistas a la presentación de proyectos y acciones formativas en el área de actuación del Fondo Social Europeo y de otros Fondos de carácter nacional. Con posterioridad se firmarían otros Acuerdos de contenido similar (a veces con apertura hacia otros terrenos, como el cooperativismo), y se pasaría también a la firma de Convenios directamente con el INEM, para llevar a cabo programas de obras y servicios de interés general y social a fin de posibilitar la contratación temporal de desempleados (por ejemplo, el que se publica por Resolución de 23 de agosto de 1988).

Por otra parte, dentro de las Consejerías encargadas de los asuntos de empleo –fundamentalmente dentro de "Economía", hasta finales de los años noventa– se fueron aprobando medidas propias de fomento o ayuda al empleo, de muy diversos tipos y con diferentes destinatarios, con cargo a los recursos librados para cada ejercicio presupuestario. Entre tales medidas cabe citar las que contienen ayudas a las empresas para incentivar la contratación de desempleados (especialmente, la de carácter indefinido) o la conversión de contratos temporales en indefinidos, las que conceden subvenciones a entidades locales (Concejos y Mancomunidades) y entidades sin ánimo de lucro para la puesta en marcha de programas de fomento del empleo, las que aportan financiación a los centros especiales de empleo para la colocación de minusválidos, las que financian programas de obras y servicios de interés general y social, o las que dan subvenciones para el desarrollo de acciones de orientación y asistencia a los desempleados. Medidas de ese tenor se han ido aprobando sucesivamente al menos desde mediados de los años noventa.

En todo caso, las posibilidades de intervención se han ampliado notablemente con el traspaso de competencias anteriormente ejercidas por el Estado. La norma clave en este sentido ha sido el Real Decreto 11/2001, de 12 de enero, que da efectividad a los traspasos desde 1 de enero de 2000, que cita como soporte el reparto de competencias que se deriva del art. 149.1 CE (reglas 7ª, 13ª y 30ª) y de las correspondientes previsiones estatutarias (arts. 10.1.15, 12.10 y 18.1 EA), y que contempla dos grandes áreas de actividad. La primera es la "intermediación en el mercado de trabajo" (dentro, como siempre, del ámbito territorial de la Comunidad), que comprende tareas tan variadas como las de inscripción y registro de demandantes de empleo, recepción y registro en su caso de comunicaciones de formalización y extinción de contratos de trabajo, autorización de agencias de colocación sin fines lucrativos, y todas aquellas competencias ostentadas por el INEM en relación con la red europea EURES de servicios de empleo. La segunda es la "gestión y control de políticas de empleo", que incluye la gestión y control de subvenciones y ayudas concedidas por el Estado o el INEM, la organización y articulación de convenios con las entidades asociadas de los servicios integrados de empleo, la gestión y control de los programas nacionales de escuelas-taller, casas de oficios y talleres de empleo (con la expedición de los certificados de profesionalidad correspondientes), y las funciones que desarrollaba el INEM relativas a los fondos de promoción de empleo. A este cúmulo de funciones añade el propio Real Decreto 11/2001 facultades de vigilancia, control y sanción en materia de empleo, y de exigencia y comprobación de las obligaciones propias de los demandantes de empleo que sean solicitantes o beneficiarios de prestaciones de desempleo (con la obligación de comunicar a la entidad gestora los posibles incumplimientos); y, como es habitual en este tipo de normas, se establecen deberes de colaboración y cooperación entre ambas Administraciones, especialmente con el fin de que se desarrolle adecuadamente tanto "la gestión, pago y control de las prestaciones por desempleo" como "el seguimiento del colectivo de demandantes de empleo, a los que se dirigen las políticas de empleo que se transfieren".

Para la adopción de medidas en este terreno, y para la ejecución de las correspondientes competencias, la Comunidad de Asturias se ha ido dotando de la pertinente infraestructura. Ciertamente, la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización del Gobierno de la Comunidad, no hacía referencias directas al empleo, si bien esta materia podía entenderse comprendida en las competencias propias de la que entonces se denominaba Consejería de "Trabajo y Acción Social", que se mantuvo con la reforma operada por la Ley 9/1983, de 12 de diciembre. En todo caso, con la reorganización llevada a cabo mediante el Decreto 16/1991, de 11 de julio, se creó ya una Consejería de "Industria, Turismo y Empleo", que fue ratificada por Ley 8/1991, de 30 de julio. Dentro de la misma, el Decreto 150/1991, de 15 de noviembre, creó una Agencia Regional de Empleo, para la "propuesta, planificación, evaluación y coordinación" de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de empleo, y especialmente para la ejecución de los programas de fomento del empleo y formación profesional ocupacional.

El organigrama de la Administración autonómica cambió con el Decreto 6/1995, de 17 de julio, que atribuyó a la nueva Consejería de "Economía" competencias en materia de economía, planificación y empleo, entre otras, razón por la cual, mediante Decreto 164/1995, de 7 de septiembre, fue adscrita a dicha Consejería la Agencia Regional de Empleo (regulada después por el Decreto 9/1997, de 13 de febrero, y por una Resolución de 8 de enero de 1999). Unos años después, sin embargo, el Decreto

10/1999, de 22 de julio, creó la Consejería de "Trabajo y Promoción de Empleo", que asumió las funciones que en materia de empleo y formación profesional desempeñaba anteriormente la de Economía. El Decreto 85/1999, de 11 de agosto, de regulación interna de dicha Consejería, prevé entre sus órganos centrales una Dirección General de Promoción de Empleo, y a ella se adscribieron los servicios traspasados desde el INEM en materia de trabajo, empleo y formación (Decreto 8/2001, de 25 de enero, y Decreto 20/2001, de 8 de febrero). El Decreto 129/1999, de 18 de agosto, había creado una "Comisión Delegada para el Empleo" en el seno del Consejo de Gobierno de la Comunidad, integrada por diversas Consejerías y con la finalidad de coordinar y proponer los principios básicos de actuación del Principado en materia de empleo. Actualmente, la Consejería competente es la de Industria y Empleo, y dentro de ella, en particular, la Dirección General de Promoción de Empleo, organizada a su vez en tres servicios: Servicio de Intermediación Laboral, Servicio de de Programas de Empleo y Promoción de Iniciativas Empresariales y Servicio de Seguimiento del Mercado Laboral (Decreto 92/2003, de 31 de julio, de estructura orgánica básica de la Consejería de Industria y Empleo).

II.2.21.3. Formación profesional ocupacional.

Tampoco la formación profesional ocupacional –aquella que se encamina de manera directa a la preparación para un oficio o puesto de trabajo-es objeto de atención específica dentro de las normas sobre reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Siendo así, y como ya dijimos respecto del empleo, se trata de un terreno en el que, formalmente, pueden intervenir uno y otras, con base en diversos títulos competenciales, entre ellos los que se refieren a legislación laboral, a planificación económica y –bien es verdad que de una forma muy tangencial, por no tratarse de formación "reglada"– a educación (STC 95/2002, FJ 6 y 8). En todo caso, y como también dijimos en el apartado anterior, se trata de un terreno en el que el Estado venía desarrollando desde hace tiempo numerosas acciones, y en el que también es básica la colaboración entre las distintas Administraciones públicas. Por ello, la actuación autonómica en este ámbito ha cobrado relevancia sobre todo a partir del correspondiente traspaso de competencias.

Dicho traspaso fue acometido principalmente por el Real Decreto 2088/1999, de 30 de diciembre, que le dio efectividad desde 1 de enero de 2000 y que cita como soporte las correspondientes previsiones del art. 149.1 CE (reglas 7ª, 13ª y 30ª) y del EA de Asturias (arts. 12.10 y 18.1 EA). Procede esta norma al traspaso, principalmente, de las competencias de ejecución de los programas y acciones previstas en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (programación, gestión y control de acciones formativas, establecimiento de contratos-programa, autorización de centros colaboradores y selección de alumnos), de la titularidad de los centros de formación ocupacional del INEM, de la facultad de elaboración, aprobación y ejecución de programas de inversiones, de la gestión del Registro de centros y entidades colaboradoras, de la organización y ejecución de proyectos experimentales o innovadores, de la expedición de certificados de profesionalidad, y del seguimiento de la formación profesional ocupacional. El Estado se reservaba, no obstante, la aprobación del Plan FIP, los programas de escuelas-taller, casas de oficios y talleres de empleo, el establecimiento de contratos-programa de ámbito nacional, la titularidad y la facul-

tad de autorización de ciertos centros (que posteriormente fueron traspasados por el Real Decreto 11/2001), la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de certificados de profesionalidad, la regulación de las correspondencias y convalidaciones, la aprobación del Plan Nacional de Prospección del mercado de trabajo, la alta inspección y la cooperación internacional. Según jurisprudencia constitucional, la asunción de competencias en esta materia habilita a las Comunidades Autónomas –y al Principado de Asturias entre ellas– para intervenir en la gestión de los fondos asignados por el Estado a los programas de formación continua de trabajadores (STC 95/2002, FJ 18, reiterada por STC 190/2002).

Con la creación mediante Decreto 10/1999, de 22 de julio, de la Consejería de "Trabajo y Promoción de Empleo", y su regulación interna por Decreto 85/1999, de 11 de agosto, se creó dentro de la misma una Dirección General de Formación, a la que se adscribieron los servicios traspasados en esta materia (Decreto 8/2001, de 25 de enero, y Decreto 20/2001, de 8 de febrero). A raíz de aquellos traspasos (y de los que tuvieron lugar en materia de educación no universitaria, mediante Real Decreto 2081/1999, de 30 de diciembre), el Decreto 78/2000, de 19 de octubre, creó y reguló el Consejo de Asturias de la Formación profesional, órgano consultivo adscrito a la Consejería de Educación y Cultura, pero con competencias en la planificación, coordinación y evaluación de la formación profesional ocupacional y continua. Actualmente, el Consejo Asturiano de Formación Profesional está adscrito a la Consejería de Educación y Ciencia, que cuenta también con una Dirección General de Formación Profesional (Decreto 88/2003, de 31 de julio).

II.2.21.4. Cooperativas de trabajo asociado.

Entre las materias que se encuentran carentes de previsión expresa dentro de Título dedicado por el Texto Constitucional al reparto de competencias figura también la relativa a cooperativas de trabajo asociado y, en general, a los entes de la llamada "economía social" (como las "sociedades laborales"), pues no tiene mayor virtualidad a estos efectos el art. 129.2 CE, que se limita a pedir a los poderes públicos que fomente, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. Tal situación permite, en principio, que la correspondiente competencia sea asumida en su integridad por las Comunidades Autónomas, con la única salvedad de lo que se desprenda de títulos competenciales anejos o conexos (STC 86/1989, FJ 7), como ya admite la legislación estatal (por ejemplo, la Ley 27/1999, de Cooperativas). Dentro de estos títulos de posible afectación habría que citar seguramente el relativo a la legislación mercantil (habida cuenta que estamos ante tipos de sociedades, aunque sean muy singulares), y en alguna medida, y siempre de manera muy indirecta, el relativo a la legislación laboral (dada la relevancia que tradicionalmente han mostrado estas figuras desde la perspectiva del empleo, en particular la denominada "cooperativa de trabajo asociado").

Ciertamente, el art. 10.1.27 EA atribuye al Principado de Asturias competencia exclusiva en materia de "cooperativas y entidades asimilables", lo que le habilita para la aprobación de normas y la adopción de las pertinentes medidas de ejecución; le habilita, por ejemplo, para aprobar programas de subvenciones u otras medidas de fomento en favor de cooperativas y sociedades laborales (previstas, por citar algún caso, en la Resolución de 6 de marzo de 1998). Pero hay que tener en cuenta, de

cualquier manera, que, por sus evidentes implicaciones laborales y de empleo, la Administración laboral del Estado venía ostentando determinadas facultades en relación con esos entes de la economía social (tutela, registro, fomento, etc.), que en muchas ocasiones los planes estatales de fomento del empleo incluyen a las cooperativas de trabajo asociado y a las sociedades laborales entre sus posibles destinatarios, y, en fin, que algunos aspectos relativos a las cooperativas (como la tipificación de infracciones y sanciones) son abordados por la legislación del "orden social", que es competencia del Estado. De ahí que fuese necesario algún tipo de coordinación o acuerdo entre ambas Administraciones en relación con esta materia, para delimitar el ámbito de actuación de cada una de ellas.

El Real Decreto 2087/1999, de 30 de diciembre, ha abordado esa cuestión, procediendo al correspondiente traspaso de competencias. Fijada su efectividad para 1 de enero de 2000, y basado en diversas previsiones constitucionales (art. 149.1.6ª, 7ª y 11ª CE) y estatutarias (art. 12.10), así como en el encargo general que hace el art. 129.2 CE a los poderes públicos para el fomento de las sociedades cooperativas, procede al traspaso al Principado de Asturias –para las cooperativas que desarrollen su actividad exclusivamente dentro de su territorio-de los actos de calificación, inscripción y certificación que legalmente deben acceder al registro de cooperativas, de las funciones de asesoramiento y formación en relación con estas entidades cooperativas, de la labor de fiscalización y control (con apoyo de la Inspección de Trabajo), y de la facultad de imposición de sanciones. También se traspasan las funciones de calificación y registro administrativo de sociedades laborales con domicilio social en la Comunidad, y los servicios y funciones necesarias "para desarrollar los programas de apoyo al empleo" previstos en las normas del Estado, así como la gestión y el seguimiento de las ayudas. El Estado se reserva las funciones de "estadística para fines estatales", y Estado y Comunidad Autónoma se comprometen a coordinar su actividad y a proporcionarse mutuamente información. El Decreto 191/1999, de 30 de diciembre, adscribe a la Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo las funciones y servicios transferidos.

II.2.21.5. Representación profesional.

La representación profesional de trabajadores y empresarios en el ámbito de las relaciones laborales es parte, desde luego, de la "legislación laboral" a la que se refiere el art. 149.1.7ª CE y el art. 12.10 EA. Por ello, es competencia del Estado la aprobación de normas en esa materia, y puede ser asumida por el Principado de Asturias la ejecución y aplicación de las mismas. Ya vimos que, en efecto, el Real Decreto 2090/1999, de 30 de diciembre, procedió a traspasar a dicha Comunidad Autónoma buen número de funciones relacionadas con tal materia (depósito de estatutos de sindicatos y asociaciones empresariales, depósito y registro de actas electorales, certificación sobre grado de representatividad sindical, etc.). En todo caso, los sindicatos y las asociaciones empresariales no agotan las formas posibles de "representación profesional", si ésta institución se contempla desde una perspectiva más amplia, más allá del estricto sistema de relaciones laborales. Pueden existir, y existen en efecto, otras formas de representación de intereses profesionales, como los colegios profesionales, las cámaras de comercio, industria y navegación, o las cámaras agrarias. Se trata de representaciones que, a diferencia de las anteriores, han adoptado históricamente, y siguen adoptando, forma corporativa.

La CE no hace referencia a tales corporaciones cuando se ocupa de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; tan sólo alude a ellas en el art. 36 (colegios profesionales) y, de manera más indirecta, en el art. 52 ("organizaciones profesionales"). Siendo así, es claro que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en la materia, con las limitaciones, en todo caso, que pudieran desprenderse de títulos competenciales conexos (ejercicio de profesiones tituladas, comercio, agricultura y ganadería, etc.), títulos que, al mismo tiempo, pueden reforzar la competencia autonómica. Al margen de esas posibles afectaciones, lo cierto es que el art. 11.9 EA –cuya redacción procede de la Ley Orgánica 1/1994 de reforma del EA– atribuye al Principado de Asturias competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, dentro de la legislación básica del Estado, en materia de "corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales".

Aunque ese mismo precepto se refiere a continuación al "ejercicio de las profesiones tituladas" (para proyectarle esa misma competencia), puede entenderse sin mayores dificultades que tal referencia es aplicable no sólo a las organizaciones propias de los profesionales "libres" (colegios profesionales), sino también a las organizaciones corporativas típicas de empresarios y titulares de negocios y explotaciones (cámaras o cofradías). Esta es, además, la interpretación que ha prevalecido en las correspondientes normas de transferencia: Real Decreto 1270/1994, de 10 de junio, para Cámaras de comercio, industria y navegación; Real Decreto 1273/1994, de 10 de junio, para Colegios profesionales, y Real Decreto 841/1995, de 30 de mayo, para Cámaras agrarias. En ellas se ha procedido al traspaso, con algunas variaciones, de las funciones de tutela, fomento o control que sobre dichas instituciones ejercía la Administración del Estado, y se reservan para éste, en algún caso, las competencias de aprobación de las bases del régimen jurídico.

Al amparo de estas competencias, la Comunidad Autónoma de Asturias ha aprobado ya diversas disposiciones legales. La de carácter más general es la Ley 3/1997, de 24 de noviembre, para la regulación de la Cámara Agraria del Principado de Asturias, que actúa como norma de desarrollo de la correspondiente legislación básica del Estado (acomodada al reparto constitucional de competencias a raíz de STC 132/1989), y que atribuye a tal institución funciones de consulta y colaboración con la Administración del Principado. Otras diversas disposiciones legales han tenido por objeto la creación de Colegios Profesionales de ámbito asturiano.

II.2.22. Seguridad Social e Inserso[*].

II.2.22.1. Sfieguridad Social.

El art. 12.4 EA atribuye a la Comunidad Autónoma de Asturias la competencia de ejecución de la legislación del Estado en lo que se refiere a la "gestión de las pres-

[*] **JOAQUÍN GARCÍA MURCIA**, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Alonso Olea M, "El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas", *RPS*, núm.121 (1979); Borrajo Dacruz E, Comunidades Autónomas y seguridad social, *PEE*, núm.12/13 (1982); de la Villa Gil LE y Desdentado Bonete A, "Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de relaciones laborales y seguridad social", en AAVV, *Los trabajadores y la Constitución*, Madrid, 1980; López López J, *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de pro-*

taciones y servicios sociales del sistema de seguridad social". Añade el precepto una referencia específica al INSERSO –de la que nos ocuparemos en el epígrafe siguiente–, y advierte, trazando así la oportuna conexión con la correspondiente cláusula constitucional, que "la determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer las condiciones del beneficiario y la financiación se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución". Por lo demás, esta previsión ha de completarse, como es natural, con el encabezamiento general del art. 12 EA, según el cual tales competencias se habrán de desarrollar "en los términos" que establezca la correspondiente legislación estatal.

La redacción actual de este precepto procede de las reformas que sucesivamente se introdujeron en el EA a través de la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo (que ya recogía el contenido actual del precepto, aunque en el apartado 12.7 EA) y de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero (que proporcionó la numeración actual, art. 12.4 EA). Inicialmente, el EA disponía en su art. 13.1.h) que el Principado de Asturias ejercería competencias en materia de "seguridad social", pero haciendo la importante salvedad de que ello se llevaría a cabo en los términos establecidos en el apartado 2ª de ese precepto, que, por exigencias constitucionales, mandaba esperar al transcurso del plazo de cinco años previsto en el art. 148.2 CE y a la oportuna reforma del EA, o a la aprobación por el Estado de una Ley de delegación o transferencia en los términos del art. 150.2 CE. Así las cosas, el paso decisivo para llegar a la situación actual fue la aprobación –al amparo del art. 150.2 CE– de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que accedieron al autogobierno a través de la vía del art. 143 CE, que en su art. 4 c) incluía entre las materias transferibles –al Principado de Asturias, pero también a otras Comunidades– la relativa a la "gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de seguridad social", con una referencia expresa al "INSERSO".

Como acabamos de ver, la previsión del art. 12.4 EA ha de conectarse con la cláusula general del art. 149.1.17ª CE, y ha de interpretarse, en consecuencia, de acuerdo con el alcance que la jurisprudencia y la doctrina han predicado de la misma. El art. 149.1.17ª CE, como es sabido, atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de "legislación básica y régimen económico de la seguridad social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas". Esta regla, así pues, aun cuando formalmente se inscribe en el apartado de las competencias exclusivas del Estado, permite en realidad una participación conjunta del Estado y las Comunidades Autónomas en el funcionamiento del sistema de seguridad social, bajo el presupuesto, seguramente, de que ambas instancias forman parte de los poderes públicos a los que el art. 41 CE exige el mantenimiento de un "régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos" (STC 206/1997, FJ 5; STC 239/2002, FJ 3), y de que la seguridad social es hoy en día una función del Estado en el sentido

---

tección social, Marcial Pons, Madrid, 1993; Moreno Ruíz R, *Mutualidades, Cooperativas, seguro y previsión social*, CES, Madrid, 2000; Palomeque López MC, "El principio constitucional de unidad del orden económico y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo y seguridad social", *AL*, núm.47 (1999), y "Los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral y de seguridad social resueltos por el Tribunal Constitucional", *Carta Laboral*, núm.20 (2000); Rodríguez-Piñero M, "La dimensión constitucional de las pensiones de seguridad social no contributivas", *RSS*, núm.34 (1987).

más amplio de esta expresión (STC 65/1987, FJ 17). Pero el papel de esas instancias en este terreno es bien distinto.

Por lo pronto, al Estado corresponde la legislación básica del sistema y, a la postre, la configuración legal del mismo, con el alcance que, dentro de las exigencias del art. 41 CE, en cada momento se considere oportuno (STC 206/1997, FJ 5). En el terreno de la regulación, las Comunidades Autónomas, en cambio, tan sólo podrían asumir funciones de desarrollo de dicha legislación básica, a sabiendas de que el espacio para ello es materialmente muy reducido, puesto que ha de considerarse básico todo lo concerniente a la acción protectora del sistema (régimen jurídico de las prestaciones, en definitiva) y todo lo que se refiere a su financiación (cuotas y otros ingresos). Los grandes ejes del sistema de seguridad social, por decirlo de otro modo, son competencia del Estado, con la consiguiente restricción para una eventual intervención autonómica (formalmente posible, pero materialmente poco probable, como la experiencia ha puesto de relieve). En cualquier caso, ni siquiera en el plano formal parece haber sido asumido por el Principado de Asturias el desarrollo de la legislación básica del Estado, a la vista del tenor del art. 12.4 EA, que tan sólo se refiere a la gestión.

Las Comunidades Autónomas –y entre ellas, desde luego, el Principado de Asturias– sí pueden asumir la ejecución de los "servicios" de la seguridad social (como dice el art. 149.1.17ª CE) o la "gestión" de las prestaciones y servicios (como dice el art. 12 a] EA). En hipótesis, estas facultades de gestión permitirían a las Comunidades Autónomas la realización de muchos de los actos de los que se compone la tramitación administrativa de los derechos y obligaciones de seguridad social (incluida la imposición de sanciones por incumplimiento: STC 195/1996, FJ 8, 9 y 10), pero hasta la fecha tan sólo ha dado de sí el traspaso de la gestión de algunas parcelas colaterales del sistema, como es el caso de los servicios sociales. A decir verdad, es una competencia formal que en la práctica no ha propiciado la asunción real y efectiva de tareas y funciones relativas a la seguridad social por parte de las Comunidades Autónomas; ni siquiera en materia de desempleo, donde la cercanía con la política de empleo –terreno en el que sí han tenido lugar traspasos de competencias– podría haber dado pie a la transferencia de alguna competencia de gestión. Hay que tener en cuenta, además, que las posibles facultades de gestión por parte de las Comunidades Autónomas cuentan con la limitación general que se deriva del "régimen económico" de la seguridad social, que es competencia exclusiva del Estado.

En efecto, la alusión al "régimen económico" dentro del art. 149.1.17ª CE supone la atribución al Estado no sólo de competencias normativas en la materia, sino también de todas aquellas facultades que sean necesarias para preservar la unidad financiera y presupuestaria del sistema, con el fin de garantizar los principios de solidaridad y "caja única". En virtud de esa previsión constitucional (que añade un "plus" a las competencias que se derivan de los restantes pasajes del art. 149.1.17ª CE: STC 195/1996, FJ 6 y 7), el Estado no sólo es titular de todos los fondos, bienes e ingresos de la seguridad social, sino que también está habilitado para la gestión de esos recursos, para la administración financiera del sistema y para la toma de todas aquellas decisiones que tengan trascendencia económica. Ello, desde luego, no cierra el paso por completo a las Comunidades Autónomas, pero su eventual intervención habrá de limitarse en este terreno a aquellos actos que no comprometan la unidad del sistema y que no recaigan sobre sus aspectos económicos, esto es, a los actos meramente instrumentales (STC 124/1989, FJ 3).

Aunque no han tenido lugar traspasos de competencias del Estado al Principado de Asturias en este ámbito de la seguridad social (a excepción de los servicios sociales, como vamos a ver inmediatamente), ya la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización del Gobierno del Principado, creó una Consejería de "Sanidad y Seguridad Social", seguramente para asumir alguna de aquellas facultades de gestión. No obstante, el cambio de organigrama que tuvo lugar con la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, significó la desaparición de toda referencia a la "seguridad social", que desde entonces está ausente en la denominación de las sucesivas Consejerías, tal vez por la escasez de competencias en esa materia. Tan sólo se ha mantenido a lo largo del tiempo la referencia a "Servicios Sociales", que guarda alguna conexión con la seguridad social pero que se limita, como hemos visto, a una parcela muy concreta de la misma.

II.2.22.2. Servicios y actividades del antiguo INSERSO.

Como ya hemos tenido ocasión de apuntar, el art. 12.4 EA, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Asturias competencias de gestión en materia de seguridad social, hace una referencia específica al INSERSO, esto es, a las actividades y funciones propias del entonces denominado "Instituto Nacional de Servicios Sociales". Inicialmente, el EA tan sólo hacía referencia a la "seguridad social", sin mención al INSERSO (art. 13.1.h), en su versión original). Pero esta situación normativa experimentó un cambio significativo a partir de la Ley Orgánica 9/1992, que, como ya hemos visto, incluyó –entre las materias transferibles a las Comunidades que habían seguido la senda del art. 143 CE– la "gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de seguridad social", con alusión especial al "INSERSO" (art. 4.c). La entrada en escena de dicha Ley motivó, como también es sabido, la reforma del EA a través de la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, con la que ya se alcanzó la redacción actual en esta materia (aunque en ese momento se numeraba 12.7). Tras la nueva reforma operada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, el pasaje alcanzó su numeración actual (art. 12.4).

La propia Ley Orgánica 9/1992 dispuso, en relación con las prestaciones y servicios "correspondientes al INSERSO", que la transferencia comprendería las facultades de "gestión de centros, servicios y establecimientos", así como la "gestión de prestaciones sociales del sistema de seguridad social", aunque siempre en las condiciones que establecía su art. 16, que eran las siguientes: a) la determinación de las prestaciones del sistema y de los requisitos para establecer la condición de beneficiario se realizaría "por la normativa estatal"; b) la financiación se efectuaría "de acuerdo con las normas que ordenen y regulen el régimen económico de la seguridad social"; c) el seguimiento y evaluación del funcionamiento del sistema de servicios y prestaciones sociales en su conjunto, y en especial el seguimiento del gasto, se efectuaría "de acuerdo con los instrumentos y mecanismos establecidos por el Estado", y d) el Estado podría establecer Planes Generales de necesidades, programas y servicios, y, en su caso, "reservarse la creación y gestión de centros de ámbito estatal o la gestión de planes de este mismo ámbito".

Para entender el alcance de esta competencia autonómica conviene tener en cuenta, antes que nada, que la noción de "servicio social" puede tener un contenido muy amplio, ya que, en principio, podría ser aplicada a cualesquiera actividades de

los poderes públicos que se destinen a la satisfacción de necesidades sociales a través de "servicios", esto es, a través de ayudas o prestaciones en especie (centros de acogida, acciones formativas, acciones de rehabilitación, etc.); de ahí que los servicios sociales tengan su contrapunto, desde esta perspectiva, en las prestaciones públicas de contenido económico. Tales servicios pueden desarrollarse desde luego al margen del sistema de seguridad social, y en tal caso las Comunidades Autónomas podrían ser sus promotores y ejecutores, sin necesidad de transferencia o habilitación alguna por parte del Estado, al amparo del art. 148.1.20 CE, que acoge una noción amplia de "asistencia social"; siempre, claro está, que contaran con las debidas previsiones en sus respectivos Estatutos de Autonomía (previsiones que podrían adoptar, como de hecho viene sucediendo, nombres muy variados: servicios sociales, acción social, bienestar social, etc.).

Pero los servicios sociales también pueden formar parte del sistema de seguridad social, como un elemento más de su acción protectora, y con una función primordialmente complementaria de sus prestaciones básicas. A estos servicios sociales de la seguridad social –previstos en la actualidad en los arts. 38 y 53 y 54 LGSS– hay que entender referida la cláusula del art. 12.4 EA, como también se desprende de la operación que en su momento llevó a cabo la Ley Orgánica 9/1992. El art. 12.4 EA ha de conectarse, por lo tanto, con la regla constitucional que se ocupa del reparto de competencias en materia de seguridad social (esto es, con la regla del art. 149.1.17ª CE, no con la del art. 148.1.20ª CE), y ha de ceñirse, consecuentemente, a los servicios sociales previstos en las leyes de seguridad social, con exclusión de los que pudiera crear y organizar directamente el Principado de Asturias (que han de conectarse, en cambio, con las competencias autonómicas en materia de asistencia social, como se verá en su momento).

Siendo así, conviene tener en cuenta que los servicios sociales de la seguridad social, gestionados en una primera fase por el histórico INP (Instituto Nacional de Previsión), fueron encomendados desde 1978 (Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre) al INSERSO. Esta entidad fue creada, precisamente, para "la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de seguridad social", y con posterioridad a esa fecha ha sido objeto de reforma en más de una ocasión, en parte para reajustar sus funciones una vez efectuado el traspaso de algunas de sus competencias a las Comunidades Autónomas, y en parte para dar cabida a nuevas tareas y cometidos, entre las que vale la pena citar los relativas a movimientos migratorios, en cuanto que han motivado un ligero cambio de denominación de dicha entidad, que ha pasado a llamarse IMSERSO (Instituto de Migraciones y Servicios Sociales) y cuya última regulación se encuentra en el Real Decreto 238/2002, de 1 de marzo).

Suprimidos algunos de los existentes con anterioridad, en la más reciente configuración del sistema de seguridad social se incluyen dos servicios sociales: el de "reeducación y rehabilitación de inválidos" y el de "asistencia a la tercera edad", sin perjuicio de que se prevea la posibilidad de crear otros en las materias "en que se considere conveniente" (arts. 38.1.e) y 53 y 54 LGSS). El traspaso efectivo al Principado de Asturias de tales servicios –de "las funciones y servicios de la seguridad social en las materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales"– tuvo lugar mediante el Real Decreto 849/1995, de 30 de mayo, y cobró efectividad con fecha de 1 de septiembre de ese mismo año. Esa norma reglamentaria transfirió a la Comunidad de Asturias, concretamente, las funciones correspondientes a los centros,

servicios y establecimientos del INSERSO dentro de su territorio (así como las funciones de las correspondientes Direcciones Provinciales de la Administración del Estado), la elaboración y ejecución de planes de inversiones (de acuerdo con las normas sobre régimen económico de la seguridad social), el establecimiento, gestión, actualización y rescisión de conciertos y la creación, transformación y ampliación de centros (todo ello dentro de los límites presupuestarios pertinentes), y las funciones de las instancias centrales del INSERSO en materia de inspección de servicios, gestión de personal, gestión de prestaciones obligatorias o, en su caso, graciables, y gestión de centros, establecimientos y servicios.

La norma, no obstante, reservaba al Estado determinadas competencias en la materia. En primer término, competencias normativas (regulación básica que garantice los principios de igualdad y solidaridad, determinación de los baremos de incapacidad o minusvalía para el reconocimiento de prestaciones no contributivas, y ordenación y regulación del régimen económico de la seguridad social). Adicionalmente el establecimiento y la gestión de centros de atención especializada, de centros con objetivos especiales de investigación, y de planes generales o de ámbito estatal o interterritorial. Finalmente, actividades de estudio e investigación, de registro de entidades y centros, de información estadística, de seguimiento y evaluación del funcionamiento del sistema, y de alta inspección. Se establecen también, como es natural, obligaciones de coordinación y colaboración entre ambas Administraciones. Recuérdese que la Comunidad Autónoma, al amparo del art. 148.1.20ª CE, puede poner en marcha servicios sociales propios (hoy en día organizados por la Ley del Principado de Asturias de 21 de febrero de 2003).

En los momentos iniciales de organización del Gobierno del Principado de Asturias, la Ley 1/1982, de 24 de mayo, creó una Consejería de "Sanidad y Seguridad Social" y otra de "Trabajo y Acción Social", con capacidad, formalmente al menos, para dar cobijo a las competencias que progresivamente asumiera la Comunidad en la parcela relativa a servicios sociales. No obstante, con la reforma de la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, desapareció la referencia a "seguridad social" en la primera de esas Consejerías (que se limitó a "Sanidad"), por lo que había de ser la segunda la encargada, llegado el caso, de desarrollar tales funciones. Más tarde, con el Decreto 16/1991, de 11 de julio, que dio un nuevo organigrama al Gobierno autónomo, se creó una Consejería de "Sanidad y Servicios Sociales", que fue ratificada en la Ley 8/1991, de 30 de julio (y a la que el Decreto 59/1994, de 14 de julio, adscribió una Dirección General de Acción Social).

La nueva reestructuración del Gobierno asturiano mediante el Decreto 6/1995, de 17 de julio, supuso la creación de una Consejería específica con la denominación de "Servicios Sociales", aunque, bien es cierto, con competencias más amplias, pues llegaban a sanidad, servicios sociales y fundaciones benéfico-asistenciales. Dentro de la misma, y por lo que atañe a estas últimas materias, el Decreto 39/1996, de 26 de julio, creó una Viceconsejería de Bienestar Social y una Dirección Regional de Acción Social. Sin embargo, esa opción organizativa fue modificada de nuevo por el Decreto 10/1999, de 22 de julio, que dio un diseño distinto al Consejo de Gobierno y creó la Consejería de "Asuntos sociales", a la que se atribuyeron las competencias relativas a bienestar social. Estas competencias corresponden ahora a la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, dotada de una Viceconsejería de Bienestar Social, desglosada en las Direcciones General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones y de Atención a Mayores, Discapacitados y Personas Dependientes (Decreto 89/2003,

de 31 de julio). En ella, pues, han de residenciarse hoy en día las competencias que en su momento se recibieron del INSERSO, junto a las que ha venido poniendo en marcha, por iniciativa propia, la Comunidad Autónoma en el transcurso de todos estos años (conforme a la Ley de Servicios Sociales del Principado de Asturias 5/1987, de 11 de abril, y el Decreto 49/2001, de 26 de abril).

II.2.22.3. Asistencia sanitaria.

El art. 12.13 EA atribuye a la Comunidad Autónoma de Asturias la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de "gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución". Añade el precepto que el Estado se reserva "la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto", y al mismo tiempo hace la salvedad –a través de su cláusula inicial, que actúa como regla general– de que tales actividades se habrán de desarrollar "en los términos" que establezca la citada legislación estatal.

La redacción vigente de este precepto procede de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma del EA, aunque con significativos precedentes en la legislación anterior. Inicialmente, el art. 11.g) EA atribuía a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que en la misma se establecieran, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "sanidad e higiene" y en materia de "coordinación hospitalaria en general, incluida la de la seguridad social". Con la reforma operada por Ley Orgánica 1/1994 esas competencias se mantuvieron en esos mismos términos (aunque en los números 6 y 8 del art. 11), y con la Ley Orgánica 1/1999, además de mantenerse (aunque en los números 2 y 3 del art. 11), se añadió una competencia similar en materia de "ordenación farmacéutica" (art. 11.4 EA).

Por su relación con esas previsiones, vale la pena poner de relieve, por otra parte, que en la versión actual del EA el Principado de Asturias asume también competencia exclusiva en materia de "fundaciones que desarrollen principalmente sus actividades en el Principado de Asturias" (art. 10.30 EA) —fundaciones que pueden tener, entre otros, fines sanitarios—, y que puede asumir competencias de ejecución de la legislación básica del Estado, asimismo, en materia de "productos farmacéuticos" (art. 12.8 EA). También vale la pena anotar que el art. 20 de la versión inicial del EA atribuía al Principado las competencias, medios y recursos que con anterioridad pertenecían a la ya desaparecida Diputación Provincial de Oviedo, y que entre tales medios se encontraban algunos hospitales (como el Hospital Provincial de Asturias), referencia que, por razones lógicas, y, sobre todo, por su evidente carácter transitorio, fue suprimida con la reforma operada en el EA mediante la Ley Orgánica 1/1999.

La regla del art. 12.13 EA se asienta, como es natural, sobre el cuadro de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que en esta materia realiza el texto constitucional. Pero su formulación, vista desde esta perspectiva más general, tal vez no sea la más adecuada, por varias razones. En primer lugar, porque hoy en día la asistencia sanitaria mantiene una cierta distancia respecto del sistema de seguridad social, en el sentido de que, inevitablemente, ha pasado a constituir un sistema propio, que proporciona tal asistencia no sólo a

quienes están afiliados a la seguridad social, sino a toda la población. Por decirlo de otro modo: hoy en día la asistencia sanitaria se presta a través del sistema nacional de salud (y no exactamente a través del sistema de seguridad social), se asienta sobre el derecho a la salud reconocido en el art. 43 CE (y no en el derecho a la seguridad social que se desprende del art. 41 CE), y se regula y estructura en la Ley General de Sanidad de 1986 y normas complementarias (y no en la Ley General de seguridad social). De ahí que, desde el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, la asistencia sanitaria pasara a ser competencia de una entidad gestora especializada (el INSALUD, Instituto Nacional de la Salud) y diferenciada de las entidades gestoras de seguridad social (INSS); entidad especializada a la que, como es natural, habrían de referirse en su momento los correspondientes traspasos de competencias ejecutivas.

En segundo lugar, y en buena medida derivado de lo anterior, porque la referencia constitucional en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de sanidad no se encuentra en el art. 149.1.17ª CE sino en el art. 149.1.16ª CE, donde se atribuye al Estado competencia exclusiva en "sanidad exterior", "bases y coordinación general de la sanidad", y "legislación sobre productos farmacéuticos". El Estado, según esta regla constitucional, tiene pues competencias para establecer la normativa básica en la materia, y para llevar a cabo la coordinación general del sistema sanitario, de tal manera que las Comunidades Autónomas que así lo decidan –como Asturias– pueden aprobar normas de desarrollo de la legislación básica y asumir la ejecución de los correspondientes servicios (incluida la materia farmacéutica), salvaguardando siempre la citada labor estatal de coordinación (así como la "sanidad exterior").

Conviene recordar, por lo demás, que el art. 148.1.21ª CE permitía ya a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de "sanidad e higiene". Como puede comprobarse, la escueta formulación de esta regla permitía formalmente la asunción de competencias amplias en la materia, incluida la competencia de legislación. De hecho, fue ésta la previsión que permitió a las citadas Comunidades –entre ellas, Asturias, como hemos visto– asumir competencias sanitarias desde muy temprano, referidas, no obstante, a la actividad que tradicionalmente venían desempeñando las Administraciones provinciales y locales, no a la que constituye la médula del Sistema nacional de salud organizado y regulado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS).

Aparte de estas últimas competencias, la actuación del Principado de Asturias en el terreno de la salud empezó a contar con algunos otros soportes desde los años ochenta, a raíz de diversos Acuerdos de coordinación celebrados entre dicha Comunidad Autónoma y el Ministerio de Sanidad. Uno de ellos fue el Acuerdo de 1 de diciembre de 1987 (publicado por Resolución de 22 de diciembre de 1987), firmado al amparo de las posibilidades abiertas por la LGS de 1986, para la participación de las Comunidades Autónomas en este ámbito, y a la vista de las competencias que Asturias había asumido ya en relación con algunos centros hospitalarios. El citado Acuerdo, de carácter anual pero prorrogable, constituyó un Comité de Gestión (integrado por representantes de la Comunidad y del INSALUD) con funciones de coordinación entre ambas Administraciones y de análisis y realización de propuestas relativas a la delimitación de las zonas de salud, la composición de los equipos de atención primaria y la interpretación y desarrollo normativo del Real Decreto 137/1984 sobre estructuras básicas de salud, entre otras.

En el marco sanitario trazado por la Ley General de Sanidad de 1986, y al amparo de las competencias atribuidas por el art. 11.g) EA (en su versión inicial), fue aprobada la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, con objeto de regular la actividad sanitaria de la Comunidad Autónoma y con la finalidad institucional de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud reconocido en el art. 43 CE. Tal actividad se desarrollaría a través de los centros, servicios y establecimientos propios de la Comunidad, y de los que fueran objeto de trasferencia en el futuro desde la Administración del Estado. La Ley 1/1992 acogía los principios básicos propios de la legislación sanitaria, diseñaba las áreas y zonas básicas de salud dentro del Principado, establecía un cuadro de derechos y obligaciones de los ciudadanos, y creaba y regulaba la figura del "Defensor del usuario" de los servicios de salud. Con base en esa Ley fue firmado con el INSALUD el Acuerdo de 24 de octubre de 1994 (Resolución de 16 de enero de 1995), con el objetivo básico de atender adecuada y coordinadamente la gestión y administración del "Hospital General de Asturias". Por su parte, el Decreto 42/1994, de 16 de junio, reguló las competencias propias de la Comunidad en materia de concesión de autorizaciones relativas a la creación, construcción, modificación, adaptación o supresión de centros, servicios y establecimientos sanitarios, y a su amparo fue aprobado el otra parte.

Las competencias, de todas formas, experimentaron una muy significativa ampliación con el Real Decreto 1471/2001, de 27 de diciembre, que procedió al traspaso a la Comunidad Autónoma de Asturias de las funciones y servicios del INSALUD, con efectos de 1 de enero de 2002 y con base en disposiciones constitucionales (art. 149.1.16ª y 17ª) y estatutarias (arts. 10.30 EA, sobre fundaciones, art. 11.2 y 3, sobre sanidad e higiene, y art. 12.8 y 13, sobre productos farmacéuticos y gestión de la asistencia sanitaria). El traspaso alcanza a las funciones anteriormente realizadas por el INSALUD y su Dirección Territorial en Asturias en relación con las siguientes materias: centros y establecimientos sanitarios, asistenciales y administrativos de la seguridad social (incluido Instituto Nacional de Silicosis); elaboración y ejecución de planes de inversión en asistencia sanitaria; contratación, gestión, actualización y resolución de conciertos con entidades e instituciones sanitarias; creación, ampliación, transformación y supresión de centros y establecimientos; inspección de servicios y gestión de prestaciones sanitarias facilitadas por el Sistema Nacional de Salud; planificación de programas y medidas de asistencia sanitaria; análisis y evaluación del desarrollo y resultados de la acción sanitaria; organización y régimen de funcionamiento de los centros y servicios de asistencia sanitaria, y tutela y control de las fundaciones sanitarias ubicadas en su ámbito. El Estado se reserva la alta inspección, la coordinación general sanitaria, las relaciones y acuerdos sanitarios de ámbito internacional, la constitución del "fondo de desplazados" previsto en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, y las actuaciones encomendadas por la LGS. Se prevé la coordinación de ambas Administraciones en materia de información, elaboración de estudios y proyectos y desarrollo de programas informáticos, entre otros aspectos.

Para el desarrollo de sus progresivas competencias, ya la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización del Gobierno del Principado, había creado la Consejería de "Sanidad y Seguridad Social", que con la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, quedaría limitada a "Sanidad". El Decreto 16/1991, de 11 de julio, creó la Consejería de "Sanidad y servicios sociales" (que se mantuvo tras la Ley 8/1991, de 30 de julio, y

que fue regulada por Decreto 59/1994, de 14 de julio, que creó dentro de la misma, como órganos centrales, la Dirección Regional de Salud Pública, la Dirección Regional de Planificación sanitaria y la Dirección General de Acción social, y como órgano desconcentrado la Agencia Regional de Consumo). El Decreto 6/1995, de 17 de julio, la sustituyó por la Consejería de "Servicios sociales" (que asumió la materia de sanidad, junto a las de servicios sociales y fundaciones benéfico-asistenciales, y que fue estructurada por Decreto 39/1996, de 26 de julio, que creó como órganos centrales la Viceconsejería de Bienestar Social y las Direcciones Regionales de Acción Social y de Salud Pública, y mantuvo como órgano desconcentrado la Agencia Regional de Consumo).

Las competencias de aquella Consejería, no obstante, fueron divididas por el Decreto 10/1999, de 22 de julio, en dos Consejerías: "Asuntos sociales" (con acción social y bienestar social) y "Salud y Servicios Sanitarios" (con sanidad y servicios sociales, salvo bienestar social), regulada ésta por Decreto 83/1999, de 11 de agosto, que previó como órganos centrales la Dirección General de Salud Pública y la Dirección General de Ordenación de Servicios Sanitarios, y como órganos desconcentrados la Agencia Regional de Sanidad Ambiental y Consumo y la Agencia Regional de Salud y Seguridad Laboral, esta última para gestionar "las políticas de salud en el mundo del trabajo" (según Decreto 78/1998, de 19 de noviembre). Con el Decreto 37/2000, de 13 de abril, se reorganizó de nuevo dicha Consejería, se suprimió la Agencia de Salud y Seguridad Laboral y se creó el Servicio de Salud Laboral del Principado de Asturias, como ente público adscrito a la Consejería con funciones de evaluación, control, seguimiento, información y formación en materia de salud laboral. Tras el traspaso de las competencias anteriormente desempeñadas por el INSALUD, el Decreto 12/2002, de 8 de febrero, procedió a una nueva reorganización de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, con una estructura similar, aunque con nuevas Direcciones Generales y nuevos instrumentos, como el Servicio de Inspección Sanitaria.

El Decreto 12/2002 también se ocupa del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA), "ente de derecho público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines", adscrito a la Consejería de Sanidad y Servicios Sanitarios. El SESPA, que ya había sido creado por la Ley 1/1992 y que estaba organizado con anterioridad por el Decreto 34/1997, de 22 de mayo, ha sido reestructurado por Decreto 13/2002, de 8 de febrero, que le atribuye la realización de las funciones previstas en dicha Ley 1/1992, así como "la gestión de los servicios sanitarios propios de la Administración del Principado de Asturias y los que le puedan ser adscritos, con la finalidad de proteger y mejorar el nivel de salud de la población".

La actual Consejería de Salud y Servicios Sanitarios viene organizada en el Decreto 90/2003, de 31 de julio, que la estructura en dos Direcciones Generales, la de Salud Pública y Planificación, y la de Organización de las Prestaciones Sanitarias, y en dos Órganos Desconcentrados, la Agencias de Sanidad Ambiental y Consumo y la Oficina de Estudios y Coordinación de Proyectos Singulares. El SESPA queda igualmente adscrito a la Consejería, cuyo titular tiene bajo su dependencia directa al Servicio de Inspección Sanitaria de las Prestaciones Sanitarias con Financiación Pública, y el Consejo de Salud del Principado aparece también como el órgano de participación comunitariua en la administración sanitaria de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo dispuesto en la citada Ley 1/1992.

II.2.22.4. Previsión social voluntaria.

Aunque desborda el ámbito propio de la seguridad social, vale la pena apuntar, por su conexión funcional con las anteriores referencias estatutarias, que el art. 10.1.27 EA atribuye al Principado de Asturias competencia exclusiva, entre otras materias, en lo relativo a "mutuas no integradas en el sistema de seguridad social, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.6ª de la Constitución". Esta referencia no figuraba en la versión inicial del EA, pero fue incorporada por la Ley Orgánica 1/1994, con el numeral 10.1.21, que sería parcialmente reformado por la Ley Orgánica 1/1999, que también procedió a situarlo en su actual ubicación (art. 10.1.27 EA, como hemos visto).

La referencia legal a ese tipo de "mutuas" ha de inscribirse en el campo de la previsión social privada, distinta de la seguridad social en su sentido más estricto, y diferenciable también de las mutualidades que históricamente desarrollaron funciones de sustitución de la seguridad social y que, por ello mismo, se han ido integrando progresivamente en dicho sistema (sometiéndose, por lo tanto, a las reglas del mismo, también en lo relativo al reparto de competencias). Tales mutuas deben distinguirse, asimismo, de las que en otros tiempos se conocieron como "mutuas patronales", hoy en día denominadas "de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales", que actúan como entes colaboradores de la seguridad social (y respecto de las que la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas habría de canalizarse, de nuevo, a través de lo dispuesto en el art. 149.1.17ª CE, que, como ya sabemos, les permitiría asumir funciones de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado).

El art. 10.1.27 EA ha de adscribirse, en consecuencia, al terreno de la actividad aseguradora privada, y, dentro de ella, al campo de los instrumentos de previsión social privada, por lo que ha de excluirse también su hipotética relación con las mutuas o entidades de similar naturaleza que se dedican a otras ramas del seguro, como el de bienes (STC 86/1989, FJ 5). Al tratarse de una materia –la relativa a las "mutuas"– no citada de manera expresa por el texto constitucional, la competencia autonómica puede entenderse completa y exclusiva –como formalmente dice aquel precepto estatutario–, pero siempre a salvo de la posibilidad de que la materia conecte con alguna de las reglas constitucionales que atribuyen algún tipo de competencia al Estado (STC 86/1989, FJ 7). Esto es lo que sucede, precisamente, en este ámbito de las mutuas de previsión social, habida cuenta que la regulación y ordenación de las mismas puede afectar a la "legislación mercantil" (circunstancia que explica que el propio art. 10.1.27 EA haga una referencia al art. 149.1.6ª CE, donde se afirma la competencia exclusiva del Estado en dicha materia) y, más aún, al establecimiento de las "bases de ordenación" de los seguros (que es competencia exclusiva del Estado, según el art. 149.1.11ª CE).

Partiendo de esos títulos competenciales, y especialmente del último de ellos, por ser el más ajustado a esta materia, ha de convenirse, pues, en que nos encontramos ante una materia en la que, más allá de las apariencias o declaraciones formales, rige en realidad un criterio estricto de distribución de papeles entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Al Estado correspondería la ordenación básica de aquellas mutualidades y a la Comunidad Autónoma el desarrollo y la ejecución de la misma, de acuerdo con sus previsiones estatutarias; de ahí que resulte oportuno trazar una conexión entre aquella regla estatutaria y la que se recoge en el art. 12.14 EA, que

atribuye al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado en materia de "seguros".

Ese criterio de reparto de competencias es, en efecto, el que ha presidido, explícita o implícitamente, la actuación del Estado en este terreno, como no podía ser de otro modo. Sustituyendo a otras disposiciones preconstitucionales (situadas a medio camino entre el seguro privado y el seguro social, como la Ley de Mutualidades de 1941), las sucesivas Leyes de 1984 y 1995 han venido proporcionando, en efecto, un marco general y básico para la ordenación de la actividad aseguradora, incluidas las entidades o mutualidades de previsión social. Dicho marco se encuentra en la actualidad en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación de seguros privados, desarrollada a estos efectos por el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre (que, como la citada regulación legal, es en buena parte normativa básica para las Comunidades Autónomas). Dentro de ese marco, así pues, la Comunidad Autónoma puede desarrollar sus competencias de desarrollo normativo y de ejecución.

Con el Real Decreto 1271/1994, de 10 de junio, se procedió al traspaso de las "funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de mutualidades de previsión no integradas en la seguridad social", con efectividad de 1 de julio de 1994. En concordancia con la definición manejada por la citada legislación estatal, el Real Decreto 1271/1994 define a tales mutualidades como "las entidades privadas que operan a prima fija o variable, sin ánimo de lucro, fuera del marco de los sistemas de previsión que constituyen la seguridad social obligatoria", ejerciendo una modalidad voluntaria de aseguramiento de personas o bienes, con independencia de que se denominen "Mutualidad o Montepío de Previsión Social o similar". Y, en coherencia asimismo con el descrito reparto de competencias, se atribuye al Principado competencias para dictar la regulación de dichas mutualidades, dentro de las bases de ordenación de la actividad aseguradora, y para ejercer las funciones administrativas pertinentes, consistentes básicamente en actos de autorización, revocación y registro de mutualidades, actividades de vigilancia, inspección y control de su funcionamiento, y actos de autorización de fusiones, escisiones y transformaciones de mutualidades, así como, cuando proceda, de disolución de oficio de las mismas. Al Estado, en cualquier caso, se reserva "el alto control económico financiero" de dichas entidades, y ambas Administraciones quedaban obligadas, como es habitual, a establecer "los mecanismos adecuados" para la adecuada coordinación y la transmisión de información y documentación.

Un criterio similar de reparto de competencias puede aplicarse, y se viene aplicando en efecto, a propósito de todos aquellos instrumentos de previsión social que se asienten sobre la autonomía de la voluntad, para los que no vale, desde luego, lo dispuesto en el art. 149.1.17ª CE, por no ser seguridad social (STC 206/1997, FJ 5). Tal es el caso de los "planes y fondos de pensiones", instituciones de previsión social privada diferentes del mutualismo, tanto en su configuración legal como en su sistema de financiación. No se refieren a ellos ni la CE ni el EA, ni es posible adscribirlos, precisamente por esas diferencias de naturaleza jurídica, a la regla estatutaria del art. 10.1.27 EA (que tan sólo se refiere a instrumentos de naturaleza mutualista o asimilable). Pero, en cualquier caso, no cabe duda de que son instituciones conexas a la legislación mercantil y de seguros, y también a la actividad de ordenación general de la economía, por lo que el reparto de competencias respecto de las mismas se ha de efectuar de acuerdo con lo previsto en las cláusulas 6, 11 y 13 del art. 149.1 CE. De ese modo, pertenece al Estado la ordenación básica de la materia, mientras que

las Comunidades Autónomas pueden asumir funciones de desarrollo normativo y ejecución (STC 206/1997, FJ 7; STC 66/1998, FJ 2 y 3).

La actual regulación legal de los planes y fondos de pensiones (Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre) atiende a esos criterios de reparto, y da la consideración de "ordenación básica", en los términos del art. 149.1.11ª y 13ª CE, a "las disposiciones contenidas en la presente Ley, y en sus disposiciones reglamentarias de desarrollo, que sean complemento indispensable de la misma para garantizar los objetivos de ordenación y completar la regulación por ella definida", así como la consideración de "legislación mercantil", en los términos del art. 149.1.6ª CE, a parte de sus preceptos (disp.final Cuarta). Recuérdese a tales efectos que, revelándose necesario, lo "básico" puede venir definido también en la norma reglamentaria (STC 86/1989, FJ 8), y que si no hay una declaración expresa en tal sentido (como no la hay en el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, que actualmente desempeña esa función de desarrollo reglamentario), puede inferirse directa o indirectamente de la norma, de su preámbulo o de su misma vocación o de razón de ser (STC 66/1998, FJ 2).

II.2.23. Servicios Sociales[*].

II.2.23.1. Asistencia y bienestar social.

Dejando al margen ahora las previsiones estatutarias sobre seguridad social e INSERSO (que remiten a una problemática distinta, al menos desde el punto de vista de la distribución de competencias), no contiene el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias ningún título competencial expreso sobre "servicios sociales", título que, por cierto, tampoco existe dentro del Texto constitucional. Pero a ese flanco de la realidad social y jurídica se refiere sin duda, aunque sea de modo implícito e indirecto, el art. 10.1.24 EA, que atribuye a dicha Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de "asistencia y bienestar social", en materia de "desarrollo comunitario" y en materia de "actuaciones de reinserción social". Todas esas referencias pueden conectarse, en efecto, con la actividad de prestación de servicios sociales a los ciudadanos.

En su versión inicial, el EA tan sólo atribuía competencia exclusiva –sin perjuicio, en todo caso, de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución– en materia de "asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil" (art. 10.1 p] EA), redacción que se mantuvo con la reforma de la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo

---

[*] **JOAQUÍN GARCÍA MURCIA**, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: AAVV, *Seguridad social y protección social: temas de actualidad* (coord. López López J.), Marcial Pons, Madrid, 1996; Estévez González C., *Las rentas mínimas autonómicas. Estudio de la normativa reguladora*, CES, Madrid, 1998; Fernández Orrico F.J., *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, CES, Madrid, 2002; García Romero M.B., *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, CES, Madrid, 1999; López-Aranguren Marcos L.M., *Las empresas de inserción en España*, CES, Madrid, 2002; López López J., *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social, Marcial Pons*, Madrid, 1993; Monereo J.L. y Molina Navarrete C., *El derecho a la renta de inserción*, Comares, Granada, 1999; Vida Soria J., "Asistencia social en el ordenamiento de la seguridad social española", *RT*, núm.21 (1968).

(aunque en el art. 10.Uno.18 EA). La reforma llevada a cabo por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, le dio la forma y ubicación actual. Tal vez valga la pena apuntar, por su posible conexión material, que el art. 10.1.30 EA –precepto que no estaba en la versión inicial, que fue incorporado por la Ley Orgánica 1/1994, dentro del art. 10.1.24 EA, y que fue ligeramente retocado con la Ley Orgánica 1/1999– también atribuye competencia exclusiva en materia de "fundaciones que desarrollen principalmente sus actividades en el Principado de Asturias", previsión que puede dar cabida, entre otras, a las fundaciones que persigan fines asistenciales.

Con toda seguridad, el art. 10.1.24 EA tiene su punto de partida en el art. 148.1.20ª CE, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de "asistencia social", expresión ésta que es, sin duda, la más tradicional y la más conocida de entre todas las que se citan en aquel precepto estatutario, y la que seguramente actúa como eje dentro del mismo, en el sentido de que las materias de "bienestar social", "desarrollo comunitario" y "reinserción social" no son, a la postre, más que manifestaciones posibles de la asistencia social (sin perjuicio, claro está, de que puedan ser denotativas, al mismo tiempo, de una mayor preocupación o ambición en el terreno de lo social). Pero la asistencia social –y lo mismo podría decirse de esas otras actuaciones previstas en el art. 10.1.24 EA– no tiene por qué ser una tarea exclusiva de las Comunidades Autónomas y, en concreto, del Principado de Asturias. En primer lugar, porque a fin de cuentas todas esas acciones constituyen un ingrediente significativo y muy típico del Estado social (o del "bienestar social"), a cuya realización deben contribuir todos los poderes públicos, incluido el Estado por supuesto. En segundo lugar, porque pueden existir áreas o colectivos de población que, por razones de competencia territorial, no queden comprendidos en la acción protectora de ámbito autonómico. Y en tercer lugar, porque acciones de ese tipo las ha desarrollado tradicionalmente el Estado, y siguen desarrollándose en el marco de sistemas o medidas que sin duda alguna le competen, como es el caso (histórico) del sistema de seguridad social (hoy en día, arts. 38.2 y 55 y 56 LGSS), o el caso (más reciente) de los programas de "renta activa de inserción" (disposición final quinta.4 LGSS).

Hay que hacerse cargo, por ello, de que en realidad estamos ante un terreno de competencias compartidas, en el que la primera actuación, dentro de su territorio, corresponde ciertamente a las Comunidades Autónomas, pero en el que el Estado también puede desplegar sus actividades, siempre –se presupone– que exista necesidad o justificación suficiente (por la dimensión de las situaciones de necesidad, por el tipo de recursos, por la clase de acciones emprendidas, etc.), y siempre que tal actuación no restrinja ni devalúe las correspondientes facultades autonómicas. Particular trascendencia reviste, desde este punto de vista, la distinción entre la acción asistencial propia de las Comunidades Autónomas (entre ellas, la del Principado de Asturias) y la asistencia social que, por formar parte del sistema de seguridad social, es, en cambio, competencia del Estado (a tenor del art. 149.1.17ª CE). Según jurisprudencia constitucional, es competencia de las Comunidades Autónomas la asistencia social "externa" a dicho sistema, que se caracteriza sobre todo por dos rasgos: por su radio de acción, en cuanto se dirige a la protección de situaciones de necesidad específicas de grupos de población no protegidos por la seguridad social, y por su instrumentación, pues utiliza unas técnicas que no son las más típicas de dicho sistema, por su carácter no contributivo o, como también suele decirse (no por casualidad), por su carácter "asistencial" (STC 76/1986, FJ 6; más matizada, STC 239/2002, FJ 7, 8 y 9).

En cualquier caso, las posibilidades de actuación que abre el art. 10.1.24 EA son realmente amplias, pues, a decir verdad, la acción asistencial autonómica puede extenderse a la atención de cualesquiera situaciones de necesidad, principalmente desde el punto de vista económico (pobreza, marginación, etc.), pero también desde el punto de vista social, cultural y formativo (exclusión social, problemas de convivencia o trato familiar, etc.). La forma de atender tales situaciones también queda abierta e indeterminada en ese precepto estatutario, y puede abarcar desde la puesta en marcha de "servicios sociales" (que se añadirían, por lo tanto, a los que formando parte del sistema de seguridad social, fueron traspasados por el Estado, mediante el Real Decreto 849/1995) hasta la concesión de ayudas o prestaciones económicas (rentas de subsistencia, rentas mínimas, "salario social", etc.), pasando por los más variados instrumentos de ayuda o tutela: alojamiento, manutención, asesoramiento, orientación, ayuda psicológica, apoyo logístico, etc.

Cabe también, desde luego, la colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el desarrollo de acciones asistenciales. Una manera de planificarla y hacerla operativa es la firma de los oportunos Convenios de colaboración entre ambas Administraciones, formalizados ya con relativa frecuencia para la atención de diversas necesidades sociales, especialmente de grupos de población marginados o con una problemática especial: menores, ancianos, discapacitados, inmigrantes, gitanos, etc. (veáse un ejemplo en la Resolución del Ministerio de Asuntos Sociales de 18 de julio de 1994, o las de 24 y 28 de enero de 2003 del Ministerio de Trabajo). Una segunda vía es la atribución de funciones ejecutivas o de aplicación desde la correspondiente norma estatal a las Comunidades Autónomas, tal y como sucede, por poner un ejemplo de gran actualidad, a propósito de la renta activa de inserción (disposición adicional primera Ley 45/2002). De cualquier modo, las competencias atribuidas por el art. 10.1.24 EA permiten la creación de un marco propio de asistencia y bienestar social, asentado sobre la legislación autonómica, que a estas alturas es ya relativamente abundante, como vamos a ver enseguida.

Para el ejercicio de sus competencias en materia de asistencia y bienestar social, la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización del Gobierno del Principado, creó una Consejería de "Trabajo y Acción Social", que se mantuvo con la reforma de la Ley 9/1983, de 12 de diciembre. No obstante, con el Decreto 16/1991, de 11 de julio, estas funciones pasaron a manos de la Consejería de "Sanidad y Servicios Sociales", que se mantuvo con la Ley 8/1991, de 30 de julio. Por su parte, el Decreto 6/1995, de 17 de julio, procedió a una reestructuración de las anteriores Consejerías, limitando la denominación de la competente en estas materias a "Servicios sociales" (que asumió sanidad, servicios sociales y fundaciones benéfico-asistenciales). Con el Decreto 10/1999, de 22 de julio, en fin, se creó la Consejería de "Asuntos sociales", que asumió las competencias relativas a asistencia y bienestar social, pero dejó fuera de su ámbito la materia relativa a servicios sociales, que pasó a manos de la Consejería de "Salud y Servicios Sanitarios". El Decreto 82/1999, de 11 de agosto, de reestructuración de la Consejería de Asuntos Sociales (modificado por Decreto 92/2001, de 11 de octubre), previó como órganos centrales de la misma la Dirección General de Servicios Sociales, Comunitarios y Prestaciones, y la Dirección General de Atención a Mayores, Discapacitados y Personas Dependientes, como órgano desconcentrado el Instituto Asturiano de Atención social a la infancia, familia y adolescencia, y como órgano adscrito el organismo autónomo "Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias"; asimismo, otorgó a dicha Consejería las competencias

administrativas pertinentes en relación con la entidad mercantil "Viviendas del Principado de Asturias, S.A.".

Por su parte, el Decreto 154/1999, de 14 de octubre, creó la Comisión Delegada para el Bienestar Social, en el seno del Consejo de Gobierno del Principado. Integrada por los titulares de las Consejerías Asuntos Sociales, Educación y Cultura, Salud y Servicios Sanitarios, Infraestructuras y Política Territorial, y Trabajo y Promoción de Empleo, tiene como función la asistencia a personas mayores, discapacitados y dependientes, la concesión de prestaciones económicas en el ámbito de los servicios sociales, la promoción de vivienda pública y erradicación del chabolismo, la promoción socio-cultural y comunitaria, y todas aquellas que estén relacionadas con el desarrollo y la promoción de servicios sociales.

En la estructura actual del Consejo de Gobierno, los asuntos sociales corresponden a la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, según el Decreto 89/2003, de 31 de julio, dotada específicamente de una Viceconsejería de Bienestar Social, de la que dependen la Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones y la Dirección General de Atención a Mayores, Discapacitados y Personas Dependientes. Como órgano desconcentrado aparece el Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia. Directamente dependiente del titular de la Consejería están el Letrado Denfensor del Menor y el Letrado Defensor del Anciano, y como organismo autónomo adscrito a la Consejería figura "Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias".

II.2.23.2. La red autonómica de servicios sociales.

Como se acaba de decir, la acción legislativa del Principado de Asturias en materia de asistencia y bienestar social ofrece a estas alturas un balance muy significativo. Tal vez el ejemplo más señero de la actividad desplegada hasta el momento sea la normativa sobre "servicios sociales", que tuvo una primera manifestación en 1987 (Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales, que sufrió en su momento alguna modificación parcial) y que ha sido renovada a fondo en el año 2003.

La Ley de 1987 establecía "un régimen público unificado de servicios sociales en el Principado de Asturias para garantizar la coordinación de los recursos y las iniciativas, de carácter público o procedentes de la iniciativa social, en dicho ámbito", entre otras las procedentes de los Concejos. Configuraba los servicios sociales del Principado como "un sistema de protección social pública, determinado por el conjunto de funciones, equipamientos y prestaciones básicas integradas y coordinadas con el objeto de posibilitar el pleno desarrollo de los individuos y grupos sociales, previniendo, paliando o eliminando todo tipo de marginación", y contemplaba dos tipos de servicios: "comunitarios o generales" (para el desarrollo del bienestar social de todos los ciudadanos) y "especializados" (de atención a la familia, a la infancia, adolescencia y juventud, a la tercera edad, a minusválidos, a toxicómanos y drogodependientes, a personas marginadas por razón de sexo, a la prevención de la delincuencia y la reinserción social de excelsos, a las minorías étnicas y a las situaciones de marginación social"). Dentro de este marco legal, el Decreto 49/2001, de 26 de abril, reguló la organización y funcionamiento de los servicios sociales, y el Decreto 79/2002, de 13 de junio, aprobó el Reglamento de autorización, registro, acreditación e inspección de los centros de atención de servicios sociales.

La Ley de 1987, en todo caso, ha sido sustituida por la de 21 de febrero de 2003, que, a tenor de su preámbulo, pretende "establecer un nuevo marco legal que permita profundizar el sistema de protección dando respuesta a las nuevas necesidades en materia de asistencia social y constituyendo un verdadero sistema público de servicios sociales que contribuya a la consolidación de derechos sociales". La Ley de 2003 se hace cargo, en ese sentido, de los cambios experimentados por la sociedad asturiana desde entonces, y, en particular, de la transformación del tejido productivo, del incremento del desempleo, del aumento de las corrientes migratorias, del constante crecimiento del número de "personas mayores dependientes" que requieren cuidados de larga duración, y de las mayores necesidades de coordinación sociosanitaria. Desde el punto de vista organizativo, también se hace cargo de la dimensión de "participación social" que reviste la puesta en marcha de un sistema de servicios sociales (como vía de intervención de los interesados en los asuntos sociales), así como de la conveniencia de dar cabida en su aplicación a los propios ciudadanos y, en especial, a las organizaciones de voluntariado.

El objeto principal de la Ley de 2003 no es otro que la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales, así como la regulación de la iniciativa privada en esa materia, "para la consecución de una mejor calidad de vida y bienestar social". Tal sistema público, que deberá actuar en coordinación y colaboración con aquellos otros servicios de la Administración que también puedan contribuir al bienestar social (culturales, formativos, sanitarios, urbanísticos, etc.), queda integrado por "el conjunto de recursos, equipamientos y prestaciones de titularidad pública", y se configura como instrumento complementario de las prestaciones que concede la Administración General del Estado en el ámbito de la seguridad social (cuya ejecución puede corresponder, como ya sabemos, a la propia Comunidad Autónoma, al amparo del art. 12.4 EA).

A dicho sistema público de servicios sociales se le atribuyen, por otra parte, cinco funciones básicas: desarrollo de actividades preventivas para superar las situaciones de marginación y exclusión, promover la integración social de las personas y de los grupos, cubrir carencias y satisfacer necesidades de asistencia social, prestar apoyo a personas en situación de dependencia, y favorecer la participación, el libre desarrollo de las personas y los grupos dentro de la sociedad y el desarrollo comunitario. Dentro de estos grandes fines, la Ley distingue entre "servicios sociales generales" y "servicios sociales especializados", estos últimos para diseñar y ejecutar intervenciones "de mayor complejidad técnica e intensidad de atención", dirigidas a personas y colectivos que requieran atención específica. El sistema se distribuye territorialmente en "áreas, distritos, zonas básicas y zonas especiales", y se gestiona básicamente a través de la Administración del Principado, aunque con intervención de la Administración local y con la posibilidad, llegado el caso, de delegar o encomendar la prestación o gestión de servicios, o de establecer convenios de colaboración, de conformidad con los instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico. La Ley de 2003 crea también un Consejo Asesor de Bienestar Social del principado de Asturias, como órgano de carácter consultivo integrado por representantes institucionales y sociales y adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales.

Se consideran beneficiarios de los servicios sociales –"titulares del derecho"– las personas que acrediten la nacionalidad de cualquier país de la Comunidad Europea empadronadas en Asturias, así como, en las condiciones dispuestas legal o reglamentariamente, los emigrantes asturianos y sus descendientes, los transeúntes, los

refugiados y apátridas y los extranjeros, siempre de acuerdo con los principios, entre otros, de universalidad, igualdad y eficiencia, conforme se explicitan en la propia norma. Tales personas pueden acceder a un catálogo de prestaciones que deberá ser detallado reglamentariamente pero en el que la ley incluye, entre otras, las de "orientación" individual y familiar, apoyo familiar, apoyo a personas dependientes y sus familiares, ayudas a personas con discapacidad, medidas dirigidas a la protección de menores, o medidas destinadas a garantizar ingresos mínimos y fomentar la inclusión social, aparte de posibles prestaciones económicas. Por mandato legal, el catálogo reglamentario de prestaciones, por otra parte, deberá distinguir como "fundamentales" aquellas que "serán exigibles como derecho subjetivo".

II.2.23.3. Otras leyes sociales del Principado de Asturias.

La regulación de los servicios sociales no ha sido, de todas formas, la única tarea legislativa del Principado de Asturias en el terreno social. la Comunidad Autónoma cuenta, por el contrario, con otros ejemplos significativos de legislación social, entre los que vale la pena poner de relieve la Ley sobre Ingresos mínimos de inserción y la Ley sobre atención a personas mayores, e incluso las Leyes de Voluntariado y de Parejas Estables, pese a tratarse de normas que responden, al mismo tiempo, a otros fines y a otras parcelas competenciales. También la Ley de Protección de Menores –a la que se hará referencia en el epígrafe siguiente– conecta de alguna manera con la problemática propia de la asistencia social. No es casualidad, en efecto, que la Ley de servicios sociales de 2003 incluya entre sus prestaciones las que se dirigen a la protección del menor; tal Ley, por cierto, puede proyectar sus efectos sobre alguna de estas otras parcelas (ingresos mínimos, protección de la tercera edad, etc.), y en esa medida habrán de entenderse modificadas o sustituidas las previsiones de la correspondiente disposición legal.

Sin duda alguna, una norma de especial trascendencia en el terreno de la asistencia social es la Ley 6/1991, de 5 de abril, que siguiendo las pautas de otras Comunidades Autónomas regula el llamado "Ingreso mínimo de inserción". La Ley 6/1991 tiene por objeto, concretamente, la concesión de "subvenciones asistenciales", dentro de las posibilidades de cada ejercicio presupuestario, a las personas que carezcan de recursos económicos, para proporcionarles medios de subsistencia y al mismo tiempo promover la realización de actividades que les puedan servir para su inserción e integración social. Se consideran beneficiarios de estas ayudas las personas que acrediten residencia en Asturias, carezcan de empleo y de actividad lucrativa, no perciban rentas por encima de determinados umbrales y sean el soporte de un hogar familiar independiente. La subvención se destina a garantizar condiciones de vida básicas (sobre todo, necesidades alimenticias) y entraña la obligación de realizar de actividades de reinserción social y profesional. Desarrollada por Decreto 158/1991, de 2 de diciembre, las previsiones de la Ley 6/1991 se ponen en práctica en cada ejercicio presupuestario a través de la oportuna consignación presupuestaria, mediante Resolución de la Consejería competente (para el año 2003, Resolución de 27 de diciembre de 2002).

Téngase en cuenta, de cualquier modo, que esta fuente de ayudas sociales se configura legalmente con carácter subsidiario, para entrar en juego en ausencia de otras prestaciones o subsidios, entre las que desde luego pueden figurar las que se

concedan a cargo de fondos o recursos estatales, que, como ya dijimos, también pueden tener acomodo dentro de esta parcela social. Una fuente estatal de subsidios de esta naturaleza, o de naturaleza muy próxima, está constituida por la llamada "renta activa de inserción", que está prevista para procurar unos ingresos mínimos y facilitar la inserción laboral y profesional de los desempleados de larga duración, con especiales dificultades de empleo o en situación de marginación o exclusión social. La disposición final quinta, apartado 4, de la Ley General de seguridad social, habilita al Gobierno para aprobar periódicamente ayudas de ese tipo, cuya última regulación se recoge en la Ley 45/2002.

De especial interés es, asimismo, la Ley 7/1991, de 5 de abril, sobre asistencia y protección del anciano, cuyo objeto es regular y poner en marcha instrumentos de protección para esa franja de población, en la que la propia Ley ubica a quienes sean mayores de 65 años, quienes tengan la condición de pensionista y sean mayores de 60 años, y quienes, además de tener la condición de pensionista, sean mayores de 50 años y se encuentren en situación de incapacidad física o síquica, siempre que residan en territorio asturiano. La Ley se ocupa primordialmente de regular los establecimientos residenciales de ancianos (condiciones materiales y ambientales, requisitos y reglas de acceso, derechos y obligaciones de los residentes, asistencia jurídica, instrumentos de control y sanción, y régimen de funcionamiento y de personal).

Aunque su conexión con esta materia no sea tan directa y exclusiva, vale la pena hacer referencia, en fin, a otras dos disposiciones legales aprobadas recientemente por el Principado de Asturias, al amparo, entre otras, de sus competencias en materia de bienestar social. La primera de ellas es la Ley 10/2001, de 12 de noviembre, sobre "Voluntariado", que trata de fomentar "la participación solidaria y altruista de los ciudadanos" y regula las relaciones que se establezcan entre las Administraciones públicas, las organizaciones de voluntariado y los voluntarios. Al igual que sucede con otras intervenciones normativas de la Comunidad asturiana en materia social, esta regulación del voluntariado concurre con la correspondiente norma estatal (Ley 6/1996, de 15 de enero), que es aplicable, en cambio "a los voluntarios que participen en programas de ámbito estatal o supraautonómico" o que "participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal".

Una segunda disposición de interés en este terreno es la Ley 4/2002, de 23 de mayo, de "Parejas estables", dirigida a promover la no discriminación, la protección de la familia y la igualdad real y efectiva entre los ciudadanos y los grupos sociales. En ella se considera "pareja estable "la unión libre y pública, en una relación de afectividad análoga a la conyugal, con independencia de su sexo, de dos personas mayores de edad o menores emancipadas", y se reconoce a los miembros de la misma ciertos derechos sociales (acogimiento de menores, prestaciones y servicios de apoyo a la familia, vivienda, etc.).

II.2.23.4. Protección de menores.

El art. 10.1.25 EA atribuye competencia exclusiva al Principado de Asturias en materia de "protección y tutela de menores, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución". Se trata de una competencia que carecía de formulación, en esos términos, dentro de la primera versión del EA, en la que tan sólo aparecía una referencia a la "política juvenil" junto a las competencias relativas a asis-

tencia y bienestar social, referencia que se mantuvo tras la reforma de la Ley Orgánica 1/1994. No obstante, la Ley Orgánica 9/1992, de ampliación de competencias a las Comunidades Autónomas que habían seguido la vía del art. 143 CE, contempló la posibilidad de transferir competencias en este terreno, y aunque estas previsiones no estaban dedicadas específicamente a Asturias (art. 5), lo cierto es que con la reforma del EA operada mediante la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, ya fue incorporada a ese texto básico.

Conviene decir, en primer término, que no se trata de una competencia referida al campo laboral (al trabajo de menores de dieciocho años, en definitiva), entre otras razones porque esa materia remite a otros títulos competenciales del propio EA (art. 12.10), al amparo de la cual, por lo demás, ya se ha producido la oportuna transferencia de las funciones de ejecución de la legislación estatal (Real Decreto 2090/1999). Se refiere, más bien, a la labor de tutela o asistencia al menor en el ámbito familiar o social, como persona que puede atravesar por situaciones de desamparo o desvalimiento; no deja de ser, desde este punto de vista, una manifestación más de la acción de asistencia y bienestar social prevista en el pasaje anterior del propio art. 10 EA. En todo caso, el propio art. 10.1.25 EA confirma que su radio de acción es extralaboral, al conectar las competencias de tutela y protección de menores a las reglas 6ª y 8ª del art. 149.1 CE, que se refieren, atribuyendo competencia exclusiva al Estado, a la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y procesal.

Como ingrediente del cuadro de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, el art. 10.1.25 EA permite al Principado la creación de un marco legal propio para la protección y tutela de menores, dentro siempre, como es natural, de la legislación estatal de referencia (que será, fundamentalmente, la legislación civil); también le permite, desde luego, asumir funciones de ejecución y aplicación de las medidas legales que el Estado adopte al amparo de sus competencias (como se dispone, por ejemplo, en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, o en la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal de los Menores), así como la celebración de los oportunos Convenios de colaboración con las Administraciones estatales competentes.

El principal fruto de las competencias legislativas del Principado de Asturias en este terreno es la Ley 1/1995, de 27 de enero, de Protección de Menores, que tiene por objeto regular "las actuaciones que en materia de protección de menores lleve a cabo la Administración del Principado de Asturias", en desarrollo de sus competencias y de las funciones atribuidas por la legislación civil a los poderes públicos. Reconoce a los menores una tabla de derechos básicos, y contempla actuaciones de "prevención" y de "protección" del menor (apoyo familiar, asunción de la tutela, atención a situaciones de desamparo, guarda legal, acogimiento familiar, propuestas de adopción, alojamiento en centros especializados, etc.).

Conviene recordar, en cualquier caso, que de la tutela de los menores también se ocupan otras disposiciones legales del Principado. Ya la Ley 5/1987, de Servicios Sociales, había creado un servicio "especializado" para acometer las tareas de atención a la infancia, adolescencia y juventud, y la Ley de 2003 que la ha sustituido incluye entre sus posibles prestaciones las de protección de menores. Por su parte, la Ley 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables –que fue aprobada al amparo de estas competencias en materia de menores, aunque también bajo otros títulos competenciales, como los de asistencia y bienestar social, autogobierno, o vivienda-contempla a los menores desde el punto de vista de su acogimiento, que se permite a

los miembros de tales parejas "de forma conjunta siempre que la modalidad del acogimiento familiar sea simple o permanente, de acuerdo con la legislación aplicable" (art. 8). También la Ley 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos públicos y Actividades recreativas, incluye algunos preceptos dedicados a la "protección de la infancia y de la juventud" con ocasión de ese tipo de actividades, o en el interior de los establecimientos, locales e instalaciones que se dediquen a ese tipo de actividades (art. 27, básicamente).

Las tareas correspondientes a la protección y tutela de menores han sido adscritas, dentro de la Administración del Principado de Asturias, a la Consejería que sucesivamente ha asumido competencias en materia de servicios o asistencia social. Hoy en día tal competencia pertenece a la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, de la que forma parte, como órgano desconcentrado, el "Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia" (Decreto 89/2003, de 31 de julio).

II.2.24. Sanidad[*].

II.2.24.1. Distribución competencial en materia de sanidad.

El Principado de Asturias tiene reconocidas competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene desde la primera redacción del EA (en la actualidad, art. 11.2), tal y como permitía el art. 148.1.21 CE, que se concretaron en el Real Decreto 340/1982, de 15 de enero, de traspasos de funciones y servicios del Organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional, ampliado por el Real Decreto 1793/1985, de 11 de septiembre, sin embargo, no ocurrió lo mismo con las competencias sobre la asistencia sanitaria en el marco de la Seguridad Social, cuya falta de reconocimiento en los Estatutos de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía a través de la vía del art. 143 CE mantu-

[*] **MIRIAM CUETO PÉREZ**, Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota Bibliográfica: AAVV, *La responsabilidad de los profesionales y de las Administraciones sanitarias*, Actas del II Congreso "Derecho y Salud", Granada 1993, Junta de Andalucía, 1994; *La gestión de los servicios sanitarios: modelos alternativos*, Actas del III Congreso Derecho y Salud, Pamplona, 1995; *Los Derechos de los usuarios de los servicios sanitarios,* IV Congreso Derecho y Salud, Victoria, 1996; *Asistencia médica y Universidad*, ED. Fundación Universidad-Empresa, Madrid 1989; Álvarez de Miranda Delgado, M., "Visión general de los derechos del enfermo", *RSS,* nº 23, 1984; Aparicio Tovar J: *La seguridad social y la protección de la salud*, CIVITAS, 1989; Beato Espejo, M., "El sistema sanitario español: su configuración en la Ley General de Sanidad", *RAP,* nº 119, 1989; "Nuevo modelo económico en la prestación de servicios sanitarios: privatización de la gestión y técnicas gerenciales, fomento de la libre elección por el usuario y ejercicio libre de la actividad empresarial", *RAP,* nº 131, 1993; "Derechos de los usuarios del sistema sanitario a los diez años de la aprobación de la Ley General de Sanidad", *RAP* nº 141, 1996; Beltrán Aguirre, J.L., "La incidencia de la actividad administrativa sanitaria en los derechos y libertades fundamentales de las personas", *Revista Vasca Administración Pública*, nº 6, 1983; "Prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud: aspectos jurídicos", *Derecho y salud*, vol. 2, nº 2, 1994; "La información en la Ley General de Sanidad y en la jurisprudencia", *Derecho y Salud*, vol. 3, nº 2, 1995; Borrajo Dacruz, E., "El derecho a la asistencia sanitaria", *RSS*, nº 8, 1980; "Los derechos colectivos de los médicos del sector público", *RSS,* nº 13, 1982; Cueto Pérez, M., "Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad", *Actualidad Administrativa*, nº 46, 1996; Escribano Collado, P., *El derecho a la salud*, Cuadernos del Instituto García Oviedo, Sevilla, 1976; Fernández Pastrana, J.M., *El servicio público de la sanidad: El marco constitucional*, Cuadernos Civitas, 1984; Ferrándiz Manjavacas, F.A., *Estructura y Administración pública sanitaria en España*, Centro de Estudios Procesales, Madrid, 1993; Loperena Rota, D., "La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en la Constitución", *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. II.,

vo limitadas considerablemente las competencias sobre el ámbito más importante de la sanidad. En el Principado de Asturias dichas competencias se recogen en la reforma del EA llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, que incluye como competencia de ejecución de la legislación del Estado la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12.13). Por ello, en el desarrollo competencial y normativo de nuestra Comunidad Autónoma en materia sanitaria podemos señalar dos etapas, una etapa que iría desde la aprobación del EAo en 1981 hasta la reforma producida en 1999 y otra que estamos prácticamente iniciando en estos momentos, tras las transferencias llevadas a cabo por el Real Decreto 1471/2001, de 27 de diciembre, pero que ya ha dado lugar a una amplia producción normativa que vamos a tratar de esquematizar.

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia sanitaria siempre ha sido una cuestión de especial complejidad. La acción sanitaria entendida como el conjunto de medidas que tienen por objeto la realización del derecho a la protección de la salud, que otorga a todos los ciudadanos el art. 43 CE, se configura como una conquista relativamente reciente. La CE de 1978 va a propiciar las bases para llevar a cabo la imprescindible e inaplazable transformación de la sanidad española. La idea de una sanidad integral había sido reclamada durante mucho tiempo, sin embargo los poderes públicos sólo se preocuparon de la sanidad preventiva, dejando en el más completo olvido la sanidad asistencial, que quedó en manos de la Beneficencia y de los seguros sociales. La asistencia sanitaria no pasó a formar parte de la Sanidad Pública hasta tiempos muy recientes, sin exagerar podemos señalar que sólo a partir de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que desarrolla el contenido del art. 43 CE, las medidas preventivas y la asistencia sanitaria se funden en un todo, pasando a ser englobados ambos aspectos dentro del Sistema Nacional de Salud. El art. 149.1.16 CE establece la competencia exclusiva del Estado sobre sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos, mientras que el art. 148.1.21 recoge la compe-

---

Civitas, 1991; Losada González, H., "La responsabilidad civil de los profesionales sanitarios de las Administraciones Públicas", *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX, Homenaje al profesor Garrido Falla*, vol. II., Ed. Complutense, 1992; Morrel Ocaña, L., "La evolución y configuración actual de la actividad administrativa sanitaria", *RAP,* nº 63, 1970; "Observaciones sobre los principios de ordenación de la Administración sanitaria", *REDA,* nº 1, 1974; Muñoz Machado, S., *La sanidad pública en España, (Evolución histórica y situación actual),* Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975; *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*, Alianza Editorial, 1995; "La organización de los sistemas de salud", *I Congreso Derecho y Salud,* Asociación de juristas de la salud, Madrid, 1993; "Responsabilidad de los médicos y responsabilidad de la Administración sanitaria", *Documentación Administrativa,* nº 237-238, 1994; Pedreira Andrade, A., "Ejercicio de los derechos y reclamaciones de los usuarios. Diversas vías de actuación", *Jornadas sobre los derechos de los pacientes 1990*, INSALUD, 1992; "Hacia una potenciación del Derecho a la salud", *Actualidad administrativa*, nº 10, 11 y 12, 1992; "Responsabilidad penal y responsabilidad civil de los profesionales" (En torno al XXII coloquio de derecho europeo sobre responsabilidad penal y responsabilidad civil de los profesionales), *Comunidad Europea*, Aranzadi, 1993/6; "El futuro de la responsabilidad civil médica y del resarcimiento de los daños", *Actualidad del Derecho Sanitario*, nº 11, 1995; Pemán Gavín, J., *Derecho a la salud y administración sanitaria*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989; "Hacia un estatuto del enfermo hospitalizado", *RAP,* nº 103*,* 1984; Penacho Martínez, E., "El ordenamiento sanitario como factor de organización jerárquica atenuada", *Documentación Administrativa*, nº 229,1992; Reborro Puig, M., "Sanidad preventiva y salud pública en el marco de la actual Administración sanitaria española", *REALA,* nº 239, 1988; Roca Roca, E., "La Administración sanitaria española y los médicos titulares", *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. homenaje al Profesor Garrido Falla*, vol. III., Ed. Complutense, 1992; Tornos Mas, J., "Aspectos constitucionales y distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas", *I Congreso Derecho y Salud,* Asociación de juristas de la salud, Madrid, 1993.

tencia autonómica sobre sanidad e higiene. La sanidad está relacionada con otros títulos competenciales que habrá que tener en cuenta si queremos dar una visión global de lo que implica la distribución de competencias en la materia. El primer título competencial que se encuentra estrechamente relacionado con la sanidad es el dedicado a la Seguridad Social, ya que las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social no pueden ser entendidas como una realidad independiente y separada del contenido del art. 43, sin embargo hay que tener en cuenta que a la hora de establecer los títulos competenciales nos encontramos con que el art. 149.1.17 CE establece la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. Otros títulos competenciales relacionados con la sanidad y que habrán de ser considerados, son la protección de consumidores y usuarios, la industria, la seguridad pública o la protección del medio ambiente.

La CE garantiza la igualdad de acceso a las prestaciones sanitarias ello se deriva de la conexión del art. 43 con el art. 14, que establece el principio de igualdad, y de la propia configuración de la sanidad como un servicio público con todas las consecuencias que de su carácter se derivan. Por ello, otro título competencial a tener en cuenta es la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos que se recoge el art. 149.1.1 CE, dentro de los que cabe incluir el derecho a la protección de la salud. Este precepto ha informado toda la jurisprudencia constitucional en materia sanitaria, así las SSTC 32/1983, de 28 de abril, 87/1985, de 16 de julio, 102/1985, de 4 de octubre y 136/91, de 20 de junio, siendo un límite que tienen que respetar las Comunidades Autónomas a la hora de desarrollar sus competencias, al igual que es un título del que se puede valer el Estado para defender el carácter básico de una norma. Los servicios sanitarios se prestan en el marco de una normativa básica estatal que vincula a las Comunidades Autónomas y que ha de proporcionar un nivel de prestaciones equivalente y uniforme en todo el territorio, de forma que los ciudadanos tengan acceso a unas mismas prestaciones sanitarias con independencia de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen, ello sin perjuicio de que la residencia de los usuarios sirva en principio como criterio de admisión a los servicios.

La competencia exclusiva del Estado, sin embargo, varía en lo que se refiere a su alcance en función de las materias. La sanidad constituye una materia sobre la que existen competencias compartidas en distinto grado: sobre la sanidad exterior la competencia es exclusiva del Estado (STC 252/1988, de 20 de diciembre; STC 192/1990, de 25 de noviembre, en la STC 329/1994, de 15 de diciembre), sobre sanidad interior, las bases son del Estado y el desarrollo la ejecución puede corresponder a las Comunidades Autónomas (STC 32/1983, de 28 de abril, 182/1988, de 13 de octubre, 203/1993, de 17 de junio, 67/1996, de 18 de abril), la coordinación asimismo corresponde al Estado (STC 32/1983, de 28 de abril, 54/1990, de 28 de marzo), finalmente, en materia de productos farmacéuticos la legislación corresponde al Estado, en este caso no cabe desarrollo legislativo y las Comunidades Autónomas deben restringir su actuación a la ejecución de la materia; además hay que señalar que el Estado asume la alta inspección en servicios sanitarios. En cuanto al título competencial sanidad no cabe establecer diferencias entre las Comunidades Autónomas de primer grado y las de segundo grado, al menos desde el texto constitucional, ya que al haber sido redactado el art. 148.1.21 CE en unos

términos muy generales, otorga a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de sanidad e higiene, todas aquellas materias que no vulneren el contenido del art. 149.1.16 CE podrán ser asumidas por todas las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias de desarrollo legislativo en esta materia. Las diferencias se han producido al tener en cuenta el título competencial Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), porque en este caso las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por vía del art. 143 CE, al no estar esta materia incluida en las del art. 148 CE, no han podido asumir competencias sobre ella en un primer momento.

II.2.24.2. Desarrollo legislativo.

Este apartado lo tenemos que comenzar con el estudio de la que es, sin duda, la norma más importante dictada en nuestra Comunidad Autónoma, hasta el momento en la materia que nos ocupa, la Ley 1/1992, de 2 de julio, que crea el Servicio de Salud del Principado de Asturias (LSSPA), norma que ya ha sido modificada en dos ocasiones, la primera por la Ley 18/1999, de 31 de diciembre, que modifica la composición del Consejo de Administración del Servicio de Salud y la segunda, por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, que adaptó las competencias del Servicio de Salud para que pudiese asumir el traspaso de funciones y servicios del INSALUD, traspaso que se concreta en el Decreto 1/2002, de 10 de enero, por el que se adscriben funciones y servicios transferidos por la Administración del Estado en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Es necesario precisar en este punto que la LGS en su art. 44.2 señala que el Sistema Nacional de Salud es el conjunto de los servicios de salud de la Administración del Estado y de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. Además la propia LGS como norma básica en la materia establece una serie de principios que deben presidir la creación de los Servicios de Salud en las Comunidades Autónomas. Los servicios de salud de las Comunidades Autónomas integrarán todos los centros y servicios y establecimientos de la Comunidad Autónoma y se organizarán territorialmente en áreas de salud que diseñarán el mapa sanitario, conforme a criterios de racionalidad en la utilización de los recursos, obliga a que el ejercicio de sus competencias se ajuste a criterios de participación democrática, obligando a la creación del Consejo de Salud en cada una de ellas y a la elaboración de un Plan de Salud (arts. 49-55). Respetando estas previsiones, la LSSPA estableció el marco jurídico en el que se habría de desenvolver la actividad sanitaria en el Principado de Asturias. El Servicio de Salud del Principado de Asturias es un ente de Derecho público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscrito en estos momentos a la Consejería de Salud y de Servicios Sanitarios, y que tiene como objeto la realización de las actividades sanitarias y la gestión de los servicios sanitarios propios de la Administración del Principado de Asturias y los que le puedan ser adscritos y transferidos, con la finalidad de proteger y mejorar el nivel de salud de la población, en todo caso, según los principios informadores de las actuaciones sanitarias del Principado de Asturias (arts. 3 y 4). Forman parte del mismo los centros, servicios y establecimientos de atención sanitaria que ya eran propios de la Administración del Principado de Asturias y los que le han sido transferidos al Principado de Asturias del INSALUD.

En cuanto a su gestión podrá ser directa por el propio Servicio de Salud o indirecta, mediante el establecimiento de acuerdos, convenios, conciertos o fórmulas de gestión integrada o compartida con entidades públicas, así como a través de consorcios de naturaleza pública con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, o mediante la creación o participación en cualesquiera otras entidades admitidas en Derecho. La gestión de servicios por entidades privadas tiene carácter excepcional y únicamente podrá llevarse a cabo en supuestos plenamente justificados y previa comunicación a la Comisión de Acción Social y Asistencial de la Junta General del Principado (arts. 4-5).

El Servicio de Salud del Principado de Asturias asume un amplio número de funciones que se enmarcan tanto en el ámbito de la salud pública, como en el ámbito de la asistencia sanitaria y dentro de las que podemos mencionar las siguientes: promoción y educación para la salud; atención primaria y atención especializada; rehabilitación y reinserción; promoción, protección y mejora de la salud laboral y la salud mental; prestación de asistencia y terapéutica; control sanitario y prevención de los riesgos para la salud derivados de la contaminación del medio ambiente: aire, agua y suelo; control sanitario y prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimenticios; promoción y mejora de las actividades de veterinaria de salud; recogida, difusión y control de la información epidemiológica; formación y perfeccionamiento profesional del personal de los servicios de salud; información y estadística sanitaria, etc. (art. 8). En cuanto a sus órganos de dirección y participación, el Servicio de Salud del Principado de Asturias se estructura en una serie de órganos centrales que son el Consejo de Administración y el Director-Gerente, como órganos de administración y dirección y el Consejo de Salud, como órgano de participación (arts. 11-18). En cuanto a su estructura orgánica hay que señalar que ésta fue regulada en un primer momento por el Decreto 34/1997, de 22 de mayo, y tras la asunción de las competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, se dicta un nuevo Decreto 13/2002, de 8 de febrero, que sustituye al anterior y que dota al Servicio de Salud de la estructura adecuada para gestionar las nuevas competencias.

El sistema sanitario del Principado, tal y como exige la LGS, se ordena en demarcaciones territoriales denominadas áreas de salud que constituyen, a su vez, las unidades funcionales y de gestión fundamentales del Servicio de Salud del Principado de Asturias y que se delimitan atendiendo a factores geográficos, demográficos, epidemiológicos, socieconómicos, culturales y de vías y medios de comunicación. Cada área de salud del Principado de Asturias cuenta con una cabecera de área donde se ubica el centro de referencia para la atención especializada. En estos momentos contamos con ocho áreas de salud que delimita la propia Ley del Servicio de Salud del Principado (art. 19), si bien, la Disposición Final Primera autoriza al Consejo de Gobierno para modificar la denominación, el ámbito territorial y la delimitación de las áreas de salud y realizar las oportunas adaptaciones atendiendo a los factores que se determinan en la Ley y teniendo en cuenta la ordenación territorial del Principado de Asturias vigente en cada momento. Las áreas de Salud se estructurarán en los siguientes órganos: el Consejo de Dirección del área de salud, como órgano de dirección; el Gerente del área de salud, como órgano de gestión, y el Consejo de Salud del área, como órgano de participación, órganos que se encuentran regulados en los arts. 20 a 24 LSSPA. Cada área de salud se va a estructurar en una serie de zonas básicas de salud que constituyen las demarca-

ciones territoriales dentro de las cuales desarrollará su actividad el equipo de atención primaria, garantizando la accesibilidad de la totalidad de la población a los servicios sanitarios. Cuando concurran singulares condiciones socioeconómicas, demográficas y de comunicaciones, podrán constituirse zonas especiales de salud cuyas características específicas serán objeto de regulación posterior y también se permite la agrupación de dos o más zonas de salud de una misma área sanitaria con carácter funcional y con el objeto de lograr la mejor prestación y mayor rendimiento de los servicios asistenciales. Cuando dichas agrupaciones cuenten con un hospital y su población sea superior a treinta mil habitantes darán lugar a un distrito sanitario (arts. 25 y 26). La zona de salud se organizará en torno al centro de salud que albergará los dispositivos asistenciales de la misma igualmente como órgano de participación comunitaria estará el Consejo de salud de zona (arts. 27 y 28). La delimitación de las zonas básicas y especiales de salud se regulará mediante Decreto del Principado de Asturias con sujeción a las disposiciones de la LSSPA y la LGS, lo que da lugar a la creación del mapa sanitario del Principado de Asturias. El mapa sanitario de Asturias es un elemento básico de ordenación y planificación sanitaria en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma e instrumento de trabajo imprescindible para una correcta asignación de los recursos sanitarios. Al tener en cuenta en su elaboración un conjunto de indicadores que provienen de diversos ámbitos (el sociodemográfico, el de disponibilidad de recursos sanitarios y el de accesibilidad de los servicios) la variación de éstos determina que el mismo sea esencialmente mutable, adaptándose en cada momento a la realidad sociológica que abarca. En ese sentido cabe recordar que aprobado por Decreto del Principado de Asturias 112/1984, de 6 de septiembre, se modifica por los Decretos 53/1986, de 30 de abril, 45/1987, de 28 de mayo, y 117/1989, de 27 de diciembre, hasta llegar al Decreto 44/1995, de 30 de marzo, que ha sido modificado por el Decreto 87/2001, de 2 de agosto.

En cuanto a la prestación de atención especializada, que incluye la asistencia domiciliaria, la hospitalización y la rehabilitación, en cada una de las áreas de salud todos los recursos públicos especializados hospitalarios y no hospitalarios quedarán adscritos a una sola estructura de atención especializada del Servicio de Salud. Dentro de la asistencia especializada la asistencia hospitalaria recibe un especial tratamiento en la Ley, al igual que la atención a la salud mental. La red hospitalaria pública estará integrada por todos los centros hospitalarios del sector público en el Principado de Asturias. La atención a la salud mental dispondrá de un conjunto de recursos que abarcan desde la hospitalización a la atención ambulatoria, así como los de rehabilitación y reinserción, todo ello para una adecuada atención integral de los problemas del enfermo mental (art. 29). Respecto a la red hospitalaria pública debemos tener en cuenta el Decreto 71/2002, de 30 mayo, que establece su regulación junto con la red sanitaria de utilización pública. La Red Hospitalaria Pública del Principado de Asturias se define como el conjunto integrado por los centros hospitalarios del sector público y los centros hospitalarios privados dependientes de instituciones o fundaciones sin ánimo de lucro, que se vinculen a la misma mediante la formalización de un convenio singular, mientras que la Red Sanitaria de Utilización Pública integra todos los centros y establecimientos con financiación pública y está formada por la Red Hospitalaria Pública y los centros privados vinculados mediante concierto, convenio u otra forma de gestión integrada o compartida con el Servicio de Salud del Principado de Asturias.

Los centros privados tanto hospitalarios, como no hospitalarios del sector privado podrán vincularse a la red de utilización pública mediante concierto, convenio u otras fórmulas de gestión integrada o compartida con el Servicio de Salud del Principado de Asturias, pero esta incorporación a la red de utilización pública trae consigo el desarrollo, de funciones de promoción de la salud y educación sanitaria de la población, medicina preventiva, investigación clínica y epidemiológica, y docencia, de acuerdo con los programas del Servicio de Salud del Principado de Asturias, además de las tareas estrictamente asistenciales. Los centros hospitalarios privados que pertenezcan a instituciones o fundaciones sin ánimo de lucro se les permite vincularse a la red hospitalaria pública, a través no sólo de las fórmulas ya mencionadas, sino también mediante la formalización de un convenio singular, que es la fórmula que normalmente se utiliza. En este supuesto, y siempre que dichos centros fueran definidos como cabecera de área de salud o de distrito en el mapa sanitario del Principado de Asturias, el órgano directivo unipersonal del centro podrá formar parte del Consejo de Dirección del área. Las instituciones o fundaciones titulares de centros vinculados al Servicio de Salud del Principado de Asturias mantendrán la plena titularidad de los centros y establecimientos dependientes de las mismas, así como la de las relaciones laborales de su personal, sin perjuicio de que pueda colaborar, en la forma que reglamentariamente se determine, en tales instituciones personal sanitario dependiente del Servicio de Salud. Respecto a estas fundaciones lo dispuesto en la LSSPA ha sido desarrollado por el Decreto 18/1996, de 23 de mayo, por el que se crea y regula el Registro de Fundaciones Asistenciales de interés general del Principado de Asturias.

Antes de entrar en la regulación de los conciertos y convenios singulares que establece la LSSPA, quisiéramos hacer alguna referencia a su naturaleza jurídica aunque sea de forma breve. El concierto es una forma de gestión indirecta de servicios públicos, que si bien no cuenta con una amplia tradición en nuestro ordenamiento jurídico, ya que no había sido incluido en nuestra legislación hasta el Reglamento de Servicios Locales (RSL), de 17 de junio de 1955, siempre se ha hallado estrechamente vinculado desde sus orígenes al ámbito sanitario. En la actualidad, el concierto se recoge como forma de gestión indirecta de los servicios públicos, por un lado, en el art. 85.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, (LBRL) y por otro, en el art. 156 del Texto Refundido de la LCAP aprobado por Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), cuando regula las modalidades de contrato de gestión de los servicios públicos. En este último precepto se establece que el concierto se celebrará con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate. Por otro lado, es necesario señalar el hecho de que el art. 154 LCAP establece con carácter general que los contratos mediante los que las Administraciones Públicas encomienden a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público se regularán por la propia LCAP y por las disposiciones especiales del respectivo servicio. Las peculiaridades del servicio marcarán la regulación de este tipo de contratos, por lo que en materia de conciertos sanitarios tendremos que tener en cuenta las disposiciones contenidas en la legislación sanitaria a la hora de establecer el régimen jurídico de los mismos. La LGS en su art. 66 establece que los hospitales generales del sector privado que lo soliciten serán vinculados al Sistema Nacional de Salud, siempre que por sus características técnicas sean homologables, cuando las necesidades asistenciales lo justifiquen y si las disponibilidades económicas del sector público lo permiten. Los centros que se vincu-

len al Sistema Nacional de Salud mantendrán su titularidad privada, y el personal que en ellos preste sus servicios estará vinculado al centro mediante relación laboral que también será de titularidad privada (art. 66.3). La vinculación se llevará a cabo de acuerdo con un protocolo definido que será objeto de revisión periódica (art. 66.2). Junto a estos protocolos existirán convenios singulares que establecerán los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a la duración, prórroga, suspensión temporal, extinción definitiva del mismo, régimen económico, número de camas hospitalarias y todas las condiciones inherentes a la asistencia sanitaria (art. 67.1 y 2). La LGS establece cuáles son las causas de denuncia del Convenio por parte de la Administración competente, señalando que será causa de denuncia prestar atención sanitaria objeto del Convenio contraviniendo el principio de gratuidad, establecer sin autorización servicios complementarios no sanitarios o percibir por ellos cantidades no autorizadas, infringir las normas relativas a la jornada u horario del personal del hospital (que habrá de ser el mismo que el de los hospitales públicos de análoga naturaleza en el correspondiente ámbito territorial), la lesión de los derechos establecidos en los arts. 16, 18, 20 y 22 CE o cualquier otra causa que suponga incumplimiento de las obligaciones que se derivan de la LGS (art. 67.4). Los hospitales privados vinculados al Sistema Nacional de Salud estarán sometidos a las mismas inspecciones y controles sanitarios, administrativos y económicos que los hospitales públicos, aplicando criterios homogéneos y previamente reglados (art. 67.5).

Tras el análisis del contenido de la LGS en este punto, cabe plantearnos si estos convenios de carácter singular, que regulan la vinculación de los centros privados al Sistema Nacional de Salud, tienen la naturaleza jurídica de un contrato de gestión de servicios públicos o si su naturaleza jurídica es otra diferente, la duda se hace más patente por el hecho de que la propia Ley se refiere más adelante a los *conciertos* entre establecimientos, centros o servicios ajenos. Habrá que ver si existe alguna diferencia entre los convenios singulares y los conciertos entre la Administración Sanitaria y las entidades privadas, o si bien a pesar de que la ley utiliza una distinta terminología en el Titulo III (De la estructura del sistema sanitario público), capítulo III (De las áreas de salud), aquí habla de convenios, y, en el Titulo IV (De las actividades sanitarias privadas), capítulo II (De las entidades sanitarias), donde habla de conciertos, en realidad se refiere a una única forma de contratación o cooperación entre las entidades privadas y el Sistema Nacional de Salud.

La LGS una vez reconocido el derecho al ejercicio libre de las profesiones sanitarias (art. 88) y la libertad de empresa en el sector sanitario (art. 89), establece la posibilidad de que las Administraciones públicas sanitarias establezcan *conciertos* para la prestación de servicios con medios ajenos a ellas, teniendo en cuenta la utilización óptima de sus recursos sanitarios propios (art. 90.1). La Ley impone una serie de condiciones de homologación y un control para que estos conciertos se puedan llevar a cabo. En primer lugar, se exige que cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y costes, se dé preferencia a aquellos centros o establecimientos sanitarios de los que sean titulares entidades que no tengan carácter lucrativo (art. 90.2). Los planes de salud tendrán que ser respetados en todo caso; mediante los conciertos con terceros no podrán contradecirse los objetivos sanitarios, sociales y económicos establecidos en dichos planes (art. 90.3), es decir, el concierto con entidades privadas no podrá en ningún momento apartarse de los objetivos establecidos en función del interés general de los usuarios. Las Administraciones dentro de sus competencias fijarán los requisitos y condiciones mínimas, básicas y comunes, apli-

cables a estos conciertos, siendo establecidas las condiciones económicas en función de módulos de costes efectivos, previamente establecidos y revisables por la Administración (art. 90.4), igualmente en este caso los centros sanitarios susceptibles de ser concertados han de ser previamente homologados (art. 90.5). En cada concierto se establecerán las obligaciones y derechos recíprocos de las partes, y se asegurará que la atención sanitaria que se preste a los usuarios afectados por el concierto será la misma para todos, sin otras diferencias que las inherentes a la naturaleza de los distintos procesos sanitarios, así como que no se establecerán servicios complementarios respecto de los que existan en los centros sanitarios públicos dependientes de la Administración concertante (art. 90.6). Finalmente, al igual que en los convenios, los hospitales privados vinculados en la oferta pública estarán sometidos a las mismas inspecciones y controles sanitarios, administrativos y económicos que los hospitales públicos, correspondiendo a la Administración Publica el ejercicio de funciones de inspección sobre aspectos sanitarios, administrativos y económicos, relativos a cada enfermo atendido por cuenta de la Administración Pública en los centros privados concertados.

Tras analizar estos dos bloques de preceptos podemos señalar que la Ley no está distinguiendo dos formas jurídicas distintas de relación con las entidades privadas, para la prestación de asistencia sanitaria en el marco del Sistema Nacional de Salud. Tanto en el caso de los convenios, como de los conciertos se exige la homologación previa de los centros llamados a prestar servicios sanitarios en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, mediante un protocolo que tendrá carácter revisable; igualmente, en los dos supuestos la Administración habrá de valorar previamente la conveniencia de acudir a la gestión indirecta; en ambos casos, la Administración establecerá las condiciones de prestación de la asistencia; finalmente, tanto en uno como en otro caso, los centros están sujetos a la inspección y supervisión de la Administración como titular del servicio público. La jurisprudencia como inmediatamente veremos no distingue entre ambas figuras, considerando que estamos, en todo caso, ante una forma de gestión indirecta de un servicio público. A nuestro juicio tanto los conciertos como los convenios singulares, constituyen una modalidad contractual, que tiene como fin la prestación de servicios sanitarios a través de entidades privadas. De acuerdo con la legalidad vigente, el convenio singular vendría a constituir una modalidad dentro del concierto sanitario, a pesar de la confusa regulación que ha establecido la LGS. El concierto, y la práctica así lo demuestra, es la forma de contratación habitual entre la Administración sanitaria y las entidades privadas que prestan sus servicios en el marco del Sistema Nacional de Salud, mientras que el convenio singular tendría un carácter más residual, como demuestra el hecho de que mientras que los arts. que regulan el concierto en la LGS tengan carácter básico, los que se refieren al convenio tienen carácter supletorio, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 2 de la LGS.

La jurisprudencia dictada en esta materia (más bien escasa) hace referencia en la casi totalidad de las veces a conciertos sanitarios, si bien tampoco es extraño que en un mismo pronunciamiento se haga referencia a conciertos, convenios o contratos referidos a un mismo acuerdo entre la Administración y las entidades privadas, así las STS de 29 de febrero de 1992 (RJ 2913), 27 de abril de 1992 (RJ 4113) o de 7 de julio de 1992 (RJ 6253). En cuanto a la naturaleza jurídica de estos conciertos sanitarios, las referencias jurisprudenciales son pocas y bastante parcas, de las dictadas hasta la fecha cabe destacar las que a continuación comentamos. La STS de 23

de diciembre de 1988 (RJ 10228), constituye uno de los pronunciamientos más importantes sobre la naturaleza jurídica y el régimen aplicable a los conciertos sanitarios entre las entidades privadas y la Administración, en el mismo el Tribunal Supremo considera que el concierto de asistencia sanitario celebrado entre las partes es "un contrato administrativo, cuyo objeto es la gestión de un servicio público en la modalidad de concierto", y en cuanto a su régimen jurídico señala que el ordenamiento jurídico privado sólo tendría una aplicación supletoria, siendo aplicables las normas sobre contratación pública. Otras sentencias que se han referido igualmente a la naturaleza jurídica de los conciertos sanitarios son las siguientes STS de 7 de julio de 1992 (RJ 6253), 15 de diciembre de 1993 (RJ 9559) y 7 de noviembre de 1997 (RJ 8193).

Para la celebración de conciertos con el Servicio de Salud del Principado de Asturias, las entidades e instituciones deberán reunir necesariamente una serie de requisitos que fija el art. 31 LSSPA en desarrollo del art. 90.4 LGS, que señala que las administraciones públicas dentro del ámbito de sus competencias fijarán los requisitos y las condiciones mínimas, básicas y comunes, aplicables a los conciertos. Estos requisitos son los siguientes: a) haber obtenido el certificado de acreditación del centro o servicio objeto de concertación; b) adecuar sus contabilidades a las normas de planificación contable específicas vigentes en cada momento; c) cumplir la normativa vigente en materia fiscal, laboral y de Seguridad Social, adecuarse a cuantas disposiciones y ordenanzas afecten a las actividades objeto de concierto. En el concierto se deben recoger necesariamente los siguientes contenidos: a) los servicios, recursos y prestaciones objeto del concierto, señalándose los objetivos cuantificados que se pretenden alcanzar; b) la duración, causas de finalización y sistema de renovación del concierto; c) la periodicidad del abono de las aportaciones económicas; d) el régimen de acceso de los usuarios con derecho a la asistencia sanitaria pública, quedando asegurada la asistencia en condiciones de gratuidad; e) el régimen de inspección de los centros y servicios objeto de concierto, quedando obligados la entidad, centro y servicios concertados a los controles a inspecciones periódicas y esporádicas que convengan para verificar el cumplimiento de las normas de carácter sanitario, administrativo, económico-contable y de estructura, que sean de aplicación; f) el sistema de evaluación técnica y administrativa; g) los plazos de presentación de una memoria anual de actividades y de una memoria justificativa de la ejecución del presupuesto por el centro o servicio concertado y de la adecuación de los costes de los servicios prestados; h) las formalidades a adoptar por las partes suscribientes del concierto antes de su denuncia o rescisión; i) la previsión del coste de los servicios a concertar, realizados en colaboración con el Servicio de Salud del Principado de Asturias.

En cuanto a la duración de los conciertos, éstos deben tener una duración concreta, que será como mínimo de un año y como máximo de cuatro años. Los conciertos deberán ser objeto de revisión al final de cada ejercicio económico a fin de adecuar las condiciones económicas y las prestaciones asistenciales a las necesidades reales o de coyuntura económica (art. 32). En este sentido hay que recordar que en estos momentos el art. 157 TRLCAP señala que el contrato de gestión de servicios públicos no podrá tener carácter perpetuo o indefinido, fijándose necesariamente en el pliego de claúsulas administrativas particulares su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que pueda exceder el plazo total, incluidas las prórrogas, de diez años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio

público cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios. Por tanto, el límite de cuatro años que fija la LSSPA respeta lo señalado en la norma estatal, pero en relación con las prórrogas habrá que tener en cuanta el plazo fijado en diez años.

En el art. 34.1 LSSPA se señala la necesidad de que los centros y servicios que quieran ser adscritos a la red de utilización pública sanitaria cumplan con las normas de acreditación que serán aprobadas por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. Los certificados de acreditación se otorgarán por un período máximo de cuatro años, quedando sujetos a las verificaciones que se consideren oportunas en dicho período. Los centros privados en todo caso habrán de cumplir las normas recogidas en el Decreto 42/1994, de 16 de junio, por el que se regula el procedimiento de autorización para la creación, modificación y supresión o cierre de centros y establecimientos sanitarios

Finalmente, queremos referirnos al tema del personal sanitario. La LSSPA en su art. 45 señala que el régimen jurídico del personal del Servicio de Salud del Principado de Asturias se regirá por lo establecido en la norma específica que se dicte al amparo del art. 1.3 de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, dentro del marco previsto en el art. 84 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. El marco jurídico del personal sanitario está pendiente de regulación a nivel estatal estando sometidos todavía a los Estatutos del Personal Médico (Decreto de 23 de diciembre de 1966) y del personal sanitario no facultativo (Decreto de 26 de abril de 1973). El art. 84 LGS establece que el personal de la Seguridad Social regulado por los correspondientes Estatutos jurídicos, así como el personal de las Entidades Gestoras que asuman los servicios no transferibles y los que desempeñen su trabajo en los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, se regirán por un Estatuto-Marco que aprobará el Gobierno. La LGS pretendía establecer una normativa común para todo el personal sanitario que prestase sus servicios dentro del Sistema Nacional de Salud, sin distinguir entre personal funcionario y personal estatutario. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido el Gobierno no ha procedido a aprobar el Estatuto-Marco del personal sanitario, cuestión que tras la STC 99/1987, de 11 de junio, habrá de ser matizada, en el sentido, de que la aprobación del Estatuto-Marco no podrá llevarse a cabo por el Gobierno, sino que precisará la aprobación de una Ley formal, ya que entra a regular cuestiones que afectan a la relación personal, orgánica y de servicio. En el ámbito estatal se dictó sobre selección de personal el art. 34 de la Ley 4/1990 de 29 de junio, de presupuestos generales y el Real Decreto118/1991, de 25 de enero, de selección de personal y provisión de plazas, este Real Decreto ha devenido inconstitucional tras la STC 203/98, de 15 de octubre y la STS de 1 de diciembre de 1998 (RJ 1999/364), por lo que fue sustituido por la Ley 30/1999, de 5 de octubre, sobre selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud, ha hecho que algunas Comunidades Autónomas hayan aprobado sus propias normas de personal sanitario, como la Región de Murcia a través de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, o las incluyen de forma más extensa en sus Leyes de ordenación sanitaria, así la Ley 2/2002, de 17 de abril, de La Rioja o la reciente Ley 3/2003, de 6 de febrero, de Ordenación Sanitaria, de la Comunidad Valenciana.

En materia de personal podemos mencionar el Decreto 7/1999, de 18 de febrero, por el que se crea la Comisión de Formación Continuada de las Profesiones Sanitarias y se regula su organización y funcionamiento.

Dejando a un lado la LSSPA tenemos que señalar que a lo largo de estos años nuestra Comunidad Autónoma ha hecho un esfuerzo normativo muy importante en materia de Salud Pública, para ello comenzaremos mencionando la Ley 11/1984, de 15 de octubre, de Salud Escolar, que tiene como objeto la educación para la salud en el ámbito escolar.

Igualmente revisten importancia distintas normas reglamentarias como el Decreto 60/1998, de 15 de octubre, por el que se regula el funcionamiento y régimen interior de las Unidades de Salud Públicas de las Áreas de Salud, el Decreto 90/2002, de 4 de julio, sobre medidas complementarias relativas a las instalaciones de riesgo y empresas de mantenimiento en relación con la prevención de la legionelosis; el Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se regulan los programas de formación en higiene de los alimentos en empresas del sector alimentario, el Decreto 72/1998, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria el Decreto 25/1997, de 24 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Técnico-Sanitario de piscinas de uso colectivo. Además, han sido reguladas otras cuestiones muy diversos relacionados con la ordenación sanitaria, igualmente a través de normas reglamentarias, como el transporte sanitario, Decreto 73/1997, de 13 de noviembre, o la publicidad sanitaria de centros y actividades el Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se regulan los programas de formación en higiene de los alimentos en empresas del sector alimentario.

II.2.24.3. Organización administrativa.

En cuanto a la organización sanitaria, hay que señalar que la propia LSSPA establece una distribución de competencias entre distintos órganos, además de fijar las que le corresponden al propio Servicio de Salud, como ente de derecho Público. Al Consejo de Gobierno le corresponde entre otras las siguientes funciones: a) establecer las directrices de política sanitaria global en el ámbito de la Comunidad Autónoma a las que deberá someterse el Servicio de Salud del Principado de Asturias para el cumplimiento de sus fines; b) aprobar el Plan de salud del Principado de Asturias, sin perjuicio de las competencias de la Junta General del Principado de Asturias; c) aprobar el proyecto de presupuesto del Servicio de Salud; d) aprobar la estructura orgánica del Servicio de Salud; e) nombrar y cesar al Director Gerente del Servicio de Salud; f) autorizar, a propuesta de la Consejería competente en materia de salud y servicios sanitarios y a iniciativa del Consejo de Administración, la constitución de organismos, la formación de consorcios y la creación por el Servicio de Salud de cualesquiera otras entidades admitidas en derecho o su participación en las mismas; g) autorizar los gastos de inversión del Servicio de Salud de cuantía superior a la atribuida al Consejo de Administración para su autorización (art. 7).

A la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, que en estos momentos se encuentra regulada por Decreto 90/2003, de 31 de julio, le correspondería: la elaboración del proyecto del Plan de salud del Principado de Asturias, así como la planificación, ordenación, programación y evaluación general de las actividades y servicios sanitarios; remitir a la Consejería de Hacienda el anteproyecto de presupuesto del Servicio de Salud; elevar al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias la estructura orgánica del Servicio de Salud; proponer al Consejo de Gobierno la crea-

ción y supresión de centros y servicios de carácter sanitario; proponer al Consejo de Gobierno aprobación de la relación de puestos de trabajo del Servicio de Salud; el nombramiento del Defensor de los Usuarios del Servicio de Salud a propuesta del Consejo de Salud del Principado de Asturias; proponer al Consejo de Gobierno la aprobación de los precios y tarifas por la prestación y concertación de servicios, así como su modificación y revisión; el control y tutela del Servicio de Salud; las relaciones con otras administraciones públicas y entidades públicas y privadas, en el ámbito de sus competencias; la autorización, acreditación y registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios del Principado de Asturias, así como el registro de entidades y asociaciones científicas de carácter sanitario; los registros y autorizaciones sanitarias de cualquier tipo de instalaciones, establecimientos, actividades, servicios o artículos directa o indirectamente relacionados con cualquier uso o consumo humano. Dependiendo de la Consejería Salud y Servicios Sanitarios funciona el Sistema de Vigilancia Epidemiológica (SIVE), constituido por Decreto 69/1997, de 30 de octubre.

Además del SESPA, del Consejo de Gobierno y de la Consejería de Servicios Sanitarios, tenemos que mencionar una serie de órganos creados en el seno de nuestra Administración autonómica con distintas funciones como el Comité Asesor de Vacunaciones y Enfermedades Inmunoprevenibles, creado por Decreto 49/1997, de 31 de julio, o el Comité de Investigación y Prevención Oncológica, creado por Decreto 74/1996, de 12 de diciembre,

Por otro lado, no podemos olvidar que la LGS reconoce un cierto papel a las Administraciones locales en materia de sanidad, en concreto, el art. 42 obliga a que las normas de las Comunidades Autónomas, al disponer sobre la organización de sus respectivos servicios de salud, tengan en cuenta las responsabilidades y competencias de las provincias y municipios, exigiendo que las Corporaciones Locales participen en los órganos de dirección de las Áreas de Salud. Este precepto ha sido desarrollado por el art. 46 LSSPA que señala que los ayuntamientos ejercerán funciones de dirección de sus servicios sanitarios, en el marco de la legislación vigente y de los planes y directrices sanitarias que apruebe el Principado y formarán parte de los órganos de dirección o de participación del Servicio de Salud del Principado de Asturias, así como en los órganos de participación que se regulen a otros niveles de organización territorial o de servicio. Este precepto ha sido desarrollado por el Decreto 78/1994, de 27 de octubre, por el que se regula el sistema de elección de los representantes de los concejos en el Consejo de Salud del Principado de Asturias. Para el cumplimiento de las obligaciones mínimas que la legislación sanitaria impone a los concejos (control sanitario del medio ambiente y de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones, de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos y finalmente, control de los cementerios y policía sanitaria mortuoria), éstos deberán recabar el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas de Salud en cuya demarcación estén comprendidos. El personal que preste apoyo a los Ayuntamientos tendrá la consideración, a estos solos efectos, de personal al servicio de los mismos, con sus obligadas consecuencias en cuanto a régimen de recursos y responsabilidades personales y patrimoniales. El personal de los servicios sanitarios municipales podrá adscribirse funcionalmente al Servicio de Salud del Principado de Asturias.

II.2.25. Ordenación y productos farmacéuticos[*].

II.2.25.1. Distribución de competencias.

El Principado de Asturias ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación farmacéutica (art. 11.4 EA) y competencias sobre la ejecución de productos farmacéuticos (12.8 EA). En un primer momento la competencia sobre ordenación farmacéutica tuvo que ser deducida de la competencia general sobre sanidad e higiene recogida en el art. 148.1.21 CE, sin que el EA hiciese igualmente expresa mención a la misma; sólo tras la reforma del EA llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, se incluye esta competencia de forma independiente. En cuanto a la competencia sobre ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos, en un primer momento ésta sólo fue asumida por País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra y la Comunidad Valenciana, si bien tras la reforma de los Estatutos de 1994 todas las Comunidades han pasado a asumir esta competencia. En Asturias se han recibido estas competencias a través del Real Decreto 2082/1999, de 30 de diciembre, siendo incorporadas por Decreto 184/1999, de 30 de diciembre, por el que se asumen funciones y servicios transferidos por la Administración del Estado en materia de legislación sobre productos farmacéuticos y se adscriben a la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios.

La ordenación farmacéutica se viene entendiendo como la obligación de los poderes públicos de facilitar el acceso de la población a los medicamentos y demás productos sanitarios en las condiciones y con los requisitos y controles que establezca la normativa vigente, pero teniendo en cuenta que ese acceso debe poder hacerse de forma inmediata, en todo momento y en cualquier parte del territorio. El profesor Martín Mateo vincula la ordenación farmacéutica con una

---

[*]**MIRIAM CUETO PÉREZ**, Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: AAVV, "La normativa de las CCAA en materia de ordenación farmacéutica", *Derecho y Salud,* vol. 5. núm. 2, julio-diciembre 1997; Alba Romero, S., "La ordenación farmacéutica en España", *Derecho y Salud,* vol. 5, nº 1, enero-julio 1997; Cueto Pérez, M., *Ordenación farmacéutica: regulación estatal y autonómica*, Marcial Pons, 1998; Gómez-Reino Carnota, E., *Horarios comerciales y oficinas de farmacia,* Marcial Pons, 1997; González Pérez, J., *Derecho farmacéutico*, BOE, 1972; *Nueva ordenación de las oficinas de farmacia*, BOE, 1978; *La reforma de la ordenación farmacéutica,* Civitas, 1996; "La medición de distancias entre farmacias a efectos de otorgar la licencia de apertura", *RAP*, nº 32, 1960; "Traslado forzoso de farmacias", *RAP,* nº 34, 1961; "La extinción de la autorización de farmacia", *RAP,* nº 37, 1962."La apertura de farmacias para que queden mejor atendidos núcleos de población de dos mil habitantes", *RAP,* nº 44, 1964; "Efectos de la autorización de farmacia, *RAP,* nº 48, 1965. "La constitucionalidad de la legislación sobre establecimiento de farmacias", *REDA,* nº 39, 1983; "La suspensión de la tramitación de los procedimientos administrativos sobre autorización de oficina de farmacia", *REDA*, nº 92, 1996."El futuro de la oficina de farmacia", *Derecho y salud*, vol. 5, número 2, julio-diciembre 1997; González Salinas, E., *Oficinas de farmacia (Jurisprudencia del TS),* Civitas, 1991; Martín Mateo, R., "Ordenación farmacéutica, medicamentos y productos sanitarios", *Jornadas Técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social,* Generalitat de Cataluña, 1984; "La ordenación de las oficinas de farmacia", *Derecho y Salud*, vol. 3.2, 1995; Mestre Delgado, J.F., "La competencia normativa en materia de ordenación farmacéutica*", Derecho y Salud,* vol. 5, núm. 2, julio-diciembre, 1997; Penacho Martínez E, "Delimitación de competencias en materia de ordenación farmacéutica", *I Jornadas de ordenación farmacéutica y Ley del Medicamento,* Murcia, 1992; Petitbò Juan, A., "La planificación de las oficinas de farmacia", *Derecho y Salud,* vol. 5, núm. 2, julio-diciembre 1997; Razquin Lizarraga, J.A., "Las competencias de las Comunidades Autónomas y de la Comunidad Foral de Navarra sobre Ordenación farmacéutica", *Revista Jurídica de Navarra*, nº 20, 1995; "La apertura de oficinas de farmacia: el RDL 11/96, de 17 de junio", *Actualidad Aranzadi*, nº 262, 1996.

fase específica del ciclo farmacéutico, como es la de dispensación del medicamento a sus destinatarios finales, en relación con otras intervenciones relacionadas con la inspección; comprendería la ordenación de los establecimientos sanitarios destinados a este fin, oficinas de farmacia, farmacias hospitalarias y botiquines, contemplando la regulación de su ubicación física, las características de instalación y equipamiento, y el régimen de relaciones con el público. También se extendería al régimen de acceso, a la titularidad, facultades dominicales sobre el establecimiento y contenido de las funciones de dispensación esenciales y complementarias. A esto habría que añadir la regulación de los servicios farmacéuticos de los centros de Atención Primaria, los depósitos de medicamentos, la regulación de la presencia y actuación profesional, el régimen sancionador, así como las funciones y servicios que se prestan en todos los centros donde se distribuya o se dispensen productos farmacéuticos.

El desarrollo legislativo por parte del Estado de la ordenación farmacéutica ha sido escaso durante muchos años. Junto algunas normas reglamentarias anteriores a la CE, las únicas referencias estaban contenidas en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y en la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento que constituían hasta el momento la normativa básica en ordenación farmacéutica, en espera de una regulación en una Ley de ordenación farmacéutica. La Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia (LSOF) viene a completar el vacío existente en la materia, pero sólo de forma parcial, pues han sido muchas las cuestiones que no han sido incluidas en esta norma, a la que se atribuye casi en su totalidad carácter básico, sin embargo, sí ha contribuido a una mejor delimitación en cuanto a las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en la materia, sin perjuicio de que esa atribución nos parezca más o menos correcta. Con carácter preconstitucional se había dictado el Decreto 909/1978, de 14 de abril, que ha constituido hasta la fecha la norma más importante sobre ordenación farmacéutica, ya que en ella se regulaba la planificación de las oficinas de farmacia, los supuestos de autorización de las oficinas de farmacia, el régimen de la autorización y el procedimiento, así como los traslados y las transmisiones de las oficinas de farmacia. Esta norma fue desarrollada por dos Órdenes ministeriales una de 21 de noviembre de 1979 y otra de 17 de enero de 1980.

II.2.25.2. Desarrollo legislativo.

En el marco jurídico que acabamos de delimitar y tras la aprobación de la LSOF, se hace imprescindible que las Comunidades Autónomas dicten sus propias normas de ordenación farmacéutica como desarrollo de la normativa estatal. En Asturias este desarrollo se lleva a cabo a través de norma reglamentaria, a diferencia de lo que se ha hecho en el resto de Comunidades Autónomas, esta opción ha hecho que nuestra legislación sea más limitada que la del resto de Comunidades Autónomas, ya que en esta materia incide sobre numerosos derechos constitucionales, como el derecho de propiedad o el de libertad de empresa que requieren un desarrollo a través de rango de Ley, y que ha impedido que se regule el importante tema de las transmisiones de autorización. En un primer momento la materia se regula a través del Decreto 27/1998, de 18 de junio, de ordenación de oficinas de farmacia y botiquines, norma que tuvo una vigencia muy limitada ya que fue sustituida en un plazo de tres

años, por el Decreto 72/2001, de 19 de julio, sin que se dejase transcurrir tiempo suficiente para poder ser valorada de forma adecuada su aplicación. La nueva regulación autonómica trató de poner fin a alguno de los problemas que afectaban al sector conforme a la regulación preconstitucional, regulación que había llevado a una situación de permanente controversia jurídica como demuestra la amplia jurisprudencia dictada en la aplicación del Decreto estatal 909/1978, de 14 de abril. Esta situación fue consecuencia de que el número de farmacias que se podían autorizar era muy limitado, ya que los rígidos criterios de planificación vinculados a módulos de distancia y de población, hacían que en la práctica fuese casi imposible la nueva apertura de oficinas de farmacia, lo cual chocaba con las numerosas solicitudes de apertura, ya que para los farmacéuticos suponía y supone una de las mejores opciones profesionales. Por otro lado, se estaban dando prácticas especulativas con las transmisiones llegando a pagarse cantidades exorbitantes por las oficinas ya instaladas que eran transmitidas.

El Decreto 72/2001, lleva a cabo una planificación farmacéutica en función de las zonas de salud, permitiendo para supuestos excepcionales mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de farmacia, la agrupación o disgregación de las zonas básicas de salud para la creación de zonas farmacéuticas (art. 2) En cuanto al módulo de población, se señala que en cada zona farmacéutica el numero de oficinas de farmacia corresponderá al módulo de 2.800 habitantes por oficina de farmacia. Una vez superada esta proporción podrá establecerse una nueva oficina de farmacia por la fracción superior a 2000 habitantes. El Decreto 27/1998, flexibilizaba este modulo para supuestos excepcionales lo cual permitía que en zonas rurales donde no se alcanzase esta población se pudiese abrir igualmente una nueva oficina, sin embargo, la nueva regulación ha eliminado inexplicablemente esta posibilidad. En cuanto a las distancias, la distancia mínima entre los locales de oficinas de farmacia será, con carácter general, de 250 metros, independientemente de la zona farmacéutica a la que pertenezcan. Esta distancia mínima deberá ser guardada igualmente en relación con los centros sanitarios de cualquier zona farmacéutica, ya sean éstos públicos o privados concertados de asistencia extrahospitalaria u hospitalaria, con consultas externas o dotados de servicios de urgencia, estén los mismos en funcionamiento o en fase de construcción. (art. 4)

El Decreto 72/2001 regula los procedimientos para la autorización de nueva oficina de farmacia, traslado, cierre y modificación, así como el de apertura de botiquines de forma detallada. Respecto al procedimiento de autorización de nueva oficina de farmacia se señala que las nuevas oficinas de farmacia se autorizarán por concurso público, al que se aplicará el baremo de méritos establecido en el anexo del Decreto. Respecto a la participación en los concursos se establecen una serie de limitaciones algunas ya contenidas en la legislación anterior y otras que suponen una novedad. Así, cada farmacéutico sólo podrá ser titular o cotitular de una única oficina de farmacia; el farmacéutico que tuviese autorizada una oficina de farmacia en una zona farmacéutica no podrá participar en un procedimiento de autorización de nueva oficina de farmacia para la misma zona; la autorización de una nueva oficina de farmacia en favor de farmacéuticos mayores de sesenta y cinco años sólo se producirá cuando no existan otras solicitudes en el mismo procedimiento, tanto si se trata de una solicitud individual como conjunta; la autorización de una nueva oficina de farmacia a un farmacéutico ya titular de otra situada en el Principado de Asturias, determinará automáticamente la pérdida de la autorización que se venía

ostentando, desde el momento del acta de apertura de la nueva oficina de farmacia. En este caso, cuando la oficina de farmacia cerrada fuese farmacia única, deberá iniciarse de oficio un nuevo procedimiento para su autorización en la misma localidad; la autorización de una nueva oficina de farmacia a un farmacéutico titular de otra oficina de farmacia situada fuera del Principado de Asturias, requerirá que el farmacéutico titular de la misma acredite haber renunciado a los derechos que le otorga la autorización concedida por otra Comunidad Autónoma; el farmacéutico que sea cotitular de una oficina de farmacia sólo podrá participar en el concurso de nueva oficina de farmacia, si lo hace con los otros cotitulares de la misma oficina o bien si transmite previamente sus derechos sobre ella; si el farmacéutico autorizado viniera siendo titular de otra oficina de farmacia y realizara o hubiese realizado transmisión o cesión total o parcial, durante la tramitación desde la presentación de la solicitud hasta el momento del acta de apertura de la nueva oficina de farmacia a su nombre perderá el derecho a la autorización pasando ésta al siguiente de los solicitantes que haya obtenido mayor puntuación.

Dentro del procedimiento de autorización de nueva oficina de farmacia cabe destacar la necesidad de que los solicitantes acrediten documentalmente haber constituido garantía suficiente para cubrir el importe de quinientas mil pesetas. La garantía será reintegrada, una vez publicada la resolución que ponga fin al procedimiento, a todos los farmacéuticos participantes excepto al o a los farmacéuticos autorizados. El desistimiento o renuncia al derecho en que se funda la solicitud de forma injustificada, así como el acta de apertura de local desfavorable o la falta de apertura, implicará la pérdida de la garantía (art. 10) Con ello se trata de evitar que se concurse de forma indiscriminada y masiva con el único fin de entorpecer la resolución de los procedimientos de autorización, la Administración así garantiza el desarrollo adecuado en tiempo y forma de las actuaciones.

Respecto al procedimiento de traslado es necesario resaltar que la norma trata de evitar que como consecuencia de un traslado pueda quedar sin oficina de farmacia una determinada zona para ello se permite el traslado sólo dentro de la misma zona farmacéutica (art. 18). Además, cuando el traslado de una oficina de farmacia pueda poner en peligro la adecuada atención farmacéutica de una localidad y con el fin de garantizar en todo caso la continuidad del servicio, el titular de la Consejería competente en materia de farmacia podrá, mediante resolución motivada, dejar en suspenso la ejecución de la autorización de traslado, en tanto no sea autorizado y abierto al público un botiquín en dicha localidad, sin que en ningún caso la suspensión de la ejecución de la autorización de traslado pueda ser por un periodo superior a un año (art. 22).

Los recursos humanos de las oficinas de farmacia son igualmente regulados por el Decreto 72/2001 (arts. 27-32). Esta nueva regulación trata de garantizar en todo momento la presencia de un farmacéutico en la oficina de farmacia. Para ello se exige que los titulares estén de forma preceptiva durante el horario ordinario de apertura de la oficina de farmacia. Asimismo, durante los servicios de urgencia que esté obligada a prestar la oficina de farmacia es exigida la presencia y actuación profesional del titular, de uno de los farmacéuticos cotitulares o de un farmacéutico sustituto expresamente designado al efecto y comunicado a la Administración sanitaria.

Finalmente, dentro del desarrollo normativo que ha llevado a cabo el Principado de Asturias en materia de ordenación farmacéutica debemos mencionar el Decreto

60/1997, de 4 de septiembre, de horarios, servicios de urgencia y vacaciones de las oficinas de farmacia, ampliamente reformado por la Disposición Adicional del Decreto 72/2001. A través de esta norma se liberalizan los horarios comerciales de oficinas de farmacia, pero a la vez se trata de garantizar la calidad de la atención farmacéutica mediante el incremento de recursos humanos en función del incremento del horario de atención al público. Igualmente esta disposición regula la organización de los turnos de guardia en función de la población existente en cada concejo, zona o localidad.

II.2.25.3. Organización administrativa.

Las competencias en materia de ordenación farmacéutica y ejecución de productos farmacéuticos recaen en estos momentos en la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, regulada por Decreto 90/2003, de 31 de julio, en concreto, en la Dirección General de Organización de las Prestaciones Sanitarias, donde se encuadra el Servicio de Farmacia al que le corresponde: a) Proponer estrategias para el desarrollo de una política farmacéutica integral e integrada en el sistema sanitario; b) La ordenación de los centros, servicios y demás establecimientos farmacéuticos en el ámbito de la Comunidad Autónoma; c) La tramitación de los procedimientos relativos a autorización, homologación y registro de centros y establecimientos farmacéuticos; d) La inspección y el control del cumplimiento de la normativa vigente en materia de centros, servicios y demás establecimientos farmacéuticos; e) La inspección, evaluación y control de las prestaciones farmacéuticas con financiación pública; f) La propuesta para la incoación de procedimientos sancionadores a las oficinas de farmacia en relación con la prestación farmacéutica; g) Los programas de control de la calidad de los medicamentos que sean competencia de la Comunidad Autónoma; h) La ordenación técnica del ejercicio de las funciones en materia de medicamentos, productos sanitarios y aquellos otros productos sometidos a reglamentación técnico-sanitaria en el ámbito de las competencias del Principado de Asturias; i) El desarrollo de programas de información y control de calidad relativos al servicio farmacéutico; j) La autorización y control, en el ámbito de las competencias del Principado de Asturias, de la publicidad y propaganda comercial, incluyendo la promoción dirigida a profesionales sanitarios, de los medicamentos de uso humano, productos sanitarios y aquellos otros sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias; k) La actividad inspectora respecto de las buenas prácticas de los laboratorios farmacéuticos; l) La regulación y control de la distribución mayorista y minorista realizada en establecimientos sanitarios de los medicamentos de uso animal; ll) La definición de las políticas orientadas a mejorar el uso racional de medicamentos y productos sanitarios; m) La propuesta, desarrollo y gestión de la concertación en materia de atención farmacéutica; n) La gestión de la prestación farmacéutica en el marco de los acuerdos desarrollados.

En estos momentos, la competencia para la organización de horarios de las oficinas de farmacia, servicios de urgencia y turnos de vacaciones y la facultad de cuantificar los recursos humanos precisos para la ampliación de horarios se encuentra delegada en el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Asturias en virtud de la Disposición Adicional del Decreto 60/1997, de 4 de septiembre, de horarios, servicios de urgencia y vacaciones de las oficinas de farmacia.

II.2.26. Cultura, deporte y ocio[*].

II.2.26.1. Cultura.

A) Distribución de competencias sobre cultura.

El art. 44.1 CE reconoce como principio rector de la política económica y social, la obligación de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura y el derecho de todos a la misma. Asimismo, el art. 46 CE establece la obligación de los poderes públicos de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio cultural de los pueblos de España y de los bienes que lo integran. La materia cultura implica una concurrencia competencial que podríamos calificar como plena entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El art. 148.1.17 CE reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia sobre fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma y el art. 148.1.15 CE faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencia en materia de museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para cada Comunidad Autónoma, mientras que el respecto al Estado el art. 149.2 CE señala que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas. Por su parte, el art. 149.1.15 CE recoge la competencia exclusiva del Estado sobre investigación científica y técnica y el art. 149.1.28 CE señala la competencia exclusiva del Estado sobre defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y expoliación, y museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, cuya gestión podrá encomendarse las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la distribución competencial en esta materia, señalando que la cultura es competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, ya que donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que, enten-

[*]**MIRIAM CUETO PÉREZ**, Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota Bibliográfica: Agirreazkuenaga, I., *Intervención publica en el deporte,* Civitas, Madrid, 1998; "Claves para la comprensión del ordenamiento jurídico del *deporte"; Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, 1999; Alonso García, E., "La competencia de los entes locales en materia de *deporte",* en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988; Bermejo Vera, J., *Derecho Administrativo Parte Especial*, Civitas, Madrid, 2001, 5ª ed.; Id. "El marco jurídico del deporte en España", *Revista de Administración Pública*, núm. 110, 1986; Id. "Constitución y ordenamiento deportivo", *Libro Homenaje al Profesor García de Enterría*, II, Civitas, 1991; Cazorla Prieto, L., *Derecho del deporte*, Tecnos, Madrid, 1992; Erkoreka Gervasio, J.I., *"Deporte* y distribución competencial", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59, 2001; Fuertes, M., *Asociaciones y sociedades deportivas*, Marcial Pons, Madrid, 1992; Id., "Las facultades de la Administración autonómica sobre las *federaciones deportivas:* la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1994", *Poder Judicial*, núm. 36, 1994; Granado Hijelmo, I., "La nueva ley del *deporte* desde la perspectiva autonómica", *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 13, 1991; Palomar Olmeda, A., "El *deporte* en España: marco institucional y distribución de competencias entre el sector publico y privado", *Revista Española de Derecho Deportivo,* núm. 9, 1998; Razquin Lizarraga, J.A, "*Deporte* y Comunidades Autónomas:. aspectos competenciales de la Ley estatal del *Deporte", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 249, 1991; Roig I Batalla, A*., "Análisis competencial de la Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, del *Deporte", Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 13, 1991.

dido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo, puede comprenderse dentro del "fomento de la cultura" (STC 49/1984, de 5 de abril, más recientemente en la STC 109/1996, de 13 de junio).

Bajo el término cultura se engloban una multiplicidad de conceptos y de ámbitos difíciles de delimitar, ya que responden a una realidad muy amplia, que además es variable en el tiempo y en el espacio. Sin ánimo exhaustivo, podríamos mencionar como ámbitos de intervención de los poderes públicos en esta materia las bellas artes, los bienes culturales, los archivos y bibliotecas, museos, espectáculos, cine, artes escénicas, música, la producción bibliográfica, la investigación científica y técnica, aunque esta materia a nuestro juicio tiene su propia independencia y presenta a la vez una fuerte vinculación con otras materias como la educación superior. En relación con este amplio contenido, el EA recoge las competencias relativas a la materia cultura en distintos preceptos que pasamos a enumerar, en el art. 10.1.17 se recoge la competencia exclusiva sobre museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, servicios de Bellas Artes y demás centros de depósito cultural o colecciones de naturaleza análoga y conservatorios de música de interés del Principado de Asturias, que no sean de titularidad estatal, y sobre los de titularidad estatal el art. 12.5 reconoce la competencia de ejecución, que se articulará a través de convenios; en el art. 10.1.18 se establece la competencia exclusiva sobre patrimonio cultural, histórico, arqueológico, incluida la arqueología industrial, monumental, arquitectónico, científico y artístico; en el art. 10.1.19 se recoge en la competencia sobre investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.15 CE, y sobre esta competencia se vuelve a hacer mención en el art. 18.3 señalando que en el ejercicio de las competencias educativas la Comunidad Autónoma fomentará la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares del Principado de Asturias; en el mismo precepto también se señala la competencia exclusiva sobre las academias con domicilio social en el Principado de Asturias; el art. 10.1.20 fija la competencia general sobre cultura, con especial atención a la promoción de sus manifestaciones autóctonas y a la enseñanza de la cultura asturiana, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.2 CE; finalmente el art. 10.1.21 señala la competencia exclusiva para el fomento y protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias. El traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de cultura se ha llevado a cabo por el Real Decreto 3149/1983, de 5 de octubre, ampliado por el Real Decreto 2767/1986, de 30 de diciembre.

B) Desarrollo legislativo.

El desarrollo legislativo llevado a cabo por el Principado en esta materia es ciertamente amplio, aunque desigual en función de los distintos títulos competenciales. Por su especial importancia comenzaremos haciendo mención de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, que establece el régimen jurídico de protección, difusión y fomento del patrimonio cultural asturiano, respetando los instrumentos de protección señalados por la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español. En esta Ley se recogen diversos aspectos que es necesario resaltar aunque sea de forma esquemática ya que se trata de una Ley extensa cuyo análisis detallado se escaparía al objeto de este trabajo.

En cuanto a las categorías de protección, la Ley distingue entre bienes de interés cultural, que serán incluidos en el Registro de bienes de interés cultural de Asturias, bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias y bienes inmuebles incluidos en los Catálogos urbanísticos de protección (art. 9). Los bienes de interés cultural serán aquellos bienes más relevantes del Patrimonio Cultural de Asturias que, por su valor singular, se declaren como tales mediante Decreto del Consejo de Gobierno. Los bienes inmuebles se declararán de Interés Cultural de acuerdo con la siguiente clasificación: a) monumento, b) conjunto histórico, c) jardín histórico; d) sitio histórico; e) zona arqueológica o f) vía histórica. En el caso de los bienes muebles se declararán de interés cultural individualmente o como colección. Los bienes de interés cultural serán inscritos en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Asturias, cuya gestión corresponde a la Consejería de Educación y Cultura. Los datos del Registro de Bienes de Interés Cultural serán públicos, salvo las informaciones que deban protegerse por razón de la seguridad de los bienes o de sus titulares, la intimidad de las personas y los secretos comerciales y científicos protegidos por la legislación (arts. 10-21 y 50-58). En segundo lugar, están los bienes incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, que serán bienes muebles e inmuebles que tengan en grado notable interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, documental, bibliográfico, o de cualquier otra naturaleza cultural, y deban ser especialmente preservados y conocidos, salvo en aquellos casos en que proceda su declaración como Bienes de Interés Cultural. Los bienes inmuebles pueden ser inventariados singularmente o formando agrupaciones o conjuntos, continuos o dispersos y a través de norma reglamentaria se especificarán las categorías de bienes inmuebles que contemplará el inventario (arts. 22-26 y 59-60). En tercer lugar, estarían los bienes incluidos en los Catálogos urbanísticos municipales, en este sentido la Ley de Patrimonio Cultural señala que los Ayuntamientos están obligados a incluir en Catálogos elaborados de acuerdo con la legislación urbanística, los bienes inmuebles que por su interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, o de cualquier otra naturaleza cultural, merecen conservación y defensa, aun cuando no tengan relevancia suficiente para ser declarados Bien de Interés Cultural o incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias. Estos bienes aparecerán diferenciados de cuantos sean recogidos en los catálogos urbanísticos por razones distintas de su interés cultural. La catalogación será complementaria de las determinaciones del planeamiento general municipal, o del planeamiento especial, y definirá los tipos de intervención posible, los plazos, en su caso, en que dicha intervención se vaya a desarrollar y el nivel de protección de cada bien incluido en ella. El nivel de protección integral llevará consigo la aplicación de las normas que se recogen con carácter general a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias. La Ley hace prevalecer la protección de estos bienes sobre la competencia urbanística municipal de forma que la obligatoriedad de dicha catalogación no podrá excusarse en la preexistencia de planeamiento contradictorio con la protección en los términos que establece la Ley ni en la inexistencia de planeamiento general (art. 27).

Para todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de Asturias la Ley establece una serie de limitaciones en cuanto a su utilización entre las que podemos destacar algunas por su especial importancia (arts. 28-49). En primer lugar se señala el deber de todos los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias de conservarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar la pérdida o dete-

rioro de su valor cultural, teniendo la obligación en caso de incumplimiento de este deber, de ejecutar las obras necesarias para su restauración y conservación adecuada, pudiendo llegar la Administración a la ejecución subsidiaria en caso de omisión o en supuestos de urgencia y a la expropiación de dichos bienes. Los bienes que integran el patrimonio cultural estarán sometidos a inspección por parte de las Administraciones competentes y sus titulares deberán facilitar información sobre el estado de los bienes y comunicar cualquier alteración que sufran los mismos (arts. 28.3 y 40-41). En relación con el debe de conservación se establece una nueva regulación de la declaración de ruina respecto a los bienes inmuebles (art. 34). La declaración legal de ruina sólo procederá cuando los bienes se encuentren en situación de ruina física irrecuperable o cuando el coste de la reparación de los daños sea superior al cincuenta por ciento del valor actual de reposición del inmueble, excluido el valor del terreno. La incoación por los Ayuntamientos de expediente de declaración de ruina se notificará a la Consejería de Educación y Cultura, que emitirá informe al respecto, pudiendo dar lugar igualmente a la iniciación del procedimiento de expropiación forzosa del inmueble y sin que la declaración legal de ruina resulte incompatible con la rehabilitación urbanística.

Otras limitaciones que se recogen respecto a la propiedad de los bienes del Patrimonio Cultural son la obligación de permitir el acceso a los mismos en determinados supuestos y en las condiciones que se especifican en la propia Ley (art. 43) y el derecho de tanteo y retracto de la Administración autonómica sobre los bienes de interés cultural, sin perjuicio de los derechos de tanteo y retracto que la legislación estatal reconoce a la Administración del Estado (art. 45). Finalmente hay que señalar que la Ley establece un régimen específico de protección del patrimonio arqueológico, etnográfico, donde destaca la protección de hórreos, paneras y cabazos, histórico-industrial, documental y bibliográfico (arts. 61-92), regula medidas de fomento y de difusión (arts. 95-103) y el régimen sancionador (art. 104-114). El arte prerrománico, el arte parietal y rupestre prehistórico, los trayectos asturianos del Camino de Santiago también serán objeto de atención singular conforme a las disposiciones adicionales.

Siguiendo con el desarrollo legislativo de la materia cultura, otra norma importante en materia cultural es la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias, que trata de tutelar y coordinar a las distintas academias científicas, artísticas y literarias radicadas en la Comunidad, con el objeto de garantizar la permanencia de estas entidades y fomentar sus actividades. Las Academias se configuran como corporaciones de derecho público que tienen como finalidad principal la investigación en el campo de las artes, las ciencias o las letras, que se rigen por sus estatutos. Su creación se realizará por decreto del Consejo de Gobierno, a iniciativa propia o mediante solicitud de los particulares, y gozan desde ese momento de personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines. Tienen esta consideración la Real Academia de Medicina de Asturias, la Academia Asturiana de Jurisprudencia, la Academia de la Llingua Asturiana. También deben ser mencionadas la Ley 7/1988, de 5 de diciembre, por la que se reorganiza el Real Instituto de Estudios Asturianos, como una entidad de derecho público adscrita al Principado a través de la Consejería de Educación y Cultura, cuyos objetivos serán la investigación, el fomento, y la orientación de los trabajos y estudios que tiendan a conservar el acervo científico cultural y artístico del Principado de Asturias y el fomento de la cooperación y participación de los organismos públicos y las instituciones culturales en la divulgación de la cultura regional; la Ley 8/1988, de 13 de diciembre, por la que se modifican los estatu-

tos del Centro Regional de Bellas Artes y se crea la Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias. Por Decreto 45/1998, de 23 de julio, se crea la Joven Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias. Igualmente hay que hacer referencia al Decreto 107/2002, de 1 de agosto, por el que se crea la Escuela Superior de Arte Dramático, con sede en Gijón y el Decreto 5/1996, de 15 de febrero, por el que se crea la Filmoteca de Asturias. Dentro de este abundante desarrollo legislativo se echa de menos una Ley de investigación de la Comunidad Autónoma que regule esta materia, como han hecho ya la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

C) Organización administrativa.

La Consejería actualmente competente en materia de cultura es la de Cultura, Comunicación Social y Turismo, cuya estructura orgánica básica viene regulada por Decreto 85/2003, de 29 de julio, que, en lo que a cultura propiamente dicho se refiere, crea una Dirección General de Promoción Cultural y Política Lingüística, organizada a su vez en tres servicios: Servicio de Promoción Cultura, Archivos, Bibliotecas y Museos, Servicio de Patrimonio Histórico y Cultura y Oficina de Política Lingüística. Como organismos autónomos aparecen el Centro Regional de Bellas Artes, la Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias y el Consejo de la Juventud. Como órganos desconcentrados, la Agencia para el Desarrollo de a Comunicación y Proyectos Culturales, el Instituto Asturiano de la Juventud, la Filmoteca de Asturias, la Biblioteca de Asturias Ramón Pérez de Ayala y la Oficina de Actividades Festivas. Como órganos de asesoramiento y apoyo, y dentro siempre del epígrafe cultura, el Consejo de Patrimonio Cultural (Decreto 15/2002, de 8 de febrero), la Comisión Asesora del Museo Bartola de Gijón, la Comisión de inversiones con cargo al uno por ciento cultural en obras públicas, la Junta Aseesora del Teatro y las Artes Escénicas y el Consejo Asturiano de las Artes y las Ciencias Decreto 59/2000, de 3 de agosto. Igualmente hay que mencionar que los registros en esta materia revisten una especial importancia, por ello además de los que menciona la Ley de Patrimonio Cultural, debemos hacer referencia al Registro de Fundaciones Docentes y Culturales de interés general, creado por Decreto 34/1998, de 18 de junio y el Registro de la Propiedad intelectual, creado por Decreto 138/2001, de 5 de diciembre.

Para terminar con el ámbito organizativo en esta materia, no podemos olvidar que las entidades locales y en concreto los municipios ejercerán competencias en materia de patrimonio histórico-artístico y sobre actividades e instalaciones culturales conforme al art. 25 LBRL, competencias que la propia legislación autonómica les reconoce, así la Ley de Patrimonio Cultural señala de forma expresa la necesidad de colaboración entre el Principado y las entidades locales y les reconoce una importante intervención en la materia.

II.2.26.2. Deporte y ocio.

A) Distribución de competencias sobre deporte y ocio.

El EA recoge en su art. 10.1.23 la competencia exclusiva del Principado sobre deporte y ocio. En el art. 43.3 CE se señala la obligación de los poderes públicos de

fomentar la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio. En cuanto a la distribución competencial en esta materia el art. 148.1.19 CE señala la competencia de las Comunidades Autónomas para la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio, competencia que todas ellas asumieron con carácter exclusivo, a pesar de ello, y aun cuando el art. 149 CE no hace ninguna referencia expresa a la materia, al Estado hay que reconocerle ciertas competencias sobre la actividad deportiva, entre otras cosas porque el deporte se considera también manifestación cultural por lo que el Estado podría intervenir en virtud del art. 149.2 CE, pero además hay que mencionar las competencias del Estado sobre relaciones internacionales, art. 149.1.3 CE, que lleva a que el Estado tenga las competencias sobre las competiciones deportivas de carácter internacional (AATC 35/1999 y 108/2000), igualmente al Estado le corresponde la competencia sobre seguridad pública art. 149.1.29 CE (STC 148/2000, de 1 de junio), lo que le permite intervenir en la seguridad de los eventos deportivos y la competencia sobre títulos académicos y profesionales por lo que el Estado también regula las titulaciones deportivas (art. 149.1.30 CE). La Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte señala que la Administración estatal coordina con las Comunidades Autónomas y con las Corporaciones Locales aquellas competencias que pueden afectar, directa y manifiestamente a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional.

B) Desarrollo legislativo.

En cuanto al desarrollo legislativo de nuestra Comunidad Autónoma en esta materia destaca la Ley 2/1994, de 29 de diciembre, de deporte, que tiene como objeto la regulación de la extensión, promoción y ordenación del deporte en nuestra Comunidad Autónoma. En primer lugar, haremos referencia a la regulación que establece la Ley sobre instalaciones deportivas. El Consejo de Gobierno aprobará el Plan de Instalaciones deportivas, donde se incluirán las instalaciones y equipamientos deportivos existentes propiedad de la Comunidad Autónoma y los restantes que sean considerados de interés general, determinando los proyectos de nuevas instalaciones promovidas o construidas por las entidades públicas, señalando su carácter básico o prioritario, así como las previsiones económicas y temporales para su ejecución (art. 16). Las instalaciones deportivas de interés municipal o mancomunado, propiedad del Principado de Asturias, podrán ser cedidas a los concejos o mancomunidades donde radiquen dichas instalaciones, mediante el establecimiento de los convenios que procedan. Las instalaciones de titularidad municipal que sean financiadas total o parcialmente por la Comunidad Autónoma serán puestas a disposición de la misma para la realización de actividades de interés regional (art. 10 y 11).

En segundo lugar, la Ley del Deporte regula las entidades deportivas siguiendo a la Ley del Deporte estatal, a las que considera asociaciones de carácter privado que tienen por objeto exclusivo o principal el fomento, el desarrollo y la práctica por parte de sus asociados de una o varias modalidades o especialidades deportivas. Las entidades deportivas se clasifican, en clubes deportivos (que pueden ser elementales, básicos, sociedades anónimas deportiva y clubes de entidades no deportivas), agrupaciones de clubes de ámbito autonómico (regulados por el Decreto 24/1998, de 11 de junio, modificado por Decreto 25/1999) y las federaciones deportivas asturia-

nas (art. 25). En cuanto a su régimen jurídico éstas se regirán, en lo que se refiere a su constitución, organización y funcionamiento por la Ley del Deporte y las disposiciones que la desarrollen, así como por sus estatutos y reglamentos válidamente aprobados, debiendo inscribirse en el Registro de Entidades Deportivas del Principado de Asturias. La participación en las competiciones calificadas como oficiales en el ámbito del Principado de Asturias exige que todos los clubes deportivos, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, deban afiliarse a la federación deportiva asturiana de la modalidad correspondiente o, en su caso, a una agrupación de clubes de ámbito autonómico.

Dentro de las entidades deportivas merecen una especial atención las federaciones deportivas que han sido reguladas por Decreto 56/1995, de 12 de abril, modificado por Decreto 30/1996. Éstas se configuran como entidades privadas, con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro, integradas por los clubes deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros y otros colectivos interesados que promueven, practican o contribuyen al desarrollo de una modalidad deportiva y que ejercen además de sus propias atribuciones, por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública, entre estas funciones la Ley del deporte señala expresamente las siguientes a) calificar y organizar, en su caso, las competiciones oficiales de ámbito autonómico de su modalidad deportiva. La organización de cualquier otro tipo de competiciones que implique la participación de dos o más entidades deportivas requerirá la autorización previa de la federación, salvo las que realicen los entes públicos con competencias para ello; b) promover el deporte, en el ámbito autonómico asturiano, en coordinación con las federaciones deportivas españolas; c) colaborar con la Administración del Estado y las federaciones deportivas españolas en los programas y planes de preparación de los deportistas de alto nivel, así como en la elaboración de las listas de los mismos; d) colaborar con las entidades competentes en la formación de los técnicos deportivos especializados; e) contribuir a la prevención, control y represión del uso de sustancias prohibidas y métodos no reglamentarios en la práctica del deporte; f) colaborar en la organización de las competiciones oficiales de ámbito estatal que se celebren en el territorio asturiano; g) velar por el cumplimiento de las normas estatutarias y reglamentarias de carácter deportivo de su modalidad; h) ejercer la potestad disciplinaria deportiva, en los términos establecidos en la presente Ley y en sus disposiciones de desarrollo, así como en sus propios estatutos y reglamentos; i) colaborar con el Comité Asturiano de Disciplina Deportiva y ejecutar, en su caso, las resoluciones de éste; j) seleccionar a los deportistas de su modalidad que hayan de integrar las selecciones autonómicas, para lo cual los clubes deberán poner a disposición de la federación los deportistas elegidos (art. 45). En cada modalidad deportiva sólo podrá reconocerse una federación deportiva y para que sus miembros puedan participar en actividades o competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal o internacional, las federaciones deportivas asturianas deberán integrarse en las correspondientes federaciones deportivas españolas (art. 40), considerándose que las federaciones deportivas asturianas integradas en las federaciones deportivas españolas, son entidades de utilidad pública (art. 50).

En cuanto a las actividades deportivas, la Ley las clasifica, por su naturaleza, en oficiales y no oficiales, y de carácter profesional y no profesional, y por su ámbito territorial, en locales, comarcales y autonómicas. Para la participación en actividades y competiciones deportivas de carácter oficial, en el ámbito asturiano, será requisito

indispensable obtener una licencia deportiva personal que expedirá la correspondiente federación deportiva asturiana. Dicha licencia habilitará también para la participación en actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal cuando la federación deportiva asturiana se halle integrada en la federación española correspondiente y se expida dentro de las condiciones mínimas económicas idénticas para todo el territorio nacional que fije ésta. La expedición de la licencia por la federación deportiva asturiana deberá ser comunicada a la federación española correspondiente (arts. 59-62)

Finalmente, la Ley recoge la regulación de la disciplina deportiva, uno de los ámbitos de intervención más importantes de los poderes públicos en esta materia. El Comité Asturiano de Disciplina Deportiva es el órgano supremo en materia de disciplina deportiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (art. 82) Las resoluciones del Comité Asturiano de Disciplina Deportiva agotan la vía administrativa y contra las mismas podrá interponerse recurso ante el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias y se ejecutarán, en su caso, a través de la federación deportiva asturiana correspondiente, que será responsable de su estricto y adecuado cumplimiento. Las normas estatutarias de los clubes y federaciones deportivas asturianas podrán prever sistemas de conciliación extrajudicial o arbitraje, destinados a resolver diferencias o cuestiones litigiosas planteadas entre sus miembros, con ocasión de la aplicación de las reglas deportivas. El sistema de conciliación extrajudicial del deporte en el Principado de Asturias ha sido regulado recientemente por el Decreto 11/2003, de 27 de febrero, donde se fijan las cuestiones que podrán ser objeto de conciliación o arbitraje.

En cuanto al ocio como materia independiente reviste una menor importancia por ello siempre va unida competencialmente a la materia deporte, aunque también se la podría vincular a la cultura, al juego, a los espectáculos públicos o al medio ambiente. En relación con la misma mencionaremos las siguientes disposiciones, aunque no entraremos en su estudio por se objeto del mismo en otras partes de esta obra, el Decreto 59/1998, de 9 de octubre, de ordenación del senderismo en el Principado de Asturias, Ley 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y la Ley 3/2001, 4 de mayo, del Juego y apuestas

C) Organización administrativa.

En cuanto al ámbito organizativo la Ley del Deporte establece las competencias que corresponden a cada Administración Pública así al Principado conforme al art. 6, le corresponde el ejercicio de las competencias que en materia de deporte tiene reconocidas la Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto de Autonomía, así como la coordinación con la Administración del Estado y de las entidades locales. Al Consejo de Gobierno en concreto le corresponde, como órgano superior de la Administración deportiva del Principado de Asturias, y a propuesta de la Consejería competente (en estos momentos la Consejería de Educación y Cultura): a) establecer las directrices generales de planificación y ejecución de la política deportiva del Principado de Asturias; b) desarrollar la coordinación con la Administración del Estado y de las entidades locales; c) aprobar los planes de construcción y mejora de las instalaciones y equipamientos deportivos de uso público. A la Consejería competente en materia deportiva le corresponde: a) desarrollar, en colaboración, en su caso,

con la Administración del Estado, las federaciones deportivas españolas y las federaciones deportivas asturianas, la formación de los técnicos deportivos; b) determinar los requisitos técnicos de las instalaciones deportivas de uso público y aprobar los criterios para la elaboración y actualización del censo de instalaciones deportivas del Principado de Asturias; c) promover la investigación y desarrollo científico y técnico, del deporte en el Principado de Asturias; d) calificar las competiciones deportivas oficiales en el ámbito territorial asturiano, y reconocer la existencia de modalidades deportivas; e) autorizar y revocar de forma motivada la constitución de las federaciones deportivas asturianas y aprobar sus estatutos y reglamentos; f) establecer los criterios para la elaboración y supervisión de los presupuestos de las federaciones deportivas asturianas; g) autorizar el gravamen o enajenación de los bienes inmuebles de las federaciones deportivas asturianas, cuando dichos bienes hayan sido financiados en todo o en parte, en su adquisición o construcción, con fondos públicos de la Comunidad Autónoma y autorizar los gastos de carácter plurianual de las federaciones deportivas asturianas en los casos que reglamentariamente se establezcan, y determinar el destino del patrimonio de las federaciones deportivas asturianas, en los casos de disolución; h) autorizar la inscripción de las asociaciones y entidades deportivas en el Registro de Entidades Deportivas (art. 8)

En cuanto a los Concejos, conforme al art. 9 de la Ley del Deporte, a éstos les corresponde en su respectivo término municipal y dentro del marco de la política deportiva de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de las siguientes competencias: a) el fomento de la actividad deportiva, en su vertiente del deporte para todos, mediante la elaboración y ejecución de los correspondientes planes de promoción, dirigidos a los diferentes sectores de su población; b) la construcción de instalaciones y equipamientos deportivos, de acuerdo con los criterios generales que determinen las normas vigentes; c) la gestión y mantenimiento de las instalaciones deportivas de titularidad pública local de su demarcación territorial; d) el cumplimiento de las obligaciones de reserva de espacio deportivo en los instrumentos de ordenación urbanística; e) el control e inspección de utilización y aprovechamiento de las instalaciones deportivas, de conformidad con la legislación protectora de los consumidores y usuarios; f) la promoción del asociacionismo deportivo local; g) la organización y patrocinio, en el ámbito local, de actividades deportivas, en colaboración con las asociaciones y entidades deportivas; h) la ejecución de los programas locales de desarrollo deportivo en la edad escolar; i) cooperar en la elaboración del Plan regional de instalaciones deportivas en lo referente a las instalaciones deportivas a construir en su término municipal; j) la recuperación, fomento y divulgación de los deportes populares en su ámbito territorial; k) la cooperación con entidades públicas y privadas para el cumplimiento de las finalidades previstas en esta Ley

En cuanto a las mancomunidades que tengan atribuidas competencias en materia deportiva les corresponderá: a) ordenar la utilización de las instalaciones deportivas públicas pertenecientes a la mancomunidad; b) cooperar en la elaboración del Plan regional de instalaciones deportivas en lo concerniente a las instalaciones deportivas a construir en el territorio de la mancomunidad; c) coordinar la actividad deportiva en su territorio, promoviendo y difundiendo su práctica.

La Ley del Deporte crea el Consejo Asesor de Deportes, como órgano consultivo y de asesoramiento adscrito a la Administración autonómica, que tiene como fin alcanzar la participación ciudadana en la configuración y desarrollo de la política deportiva (art. 14), el mismo ha sido regulado por el Decreto 42/1998, de 9 de julio.

Igualmente la Ley del Deporte crea el Registro de Entidades Deportivas del Principado de Asturias con el carácter de oficina pública, en el que se inscribirán las entidades deportivas (arts. 51-54). La inscripción ha sido regulada por el Decreto 22/1996, de 13 de junio, y en ella debe constar el acta de constitución, la denominación, los estatutos y sus modificaciones y la identificación de directivos, promotores o representantes legales, así como la extinción o disolución de las entidades deportivas.

La Consejería actualmente competente en materia de deportes es la de Cultura, Comunicación Social y Turismo, según el Decreto 85/2003, de 29 de julio, y dentro de ella, e n particular, la Dirección General de Deportes, organizada en el Área de Actividades y Promoción Deportiva y el Área de Instalaciones y Equipamientos.

II.2.27. Educación y Enseñanza[*].

II.2.27.1. Origen de esta competencia y de su regulación estatutaria.

La educación, como tal, no formaba parte de las materias contempladas por el art. 148.1 CE, de modo que, lógicamente, Asturias no pudo asumir inicialmente competencias sobre ella en el EA, al haber optado entonces por constituirse en Comunidad Autónoma de régimen común.

Al igual que la mayor parte de las Comunidades de régimen común, el Principado hubo de esperar a los Acuerdos Autonómicos de 1992 entre PSOE y PP para que pudiera incorporarse a su Estatuto, mediante su primera gran reforma, por Ley Orgánica 1/1994, la casi totalidad de su actual art. 18 y, por tanto, la competencia sobre enseñanza que en él se asigna.

Hay que advertir, sin embargo, que el Principado –como esas otras Comunidades de régimen común– había ya recibido para entonces la titularidad de esa competencia por otro camino y con otra naturaleza, pues no hay que olvidar –aunque hoy sea ya intrascendente– que, en aplicación de los mencionados Acuerdos de 1992, la Ley Orgánica 9/1992, transfirió a todas esas Comunidades Autónomas, por vía del art.

---

[*] **José Luis Martínez López-Muñiz**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid.

Nota Bibliográfica: AAVV, *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las Universidades públicas,* Manuales de Formación Continua, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2001; De los Mozos Touya, I., *Educación en libertad y concierto escolar*, Montecorvo, Madrid 1995; Embid Irujo, A., *Las libertades en la enseñanza*, Tecnos, Madrid 1983; Fernández-Miranda Campoamor, A., *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1988; Martínez López-Muñiz, J.L., «Configuración y alcance de los derechos y libertades educativas en la Convención de los Derechos del Niño de 1989: algunas consecuencias», *Revista Española de Pedagogía*, 190 (1991), 419-431; Martínez López-Muñiz, J.L., «El artículo 27 de la Constitución: Análisis de su contenido. Doctrina jurisprudencial. Tratados internacionales suscritos por España», *Cuadernos de Derecho Judicial (Aspectos jurídicos del sistema educativo)*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1993, 11-58; Martínez López-Muñiz, J.L., "Política de educación, de formación profesional y de juventud", en Calonge Velázquez, A. (coord.), *Políticas comunitarias: bases jurídicas*, Ed. Lex-Nova, Valladolid 2002, pp.321-353; Martínez López-Muñiz, J.L., «Subvenciones al ejercicio de libertades y derechos fundamentales en el Estado Social de Derecho: educación y Sindicatos», *REDA*, 47 (1985), 397-412; Martínez López-Muñiz, J.L., «Legitimidad de los colegios concertados especializados por razón del sexo» (comentario a Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de diciembre de 1999), *La Ley* n1 5022, 20 de marzo de 2000, págs.1-4; Souviron Morenilla, J.M., y Palencia Herrejón, F., *La nueva regulación de las Universidades*, Comares, Granada 2002; Vidal, C., *La libertad de cátedra. Un estudio comparado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

150.2 CE, las mismas funciones que luego se incorporarían a sus respectivos Estatutos en 1994. Se habían recibido, no obstante, no como propias sino como "transferidas", y por tanto bajo mera descentralización bajo tutela: el art. 21 establecía ciertos controles generales, que se incrementaban en materia educativa en el art. 20.

El texto del actual art. 18.1 EA procede íntegramente, de modo directo, del art. 19 de la mencionada Ley Orgánica 9/1992. El art. 20 de esta Ley Orgánica, en cambio, era más extenso y establecía, como ya hemos apuntado, más condiciones al ejercicio de la competencia sobre enseñanza que las que ahora contempla el art. 18.2 EA, aunque también sus términos procedan parcialmente de dicho precepto. No pasaron al EA, entre otras cosas, las menciones a la Conferencia Sectorial de Educación que había en aquel precepto.

El apartado 3 del art. 18 EA ha sido, en cambio, añadido en la segunda gran reforma del EA, operada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

No estará de más, en cualquier caso, recordar que, desde un principio, el EA –como otros que siguieron su pauta– quiso expresar la voluntad de asumir competencias en materia educativa por las vías que permitía la CE. Así lo disponía su primitivo art. 13.1 f), en cuya parte más sustantiva se encuentra ya también literalmente casi todo el texto del actual art. 18.1.

El apartado 2 de aquel originario art. 13 recordaba las dos vías utilizables para la ampliación competencial según la CE: la reforma estatutaria, pasados los primeros cinco años de vigencia del EA (art. 148.2 CE) y las leyes orgánicas de delegación o transferencia del art. 150.2 CE. Son las dos vías que acabaron efectivamente empleándose, aunque sólo tras once años de vigencia del EA la segunda, y tras doce años y medio la primera, a pesar de haber quedado expedita a los cinco años, es decir desde 1987.

Pero esta formulación, tal y como apareció recogida finalmente en el EA originario y en tantos otros, fue adoptada en las Cortes Generales como fruto de los Pactos UCD-PSOE del verano de 1981, conforme a las orientaciones del Informe de los expertos gestado en Ribadesella por la Comisión "Enterría". El Proyecto de Estatuto aprobado en Oviedo el 12 de abril de 1980 por la Asamblea asturiana incluía inútilmente la enseñanza entre las competencias ejecutivas que se pretendían asumir directamente por el Principado (art. 12.1.d]), contra la opinión reiterada de AP, sustentada en la falta de encaje constitucional de tal planteamiento al haberse optado por el régimen común y tener que apoyarse todas las competencias en el art. 148.1 CE. Las Cortes Generales no pudieron aceptarlo y se limitaron a establecer esa especie de indeterminado compromiso de futuro que quedó inserto en el mencionado art. 13, como, en cierto modo, ya había querido hacer UCD al elaborarse el Proyecto en Asturias, queriendo llevar la enseñanza a su art. 12.2, donde ya se preveía la posible aplicación del art. 150.2 CE.

Cabe añadir que el art. 18 del EA original –precisamente el 18– se refería más específicamente en un primer apartado a las competencias que pudieran corresponder al Principado en la enseñanza universitaria, y al compromiso de fomentar en su ámbito"la investigación, especialmente referida a materias o aspectos peculiares de la región" (inciso, este último, que acabaría en el actual 18.3), determinando en el segundo que "en relación con la planificación educativa, el Principado de Asturias propondrá a la Administración del Estado la oportuna localización de los centros educativos y las modalidades de enseñanza que se impartan en cada uno de ellos" (lo cual bien podía entenderse como un derecho de participación, de propuesta al

Estado, que no necesitaría esperar a la recepción de competencias propiamente dichas en la materia).

Por lo demás, la configuración de la competencia sobre la enseñanza del art. 18.1 del actual EA, sigue literalmente los trazos con que esa misma competencia quedó establecida en el art. 16 del Estatuto Vasco (Ley Orgánica 3/1979) o en el 15 del de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979). Sólo algunas pequeñas diferencias son de observar, sin trascendencia jurídica alguna.

Interesante es, con todo, observar, que, desde aquellos primeros, la enseñanza ha sido siempre, en todos los Estatutos autonómicos –con excepción del de Canarias (art. 32)–, objeto de un precepto específico, separado de los listados generales de asignaciones competenciales. No falta nunca un texto principal como el del art. 18.1 EA. Textos, en cambio, equivalentes al del apartado 2 de este mismo precepto sólo se encontrarán en los de las Comunidades de régimen común y tienen una procedencia temporal similar. Sólo algunos han incorporado además un texto como el del apartado 3 y también en la última reforma estatutaria.

Hay que advertir, finalmente, que aparte de esta competencia general sobre educación, que no se ha hecho efectiva, como veremos, hasta los traspasos de funciones y medios de finales de los noventa, la Comunidad Autónoma ha tenido desde el comienzo o progresivamente algunas otras competencias educativas especiales, como las que han podido corresponderle en el ámbito de la formación profesional agraria –por su vinculación tradicional a la competencia sobre "agricultura y ganadería" del art. 10.1 f) EA (hoy art. 10.1.10)– o respecto a "la enseñanza de la cultura autóctona" (EA, art. 10.1 m], hoy art. 10.1.20), etc. No nos ocupamos aquí de ellas, por corresponder a otros preceptos del EA. Pero no cabe olvidar las conexiones lógicas que tienen con la competencia del art. 18, ni la consiguiente necesidad de coordinación o integración legal y administrativa. Esta preexistencia de algunas competencias educativas explicará que, desde temprana fecha, figurase en el organigrama de la Administración, ya incluso en la preautonómica, y luego en la autonómica de Asturias, algún dispositivo orgánico para atender a la educación desde la Consejería de Cultura (en sus diversas denominaciones), germen de lo que luego vendría, al recibirse ya las competencias generales educativas del art. 18.

II.2.27.2. Disposiciones constitucionales, internacionales, comunitarias europeas y estatales que enmarcan la competencia autonómica.

A) La "constitución educativa" española sustantiva y competencial.

La competencia autonómica sobre la enseñanza, como se desprende del propio texto del art. 18 EA, ha de desenvolverse en un marco constitucional de la mayor trascendencia, tanto sustantivo como competencial.

En el orden sustantivo es el art. 27 CE el que determina principalmente lo que podemos llamar la "constitución educativa" española, pero no deja de ser relevante su conexión con otros preceptos como el art. 20.1.b) y c) (libertades científica y de cátedra), o –de otro modo– el art. 16 (libertad ideológica, religiosa y de culto, con sus diversas implicaciones). Particular trascendencia tendrá su relación con el mandato hermenéutico del art. 10.2 (certeramente introducido por el Senado al elaborarse el texto constitucional), que obliga a interpretar los preceptos antes citados "de

conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

La enseñanza y la educación se usan en el texto constitucional como términos equivalentes, aunque en otros contextos ambos términos permitan distinciones sobre el carácter más supuestamente objetivo y neutro del primero, y el sentido más conformador de la personalidad, más comprometido con valores u orientaciones para la conducta, o con más implicación en el modo de comprender el mundo, el hombre y la sociedad, del segundo. La actividad educativa aparece constitucionalmente como objeto de un haz de "derechos fundamentales y libertades públicas" (en la terminología del art. 81 CE y de la rúbrica de la Secc.1ª del Cap.II del Tít. I CE), que el art. 27.1 trata de sintetizar cuando comienza afirmando que: "Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza".

Aunque en cierto modo la CE cubre con su garantía cualquier manifestación de la actividad humana que pueda entrar en el concepto de educación o de enseñanza, parece claro que los derechos fundamentales y libertades públicas compendiados en su art. 27 tienen por objeto propio y directo la enseñanza institucionalizada, es decir aquella que es reconocida en la realidad jurídica, económica y social de nuestra sociedad de diversas formas, integrándose en lo que el art. 27.8 llama el "sistema educativo". Es lo que algunos llaman la enseñanza "reglada", aunque esta expresión tiene también otra significación más restringida.

Es constitucionalmente claro además que "la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales" (art. 27.2). Se trata de un ingrediente fundamental en la educación objeto de los derechos y libertades constitucionales.

Pues bien, esa educación institucionalizada es, ante todo, objeto de un derecho fundamental a recibirla, que es, a la vez e inescindiblemente, un derecho prestacional o social y un derecho de libertad (STC 86/1985, FJ 3), cuya adecuada satisfacción deben promover, regular y garantizar del modo más pleno posible los Poderes públicos. Es un derecho a recibir de alguien las prestaciones que se consideren necesarias para la educación: de alguien que reúna adecuadas condiciones para proporcionarlas, pero que, en la mayor medida posible, ha de poder ser elegido por el titular de ese derecho, por sí o por su legítimo representante (padres o tutores) cuando fuere menor o incapacitado. No es un derecho a ser educado específicamente por el Estado o en una escuela pública, organizada por los Poderes públicos; no es un derecho que deba necesariamente ser satisfecho prestacionalmente por el Poder público. Es un derecho a educarse en libertad, aunque, como a toda libertad, el Poder público pueda y deba marcarle límites y condicionamientos para armonizarle con otras libertades y derechos fundamentales y para garantizar objetivos justificados del bien común, y aunque, como respecto a todo derecho prestacional, el Poder público no pueda desentenderse de su efectiva satisfacción prestacional y deba incluso ocuparse materialmente de ella en cuanto sea necesario.

Esta doble dimensión del derecho a la educación en libertad queda especialmente subrayada por la CE en cuanto se refiere a los aspectos más inmediatos a la conciencia personal, cuya libertad, por lo demás, se garantiza de forma más general en su art. 16. El art. 27.3 proclama, en efecto, que "los poderes públicos garantizarán el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con su propias convicciones". Amén del reco-

nocimiento explícito del papel de los padres en pro de sus hijos menores –que, sin duda, entronca con la especial protección del art. 39 CE a la familia y con los deberes que se imponen adicionalmente en este mismo precepto en punto a la protección de los hijos–, es de apreciar la doble dimensión prestacional y de libertad que aparece en este aspecto sustantivo del derecho a la educación: precisamente en cuando referida a la *formación religiosa y moral*. El derecho, en esta su doble dimensión, se formula en términos irrestrictos. Lo que querrá decir que deberá garantizarse en todo caso respetando los modos en que cada cual prefiera ejercerlo: optando por un centro cuyo carácter o ideario asegure precisamente la procura de esa formación deseada, en cuyo caso se estará naturalmente a los términos del compromiso contractual que la libre inserción del hijo en tal centro comporte; o bien acudiendo a un centro público, que deberá organizar un sistema de prestaciones educativas al respecto que satisfaga razonablemente esta exigencia (situación en la que podría situarse también un centro privado, de ser el único al que realmente pueda enviarse a los hijos en una determinada zona suficientemente extensa).

La doble dimensión del derecho a la educación constitucionalmente garantizado estructura, en suma, su núcleo más esencial, en torno al cual adquieren todo su sentido las diversas previsiones explicitadas en el texto constitucional, configuradoras de diversos derechos, libertades y deberes fundamentales más específicos.

"Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación –proclama el art. 27.5–, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros educativos". No son, ni mucho menos, los únicos medios que prevé el propio art. 27 para que los Poderes públicos cumplan con ese deber de garantizar el derecho a la educación. Todas las demás previsiones de dicho precepto comportan, de una u otra manera, otros tantos deberes instrumentales de los Poderes públicos en orden a garantizar ese derecho en su compleja y rica estructura.

El apartado 6 del precepto "reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales", lo que, en sí mismo y directamente, comporta una garantía constitucional de la llamada "libertad escolar", el derecho de cualquiera a ofertar libremente proyectos educativos y a ostentar, en consecuencia, la titularidad y responsabilidad sobre centros educativos de toda especie. Se trata de una de las facetas o contenidos más importantes de la "libertad de enseñanza" proclamada en el apartado 1 del mismo art. 27, aunque, evidentemente, poco o ningún sentido tendría si no fuera justamente para permitir una pluralismo en la oferta que sirva del modo más amplio y eficiente posible a que pueda encontrar satisfacción la "libertad de enseñanza" en cuanto esencial componente de libertad del derecho a la educación: la libertad de elegir dónde educarse, dónde y cómo aprender (o a quien encomendar la educación o enseñanza de los propios hijos o pupilos). La libertad para crear y dirigir centros escolares se enraíza, desde luego también, en la libertad de pensamiento y religiosa del art. 16 y en la libertad de expresión del art. 20, y hasta, en otra perspectiva, en la libertad de empresa que nuestra CE garantiza en un nivel de protección algo inferior en el art. 38. Pero la protección de esas libertades y del consiguiente pluralismo carecerían de sentido sin una garantía no menos firme del derecho a educarse en libertad, con la consiguiente posibilidad de elegir centro dentro de la oferta que surja de esa libertad escolar (conformándose a su carácter, en su caso –AATC 382/1996 y

333/1997–, y sin poder ser expulsado de él arbitrariamente: STC 5/1981, FJ 28) . Se trata de aspectos primarios en los deberes públicos sobre la educación.

A ello apunta, desde luego, el art. 27.9 cuando afirma que "los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca", que no puede sino referirse a los creados en virtud del apartado 6 que acaba de comentarse, y que manifiesta con evidencia el papel instrumental que la CE reconoce a los centros distintos de los creados por los Poderes públicos, en la satisfacción del derecho a la educación en libertad.

Este derecho fundamental no puede ser injustificadamente restringido o condicionado ni siquiera cuando, por imperativo constitucional, se convierte además en deber público y obligación exigible, que es lo que ocurre con "la enseñanza básica"a la que el art. 27.4 declara "obligatoria y gratuita": una gratuidad que, sin duda, deriva precisamente de su obligatoriedad generalizada y que comporta, en suma, su íntegra financiación pública (aunque también cabe entender que esa gratuidad pueda ser satisfecha, en una u otra medida, por fórmulas de mecenazgo o de asistencia privada por la propia sociedad civil, o, en fin, que tal gratuidad sólo sea exigible para quienes carezcan de los recursos precisos para sufragar los costes de la correspondiente enseñanza). Precisamente por esa obligatoriedad es más importante aún insistir aquí en que la justificación de tal financiación pública sólo está en el sujeto titular del derecho-deber de educarse en libertad, y que es a él a quien debe dirigirse y no a los centros –privados o públicos– en los que cada cual decida satisfacer dicho derecho-deber, sin perjuicio de que las fórmulas técnicas que para ello se empleen puedan utilizar la mediación de éstos. Lo importante será que la financiación pública no quede condicionada a la opción por unos u otros tipos de centros. La asignaciones financieras públicas, como las ayudas públicas, cuando se proyectan sobre libertades públicas o sobre derechos fundamentales que tienen a la vez esa condición, no pueden ser "de resultado", no pueden ser instrumentos para restringir, condicionar u orientar las legítimas opciones.

La CE cuenta con normalidad con el hecho de que tanto los centros públicos como los privados puedan ser, en una u otra medida,"centros sostenidos por la Administración con fondos públicos", y por esa razón ha previsto en el art. 27.7 que, en todos ellos, "los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión (...) en los términos que la ley establezca": principio de participación éste que podrá aplicarse en formas meramente funcionales, pero también orgánicas, y con intensidades diversas de efectiva "intervención" en el mero "control" y en aspectos de la "gestión" misma de cada centro. La STC 5/1981 (FJ 19), sobre la LOECE, dejó claro que esta participación no puede condicionarse a la previa pertenencia a determinada asociación, y la 77/1985, sobre la LODE, o la 137/1986, sobre las *ikastolas* ilustraron sobre los márgenes de la libertad de configuración que en este campo deja la CE al legislador (FJ 21).

Se ha dicho que el pacto constitucional escolar descansaría sobre una suerte de transacción entre la derecha y la izquierda, de modo que la financiación pública de la enseñanza privada tendría como contrapartida obligada la sumisión a una suerte de autogestión que debería aplicarse por igual a centros públicos y privados. Es algo que carece de fundamento riguroso, especialmente tras la introducción en el Senado del art. 10.2 del texto definitivo de la CE, que con razón fue entendido como decantación definitiva de la norma fundamental por la exclusión de ese pretendido modelo, al chocar, destacadamente, con el art. 13.4 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (STC 77/1985, FJ 20).

En realidad, salvaguardar los derechos y responsabilidades del titular del centro (privado o público) sobre su efectiva dirección es la única forma de garantizar los derechos de alumnos (padres, en su caso) y profesores que se constituyen libremente en tales en torno al proyecto educativo ofertado por aquél y que él debe tener la responsabilidad de mantener. Es el límite infranqueable que el Tribunal Constitucional ha establecido para los derechos de participación en los centros privados, y que debería aplicarse análogamente para la autonomía escolar de los centros públicos, sobre cuya adecuada orientación y funcionamiento la Administración titular debe retener los poderes necesarios que le permitan ejercer sus responsabilidades democráticas, aun cuando puedan admitirse modulaciones proporcionadas a la ausencia de posibilidades efectivas de elección en los componentes de cada comunidad escolar. Exigencias constitucionales derivadas, a este respecto, para los centros públicos, tanto del art. 1.1 CE (principio democrático) como de sus arts. 66, 97, 134 y concordantes, en su aplicabilidad general, del modo en cada caso oportuno, a las diversidad de Entidades públicas de nuestro Estado Autonómico, son de obligada mención aquí, aun cuando no pueda ser más que de este modo sintético. Sin perjuicio, naturalmente, de la libertad de expresión docente (CE, art. 20.1 c]) y su distinto alcance según el tipo de centro público o privado y el nivel educativo (SSTC 5/1981, FFJJ 9 y ss., y 77/1985, FJ 9).

En este orden de cosas, plantea singular problemática el nivel universitario, por cuanto el art. 27.10 CE "reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca". No es posible detenerse en ello, pero no dejaremos de advertir la necesidad de no confundir la autonomía de organizaciones institucionales con su autogestión por sus servidores y/o usuarios, más o menos establemente vinculados con ellas. El TC, sin embargo, ha hecho hasta ahora cierta interpretación de la autonomía universitaria que hay que tener bien en cuenta (SSTC 26/1987, 55/1989, 106/1990, 130/1991, 187/1991, 235/1991, 156/1994, 131/1996. 179/1996, o 155/1997), aun sin olvidar los votos particulares que sus principales pronunciamientos han provocado, ni la tarea pendiente de reconsiderar aspectos de esa doctrina para articularla debidamente con otros principios constitucionales como los invocados hace un momento. Parafraseando lo afirmado sobre el Consejo General del Poder Judicial por la STC 839/1985, FJ 8, cabría decir también aquí que lo que la CE quiere es garantizar que las Universidades desempeñen determinadas funciones cuya asunción por el Gobierno o la Administración que de él depende jerárquicamente, "podría enturbiar la imagen de la" libertad científica y de cátedra (garantizadas más específicamente por el art. 20 CE) de quienes se integran en ellas como investigadores, estudiantes y profesores, "pero sin que de ello se derive que" sean o deban ser necesariamente "expresión del autogobierno de" éstos.

El art. 27.8, en fin, para concluir, determina que "los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes", lo que no deja de comportar un adicional reconocimiento implícito de las bases de libertad y pluralismo que la CE presume que habrá de tener el conjunto del sistema escolar.

Aspectos concretos del alcance del derecho a la educación en libertad y de las libertades públicas a él conexas, serán además determinados de modo importante por las exigencias del principio de igualdad (art. 14 CE), que veda diferencias de trato injustificadas (como, entre tantas otras, las que pudieran basarse en la opción por centros públicos o privados) o imposiciones igualitarias en la educación sin causa justificada.

En el orden competencial, el art. 149.1.30 CE contiene una reserva explícita a

favor del Estado de la competencia para la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y –sobre todo– normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia". Es, pues, sólo competencia legislativa básica la reservada al Estado en materia de derecho a la educación en libertad y libertades de enseñanza conexas, además de esa otra competencia normativa plena y exclusiva sobre títulos académicos y profesionales, especial intensificación de la competencia reservada al Estado en esta materia, con evidentes implicaciones también para la libertad profesional del art. 35 CE.

Esta previsión constitucional prevalece sobre la del art. 149.1.1, aunque no dejará de ser de aplicación el mandato contenido en ésta en orden a 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" educativos, en línea con lo exigido por los arts. 1.1., 14, y 139 CE, aunque ceñido a lo fundamental (STC 188/2001, FFJJ 6 y 12).

Por lo dicho, la materia educativa es una de las pocas en las que su reserva de regulación a ley orgánica por el juego combinado de los arts. 53.1 y 81.1 CE ha de referirse necesariamente sólo a lo básico de su regulación, al menos una vez que las Comunidades Autónomas han ido asumiendo las competencias legislativas de desarrollo que el citado art. 149.1.30 CE permite les sean asignadas por sus Estatutos respectivos.

Sin olvidar, por lo demás, que otro títulos competenciales (relaciones internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, bases de la actividad económica, Hacienda general, bases y coordinación general de la sanidad, y especialmente fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o servicio a la cultura común) pueden permitir al Estado otras actuaciones con incidencia en la enseñanza, tanto directa, general o especializada, como indirecta.

B) Las disposiciones internacionales; especial trascendencia de las más importantes para la "constitución educativa".

Del art. 96 CE resulta una primacía general de las normas internacionales, asumidas por España, sobre todo tipo de normas meramente internas a excepción de la propia CE.

Resulta además que, como ya se ha adelantado, el art. 10.2 CE ha establecido que "las normas (de la propia CE) relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la CE reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas ratificados por España"

Es, sobre todo, este valor hermenéutico constitucional de los numerosos e importantes textos internacionales sobre derecho a la educación incorporados a nuestro ordenamiento lo que obliga a dedicarles un apartado especial.

Hay que recordar ante todo el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH), que proclama el derecho a la educación (con alcance diverso según los niveles), establece algunos objetivos educativos obligados y afirma el "derecho preferente" de "los padres" para "escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos". En profunda correspondencia con ello, su art. 18 proclama que

la "libertad de pensamiento, de conciencia y de religión" es un "derecho" que "incluye", entre otras cosas, "la libertad de manifestar su religión o creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado" y, entre otros medios, "por la enseñanza". Todo bajo el principio de igualdad del art. 2, y con las eventuales limitaciones legales a que se refiere el art. 29.

Dos grandes Pactos Internacionales adoptados por Naciones Unidas en Nueva York en 1966 y ratificados por España en 1977, desarrollan la Declaración Universal: uno relativo a los derechos civiles y políticos (PIDCP) y otro referente a los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC). La educación aparece en los dos, lo que permite hablar a la doctrina y a los organismos de la ONU competentes en la protección de derechos humanos, de la naturaleza "transversal" del derecho a la educación.

El art. 18 PIDCP, además de reiterar lo dispuesto en el art. 18 DUDH, añade en su apartado 4 el compromiso de los Estados Parte, de "respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

El PIDESC se ocupa más extensamente del derecho a la educación en sus art. 13 y 14. Particular importancia reviste el 13, en el que, además de repetir con mayor concreción lo ya proclamado por el art. 26 DUDH, obliga en su apartado 3 a "respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones". Y en el ap.4 añade que "nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 (objetivos fundamentales obligatorios para toda enseñanza) y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado". Este art. 13 ha sido objeto de un específico "Comentario General", notablemente amplio, por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, el 8 de diciembre de 1999 (E/C 12/1999/10), que constituye un elemento hermenéutico no poco importante.

En el plano universal hay que referirse aún a la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1989 y ratificada por España en 1990.Procedente de la UNESCO, es asimismo importante la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 1960, vigente en España desde 1969. Es oportuno recordar que, entre otras cosas, su art. 2 declara expresamente que no constituye discriminación la enseñanza separada por razón del sexo bajo ciertas condiciones. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha reafirmado expresamente este criterio en el n.33 de su "Comentario General núm. 13" de 1999, antes citado.

A nivel europeo, hay que tener en cuenta, naturalmente, los arts. 9 y 14 del Convenio Europeo de 1950 para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (ratificado por España en 1979), y, sobre todo, el art. 2 de su Protocolo Adicional Primero, de 1952, ratificado por España en 1990, que obliga a no"negar a nadie el derecho a la instrucción" y a respetar"el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas".

Conviene recordar la especial eficacia jurídica de estas normas del Consejo de Europa, garantizadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, directamente accesible ahora, desde noviembre de 1998 (Protocolo 11), a todos los ciudadanos. Hay que tener en cuenta su jurisprudencia, ya importante en aspectos educativos.

Del conjunto de las disposiciones internacionales citadas, tanto universales como europeas, debe resaltarse su reiterada afirmación de la doble dimensión del derecho a la educación como libertad y como derecho de prestación, así como de las libertades a él necesariamente conexas, en altísima coincidencia incluso literal con muchas de las determinaciones de la carta fundamental española, y a veces con más concreción.

Hay otros tratados o acuerdos internacionales celebrados por España con relevancia para la educación y la consiguiente primacía, aunque no tengan valor a los efectos del art. 10.2 CE. Merece destacarse el Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, ratificado en diciembre del mismo año.

No tienen la prevalencia de los tratados pero hay que recordar aquí los Acuerdos de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España, aprobados respectivamente por las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, que obligan como las demás leyes del Estado. El art. 16.3 CE afirma un principio de "laicidad" del Estado que comporta su "aconfesionalidad" religiosa (prohibición de identificación de los Poderes públicos, sus instituciones y su ordenamiento con una determinada confesión religiosa), pero que, a la vez, inserto en un Estado social que comprende la libertad religiosa, como cualquier otra de las constitucionalmente reconocidas, como algo positivo cuyo ejercicio activo –siempre libre, obviamente– debe favorecerse a todos los ciudadanos (art. 9.2 CE), implica un deber "de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones", en función lógicamente de su presencia en la población española.

C) Marco comunitario europeo.

Hay que referirse aún, para completar estas referencias con primacía sobre nuestras leyes, al Derecho comunitario. En su nivel primario u "originario", constituye en realidad la *ley* comunitaria, pero se beneficia de la primacía propia de todos los tratados en nuestro Derecho interno (exceptuando la CE), que se comunica asimismo a todo el llamado Derecho "derivado" (directivas, reglamentos, resoluciones o decisiones, en su caso, ...) que se apoya en los tratados comunitarios y procede de las instituciones comunitarias.

Propiamente hablando, no hay aún una regulación comunitaria de la educación, ni de sus principios.

Fue el Tratado de Maastricht, de 1992, el que introdujo en el Tratado CE sus actuales arts. 149 y 150 (este último ligeramente retocado por el Tratado de Ámsterdam de 1997), otorgando a la Comunidad Europea una nueva competencia en política educativa, aunque de carácter muy limitado (art. 149), que vino a agruparse con la que ya poseía, desde el principio, en formación profesional (ahora en el art. 150).

Es de destacar que en ambos preceptos se ha puesto el cuidado de limitar expresamente la competencia comunitaria en relación con la de cada uno de los Estados

miembros, obligando a la Comunidad al "pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza (o de la formación profesional) y a la organización del sistema educativo (o de dicha formación), así como de su diversidad cultural y lingüística". De modo que la competencia de la Comunidad se reduce a ciertas políticas de cooperación y de fomento de la cooperación entre los Estados.

Las acciones comunitarias emprendidas, cada vez más amplias y mejor financiadas, deben tenerse bien en cuenta por las oportunidades que ofrecen, pero no condicionan jurídicamente al Estado ni a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

Algunos condicionamientos jurídicos sí derivan, en cambio, para el Estado –y por tanto también para las Comunidades Autónomas– del ejercicio por la Comunidad Europea de otras competencias más incisivas que le corresponden por el Tratado. Destacadamente las que, desde un principio, se le han conferido para promover y asegurar las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, en cuanto afectan precisamente a las actividades (o profesiones) no asalariadas, cuyo ejercicio suele requerir de diplomas, certificados u otros títulos y que están sujetas, en suma, a regulaciones estatales que fijan condiciones para su acceso y ejercicio. Los actuales arts. 47 y 55 otorgan a la Comunidad una competencia para adoptar directivas de coordinación normativa en esta materia, ya ampliamente ejercida.

No tiene, por ahora, carácter jurídico vinculante la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su art. 14, sobre el derecho a la educación, en su doble dimensión prestacional y de libertad, y sobre la libertad escolar, y su art. 13, sobre la libertad de cátedra y de investigación, no añaden nada en realidad al marco constitucional español ni a las garantías derivadas de las normas internacionales en vigor en nuestro país.

D) La normativa estatal.

El propio art. 18.1 EA dispone expresamente que la competencia del Principado en materia educativa habrá de ejercerse de acuerdo, no sólo con el art. 27 CE, sino también con las leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen. Hemos dado cuenta antes del fundamento constitucional de esta determinación. Por el contexto del mismo art. 18 EA parece confirmarse que la primacía de esas leyes orgánicas alcanzará a cuanto contengan de legislación básica, pues el desarrollo legislativo queda atribuido a la Comunidad Autónoma. Claro que la precisión de hasta donde llega lo básico en esta materia queda a la apreciación de las Cortes Generales y al juicio último que, en su caso, efectúe, en caso de conflicto, el Tribunal Constitucional. De hecho la amplitud de la normativa básica estatal actual es más que notable y no deja mucho espacio a desarrollos legislativos autonómicos eventualmente diferenciadores.

Sin poder entrar en detalles, hay que recordar al menos cuáles son las leyes orgánicas sobre educación. Por tratarse en algún caso aún de normas preconstitucionales o constituir complemento imprescindible requerido por las propias leyes orgánicas se benefician además de su posición de normativa básica directamente aplicable algunas otras leyes y reglamentos estatales (STC 131/1996, FJ 2), a los que no podremos ya hacer referencia, pero que es fácil identificar en las colecciones normativas sobre Derecho de la educación. Tampoco mencionaremos otras diversas leyes esta-

tales de aplicación, dictadas al amparo de títulos competenciales diversos, que inciden en la educación –sobre todo en la de los centros públicos–, aunque no versen por sí mismas sobre materia educativa.

En el ámbito de las enseñanzas no universitaria ha pasado a ser determinante la reciente LOCE o Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Incide ampliamente en casi todos los aspectos relevantes de la ordenación de la educación, desde sus principios básicos, la tabla de derechos y deberes de padres y alumnos o las becas, hasta la estructura del sistema, la regulación de la función docente y de los centros, o, en fin, la evaluación y la inspección.

Hay que destacar que, a tenor de varias de sus disposiciones finales, no pocos de sus artículos y disposiciones no tienen carácter de ley orgánica sino ordinaria (10ª), que se ha dictado al amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al art. 149.1.30ª CE, naturalmente, pero también, en determinados aspectos, en virtud del art. 149.1.1ª y 18ª (6ª) CE, lo que explica que puedan tener carácter básico algunos de sus preceptos con rango de ley ordinaria, y, en fin, que sus normas pueden ser desarrolladas en efecto por las Comunidades Autónomas "a excepción de las relativas a aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno o que, por su propia naturaleza, corresponden al Estado conforme a lo establecido en la disp. ad. 1ª.2 de la" LODE de 1985.

Por razones que probablemente no son sino coyunturalmente "políticas", pero técnicamente muy discutibles, esta nueva ley orgánica ha mantenido las tres grandes leyes orgánicas de las pasadas Legislaturas de mayoría socialista, aunque vaciándolas ampliamente de contenido o modificándolas de modo significativo. Hay que tener, pues, en cuenta a esas tres leyes orgánicas anteriores, en el estado en que han quedado tras las derogaciones que determina la disposición derogatoria de la LOCE y las modificaciones que se concretan en sus disposiciones finales. Son la LODE (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación), que, entre otras cosas, introdujo el régimen de los conciertos, la LOGSE (Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo), que, en efecto, cambió la estructura de los estudios estableciendo la actual, que se conserva ahora con algunas modificaciones, y la LOPEG (Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes).

En cuanto a la enseñanza universitaria, la ley orgánica actualmente vigente es la LOU o Ley Orgánica de Universidades, 6/2001, de 21 de diciembre, que, como se sabe, ha sustituido a la LRU o Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983, aun siguiendo esencialmente las pautas de ésta, en parte ya sentadas por la Ley General de Educación de 1970. Contiene con todo novedades importantes, como la necesidad de previa habilitación estatal en pruebas únicas, de ámbito nacional, convocadas por el Consejo de Coordinación Universitaria como requisito imprescindible para poder ingresar en los Cuerpos Docentes Universitarios en plazas a ellos reservadas que convoquen las Universidades públicas, la laboralización del profesorado contratado, la creación de Agencias de Evaluación, etc.

II.2.27.3. Traspasos de funciones y servicios del Estado al Principado.

Si prescindimos de funciones y servicios de enseñanza basados en títulos competenciales distintos del que sobre la educación en general proporciona el art. 18 EA

("enseñanza de la cultura autóctona" "fomento del bable", capacitación profesional agraria, formación sanitaria, política juvenil, etc.) –sobre lo que se han venido recibiendo sucesivamente transferencias y traspasos ya incluso desde los tiempos del Consejo General de Asturias (Real Decreto 2874/1979) y hasta en fechas recientes (Real Decreto 844/1995, en materia de fundaciones, incluidas las docentes, Reales Decretos 2084 o 2088/1999, en cuanto a "enseñanzas" náuticas y "formación ocupacional")–, hubo que esperar a la segunda mitad de los noventa para que se produjeran los traspasos que dieran efectividad –según se ha venido entendiendo– a las competencias conferidas en 1994 en el precepto estatutario aquí comentado. La Comunidad Autónoma experimentó con ello uno de sus mayores incrementos presupuestario, de personal, de patrimonio y de servicios.

Como en las demás Comunidades de régimen común, los traspasos se han producido en dos "oleadas": primero, los de la enseñanza universitaria y la Universidad de Oviedo, por Real Decreto 848/1995, de 30 de mayo, al final de la cuarta legislatura estatal (de mayoría socialista relativa), con efectos a partir del curso académico 95-96; algunos años más tarde, casi al final de la primera legislatura con mayoría del PP (también relativa), y con efectos de 1º de enero del 2000, toda la enseñanza no universitaria, por medio del Real Decreto 2081/1999, de 30 de diciembre. Los anexos de uno y otro Real Decreto puntualizan los términos de los traspasos, tal y como fueron acordados por la correspondiente Comisión mixta de transferencias, en sus sesiones plenarias, respectivamente, de 4 de mayo de 1995 y 21 de diciembre de 1999. Constituyen una referencia importante, aunque no única ni suprema, para identificar el alcance de las competencias asumidas por el Principado, y determinan de modo concreto la plena subrogación de éste en los diversos vínculos jurídicos que mantenían con el Estado el personal y los medios materiales y económicos de todo tipo cuyo traspaso se decreta, con las consiguientes transformaciones en las previsiones presupuestarias estatales y autonómicas. En ellos se reiteran y concretan asimismo las limitaciones y cargas o condicionamientos competenciales del Principado con respecto al Estado, en aplicación del art. 18 EA: de modo breve y parco en el de 1995 y con mucho más detalle y prolijidad en el de 1999.

Hay que añadir que aún por Real Decreto 12/2001, de 12 de enero, se ha producido una ampliación de traspasos con efectos de 1 de enero de 2001, al transferirse los funcionarios docentes de Instituciones Penitenciarias que prestasen servicio en Asturias, como consecuencia de su integración en el Cuerpo de Maestros por Real Decreto 1203/1999, en cumplimiento de la disposición adicional 10ª.3 LOGSE.

II.2.27.4. Legislación y desarrollos reglamentarios del Principado.

Hasta ahora ha habido poca legislación de la Junta General. Más extensa va siendo, en cambio, la normativa reglamentaria que ha ido generando el Ejecutivo.

La mayor parte de la regulación autonómica comenzó siendo, lógicamente, organizativa, y tal es el carácter de las dos leyes que se han aprobado hasta ahora. Pero ya más recientemente, han comenzado a establecerse más regulaciones reglamentarias sustantivas.

El Gobierno que viene conduciendo el proceso desde el verano de 1999 concretó su programa educativo muy particularmente, avanzada ya la Legislatura, en una Comunicación a la Junta General "sobre compromiso por la educación asturiana",

subrayando la idea de servicio público y de prioridad de la escuela pública (BOJG, V Leg., B, núm. 281, págs. 2 y ss.).

a) Por Ley 9/1996, de 27 diciembre, en sustitución del Consejo Asesor de Educación para la Enseñanza no Universitaria creado por Decreto en 1989 (reformado en 1992), se creó y reguló el Consejo Escolar del Principado de Asturias, a semejanza del Consejo Escolar del Estado, como "órgano consultivo y de participación social en la programación general de la enseñanza" no universitaria (art. 1), con 41 Consejeros más un Presidente designado por el del Principado. Por Decreto 62/1997 se ha aprobado su reglamento.

En el ámbito universitario no tardó mucho en aprobarse un primer texto legislativo, la Ley 2/1997, 16 julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, que vino a desplazar a la Ley estatal 5/1985, y cuya entrada en vigor parece haber creado alguna confusión transitoria sobre las competencias para fijar los precios públicos de la Universidad.

Las nuevas previsiones de la LOU sobre este tipo de órganos de las Universidades públicas no hacen imprescindible un cambio de su regulación autonómica, aunque, en cuanto impliquen alguna función nueva (LOU, art. 23) o antes no explicitada (LOU, art. 14.2.2º párrafo), haya que tenerlas en cuenta.

No hay más leyes en desarrollo específico del art. 18 EA, aunque sí algunas otras que tocan en alguna medida aspectos de la enseñanza, dictadas bajo otros títulos competenciales estatutarios (Ley 1/1998 sobre uso y promoción del bable o Leyes como la del Turismo, 7/2001, arts. 5.1.g] y 63, o la del Voluntariado Social, 10/2001, art. 4.c], etc.).

Algunas disposiciones con fuerza de ley del Principado tocan también aspectos importantes para el régimen de la educación, pero no en su especificidad sino en cuanto objeto de la actividad de la Administración pública regulada en ellas: así las relativas al funcionamiento económico de una entidad pública ahora autonómica como la Universidad de Oviedo (Decreto Legislativo 2/1998, que aprobó el Texto Refundido del Régimen económico y presupuestario, mod. en su disp.ad.1ª sobre la Universidad de Oviedo, por el art. 1.9 de la Ley de medidas 4/2000), al régimen del personal de los centros públicos (así la Ley de medidas 18/1999, disp. adicional 1ª, en cuanto al personal docente no universitario que iba a ser traspasado, para aclarar que seguirían sometidos a las normas del Estado hasta que el Principado dicte las propias conforme al art. 14 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración, 3/19985, modificada por la 4/1991), etc.

b) En el orden reglamentario, dejamos para el apartado siguiente las normas organizativas y sólo mencionaremos aquí las no organizativas. Nos limitaremos en ambos casos a las adoptadas por Decreto del Gobierno autonómico, aunque debe saberse que hay además múltiples resoluciones de la Consejería competente no poco importantes.

En el nivel universitario debemos recordar los dos siguientes Decretos del Consejo de Gobierno: el 13/1998, sobre procedimiento de creación de centros universitarios y titulaciones, así como de autorización de estudios conducentes a titulaciones extranjeras y la aprobación de la adscripción a la Universidad de Oviedo de Centros e Institutos de nivel universitario; y el 14/1999, sobre régimen de publicidad de los actos y acuerdos normativos de la Universidad de Oviedo.

A diferencia de otras Comunidades Autónomas, el Principado no ha establecido aún el régimen del personal docente e investigador contratado de las Universidades,

en cuanto pueda hacerlo conforme a lo dispuesto por los arts. 48 y ss. LOU y las reservas competenciales a favor del Estado contenidas en el art. 149.1 CE sobre la legislación laboral y la legislación básica sobre contratos de las Administraciones públicas. El Consejo de Gobierno ha adoptado, en cambio, un Acuerdo el 11 julio 2002 autorizando sólo, de momento, la contratación de Ayudantes y profesores Asociados.

Podemos situar también aquí los Decretos reglamentarios que tendrán o ya han tenido por objeto la organización de la Universidad de Oviedo, sea en su conjunto, como será el caso del que proceda a aprobar sus Estatutos conforme al art. 6.2 de la LOU, sea respecto a nuevos Centros o Institutos conforme a los arts. 8.2 y 10.3 LOU (y al Decreto 13/1998 antes citado), o, en fin, respecto a nuevos Centros adscritos (art. 11.1 LOU). Aunque se trata de normas organizativas, no se refieren a la Administración educativa *stricto sensu* sino a este importante establecimiento público de educación e investigación, con personalidad jurídica propia, que es la Universidad, por lo que destacan en ellas su relevancia "funcional" como instrumentación de la actividad pública prestacional en este campo. Hay que subrayar además que en todas esas normas tiene un papel muy destacado la participación de la propia Universidad, como medio de protección de su propia autonomía.

En el ámbito no universitario, ya un Decreto 89/1994 creó el Registro General de Capacitación (profesional) en la Dirección entonces Regional de Educación, que más que una medida organizativa lo es funcional, por ser los registros administrativos una forma específica de la actuación administrativa. Por razón similar –y aunque toque a materia que cuenta con otro título competencial estatutario– podemos referirnos al Decreto 34/1998 sobre el Registro de fundaciones docentes y culturales de interés general en la entonces Consejería de Cultura (hoy de Educación), bajo la dependencia del Servicio de Educación. Más importancia en este orden tiene el Decreto 25/2001, que ha creado el Registro de Títulos Académicos y Profesionales del Principado de Asturias, para los correspondientes a las enseñanzas establecidas en la LOGSE que se expidan por la Consejería de Educación y Cultura al alumnado que haya finalizado sus estudios en centros docentes de la Comunidad Autónoma y que tendrán validez en todo el territorio nacional, conforme al Real Decreto 733/1995 y Orden Ministerial 30.04.1996. Y, en fin, cabe mencionar por haber quedado asignado a la Administración educativa, el Registro General de Capacitación en bable/asturiano y en gallego/asturiano, en virtud del Decreto 39/2001.

Deben tenerse en cuenta, por otra parte, por su relevancia para la actividad prestacional de la Administración educativa, aunque varios tengan por objeto precisamente la organización de determinados establecimientos públicos que les sirven de instrumento, los siguientes Decretos:

-63/2001, que aprobó el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Básica, nueva modalidad de Centros públicos proyectada para facilitar el acceso a la educación básica obligatoria especialmente a los alumnos de extensas zonas rurales. El art. 65.2 de la nueva LOCE 10/2002 les presta ahora la cobertura legal antes situada en el art. 11.2 de la LODE.

-42/2001, sobre los Centros de Profesorado y de Recursos, sobre la base del Título IV LOGSE, y su art. 56 (formación permanente), no derogado por la LOCE.

-62/2001, complementario del anterior, por cuanto regula la formación permanente del profesorado, previendo un Plan Regional de Formación Permanente del profesorado (art. 5) y la creación de una Comisión Regional de Formación del Profesorado (art. 6).

-124/2002, sobre la Red de Centros Públicos de Personas Adultas y sus centros.

Habría que añadir referencias a los Decretos de creación o recalificación de centros públicos, pero no es posible. Citaremos sólo a modo de ejemplos recientes por su singularidad, los 24 y 27/2002, relativos al Conservatorio Profesional de Música "Mancomunidad Valle del Nalón" y a la nueva Escuela Superior de Arte de Avilés, así como el 107/2002, que ha creado la Escuela Superior de Arte Dramático de Gijón.

Más importancia para la ordenación del sistema educativo tienen las normas reglamentarias dictadas en primavera de 2002: el Decreto 69/2002 sobre el currículo de ESO, que ahora tendrá que adaptarse a la nueva LOCE, por cuanto ésta ha derogado los preceptos de la LOGSE en que se basaba, sustituyéndolos por los arts. 21 y ss. de su propio texto; y el 70/2002 sobre el currículo del Bachillerato, al que es igualmente aplicable lo que acaba de decirse sobre la LOCE, que se ocupa de esa etapa educativa en sus arts. 33 y ss..

Hay que tener en cuenta, por otra parte, la incidencia en la actividad de la Administración educativa autonómica de diversas normas generales del Principado, basadas en otros títulos competenciales, como las aprobadas por Decreto 67/2002, sobre los procedimientos administrativos de la Administración del Principado, determinando, en aplicación de la Ley básica 30/1992, los supuestos de silencio negativo y positivo, y en cuyos anexos aparecen contemplados numerosos procedimientos administrativos en materia de enseñanza no universitaria y algunos en la universitaria. Otros ejemplos sería el Decreto 19/2002, sobre retribuciones del personal funcionario de la Administración autonómica y del personal docente no universitario, o Acuerdos del Consejo de Gobierno como el de 9 mayo 2002, que fija las plantillas orgánicas de los centros públicos no universitarios, tras negociación sindical en la Mesa Sectorial de Educación.

También, en fin, por vía de convenios con el Estado, la Administración autonómica ha contribuido a establecer pautas de actuación vinculantes, como en los casos del Acuerdo Marco para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, o el Convenio de colaboración para la mejora de la calidad de la enseñanza no universitaria, ambos de 2002.

II.2.27.5. Organización de la Administración educativa asturiana.

a) Ya desde los tiempos preautonómicos del Consejo General, y aun sin competencias en el ámbito educativo propiamente dicho, la Consejería de Cultura, que nunca ha faltado con este u otro nombre en Asturias, ha contado con una Dirección de Educación.

Como suele ocurrir en el Estado y en las demás Comunidades Autónomas, es común que al inicio de cada nueva Legislatura o en cada crisis de gobierno de alguna importancia se produzca una reorganización administrativa más o menos significativa. La que se produjo en el Principado tras las elecciones autonómicas de la primavera de 1995, coincidiendo prácticamente con el traspaso de las competencias en materia universitaria, fue especialmente importante, al pasar a gobernar el PP, tras varias Legislaturas de gobiernos socialistas. Por Decreto 6/1995 del Presidente –de modo análogo a lo que hiciera Aznar en 1987 al llegar a la Presidencia en Castilla y León– las Consejerías quedaron reducidas de ocho a seis: una de ellas la de Cultura.

El Decreto 119/1995 estableció su estructura contemplando la tradicional Dirección Regional de Educación y elevando a Dirección General el Servicio de Universidades e Investigación creado por Decreto 63/1994.

Por Decreto 37/1996 se dio nueva estructura orgánica a la Consejería de Cultura, derogando el Decreto de 1995, aunque sin grandes cambios. Quedó adscrita a la Dirección Regional de Educación la nueva Agencia de Formación (profesional), que se creó a la vez como órgano desconcentrado por Decreto 36/1996 en los mismos finales de julio de 1996.

Tras las elecciones autonómicas de 1999, vuelve el PSOE al Gobierno regional y se retorna a la antigua estructura administrativa pero sensiblemente ampliada, también para afrontar la gestión de las crecientes competencias que el Principado había ido asumiendo y estaba a punto de asumir por entonces, en aplicación de las reformas del EA de 1994 y el mismo 1999. Por Decreto del Presidente 10/1999 las 6 Consejerías se convierten en 11, volviéndose a denominaciones anteriores a 1995 y añadiéndose otras nuevas: aparece la actual Consejería de Educación y Cultura. La Agencia Regional de Formación deja de depender de Educación y pasa a Trabajo y Promoción de Empleo. Una semana después, por Decreto del Presidente 14/1999, las Direcciones Regionales pasaron a denominarse Direcciones Generales.

Enseguida, por Decreto 64/1999, se estableció la nueva organización de la Consejería, reemplazada luego, con carácter más definitivo, por Decreto 12/2000, de 3 febrero. De sus modificaciones posteriores hay que destacar la operada por Decreto 88/2002, 27 junio, que crea un dispositivo específico para las enseñanzas artísticas y excluye de la denominación de la Dirección General de Universidades e Investigación la referencia adicional a las Enseñanzas Superiores, ambiguamente contenida en la regulación anterior (en el marco del confuso contexto actual de nuestro ordenamiento al respecto, en particular desde que la LOGSE creara la formación profesional "superior").

De la educación se ocupa actualmente, tras la reestructuración de las Consejerías obrada por Decreto 9/2003, de 7 de julio, del Presidente del Principado, la Consejería de Educación y Ciencia, cuya estructura orgánica básica viene regulada en el Decreto 88/2003, y que sucintamente se refiere a continuación:

A) Organos centrales: a) Secretaría General Técnica; b) Dirección General de Recursos Humanos; c) Dirección General de Planificación, Centros e Infraestructuras; d) Dirección General de Ordenación Académica e Innovación; e) Dirección General de Formación Profesional; f) Viceconsejería de Ciencia y Tecnología; f.1.) Dirección General de Universidades e Innovación Tecnológica. B) Como órganos de asesoramiento y apoyo se hallan adscritos a la Consejería de Educación y Ciencia, los siguientes: a) Consejo Escolar del Principado de Asturias; b) Consejo Asturiano de Formación Profesional; c) Consejo Asesor de Investigación; C) Directamente dependiente del Consejero de Educación y Ciencia existirá un Servicio de Inspección Educativa. D) Para asistir a quien sea titular de la Consejería en la determinación de las directrices de actuación de los Centros directivos y en la coordinación de las actuaciones de la Consejería, funcionará, como órgano interno, un Consejo de Dirección que estará presidido por el titular de la Consejería y del que formarán parte quienes sean titulares de los órganos centrales y, en su caso, desconcentrados de la Consejería, con rango al menos de Dirección General, sin perjuicio de la asistencia a sus reuniones del personal que, en cada caso, sea convocado por la Presidencia.

A la Dirección General de Recursos Humanos le corresponde ejercer las competencias en materia de gestión de personal docente no universitario y personal laboral adscrito a los centros docentes. Se estructura en dos Servicios, de Personal y de Gestión Administrativa. A la Dirección General de Planificación, Centros e Infraestructuras le corresponde, respecto de los centros docentes de niveles no universitarios y enseñanzas artísticas, ejercer las funciones en materia de planificación de la red de centros educativos y gestión económica de los mismos, la organización y programació de efectivos, y la planificación y ejecución de las inversiones. Se estructura en los Servicios de Centros, de Gestión Económica y de Enseñanzas Artísticas. La Dirección General de Ordenación Académica e Innovación ejerce las competencias, en los niveles no universitarios, en materia de ordenación de enseñanzas y de régimen de funcionamiento de los centros, innovación educativa, formación del profesorado, gestión de programas institucionales y de atención a la diversidad, y evaluación general del sistema educativo asturiano. Consta de tres Servicios: Ordenación Académica, Innovación y Apoyo a la Acción Educativa y Evaluación y Calidad Educativa. La Dirección General de Formación Profesional se ocupa de la formación profesional reglada, ocupacional y continua. Tiene tres Servicios: Formación Profesional y Aprendizaje Permanente, Formación Ocupacional y Continua y Progamas de Formación para la Inserción y Otros Proyectos Innovadores.

La Viceconsjería de Ciencia y Tecnología ejerce las competencias en relación con la enseñanza superior y el desarrollo de la investigación científica, innovación y transferencia tecnológica. De ella depende la Dirección General de Universidades e Innovación Tecnológica, que desarrolla la política del Principado en relación con la Universidad y otros centros superiores, y que se estructura en los Servicios de Gestión Universitaria y de Innovación y Transferencia Tecnológica.

Hay, además, otros órganos, fuera de la línea jerárquica de órganos activos que queda descrita. Ya hemos dado cuenta más arriba del Consejo Escolar del Principado. Pero deben recordarse asimismo, entre los consultivos, el Consejo Asesor de Investigación Científica y Tecnológica (Decreto 11/1998) y el Consejo de Asturias de la Formación Profesional (consultivo y de concertación): Decreto 78/2000, modificado en su art. 5.1.d) por Decreto 38/2001, 5 abril, para suprimir, en el nombramiento por el Consejo de Gobierno de los cuatro expertos de reconocido prestigio en materia de FP, la previa audiencia de la Junta General del Principado, limitándola a la de los Agentes Económicos y Sociales.

Carácter consultivo, asesor y de apoyo de la Consejería tienen asimismo los Comités de las Direcciones de Centros Públicos (Decreto 133/2001): uno de Centros de Infantil y Primaria (junto con Educación Especial y Colegios Rurales Agrupados), y otro de Centros de Secundaria (incluyendo los de Educación Básica, las Escuelas Oficiales de Idiomas, los Centros de Formación Permanente de Adultos y los de Enseñanzas Artísticas).

En otro plano, pero también con naturaleza consultiva, asesora (y un novedoso papel adicional, que deberá plasmar en planes anuales de acción), el Decreto 59/2000 creó el Consejo Asturiano de las Artes y las Ciencias.

Para algunas actuaciones, especialmente, de gestión de ayudas o becas, cuenta la Consejería como entidad colaboradora –realmente bajo su "influencia dominante", al contar con el 60% de su Comisión Ejecutiva– con la FICYT: Fundación para el Fomento en Asturias de la Investigación Científica Aplicada y la Tecnología.

II.2.27.6. Principal jurisprudencia constitucional y ordinaria.

Hemos ido citando la mayoría de las sentencias del Tribunal Constitucional en la materia, sin que sea posible detenernos en examinar toda su abundante doctrina. Pero en punto particularmente a criterios de distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en esta materia, habría que llamar ahora la atención, ya para concluir, acerca de algunas sentencias del Tribunal Constitucional más destacables: STC 330/1993 sobre falta de competencia estatal para la gestión centralizada de ayudas a la formación del profesorado, o 188/2001, que, aun con importantes votos particulares en contra, confirma la legitimidad constitucional de la regulación y convocatoria de becas por el Estado, pero impone límites en su gestión centralizada; 137/1986 (*ikastolas*) sobre competencias en el régimen de organización y del personal de los centros no universitarios, o 131/1996, acerca de la competencia estatal sobre los requisitos de creación de Universidades y centros universitarios, la 154/1985, sobre límites competenciales autonómicos en educación a distancia para actuaciones fuera del territorio de la Comunidad Autónoma que la organice y dispense, la 93/1985, sobre competencia estatal en materia de equivalencia de títulos, o incluso las 87 y 88/1983 sobre la evidente competencia del Estado para la regulación de las enseñanzas mínimas y lo que este concepto incluye, que años más tarde se completaría en la 38/1992 en relación con las experimentaciones educativas, y, en fin, la 6/1982 (más al comienzo aún del proceso autonómico)) sobre la legitimidad y alcance nada menos que de la Alta Inspección del Estado, "procedimiento lícito de control" establecido en el propio art. 18.1 objeto de este comentario y ahora regulado en los arts. 101 y 102 de la nueva LOCE de 2002.

Hay, por lo demás, todo un grupo de SSTC (87/1983, 137/1986, 195/1989, 19/1990, 337/1994) importantes para las Comunidades con cooficialidad de lenguas distintas, lo que no es el caso de Asturias, aunque el art. 4 EA garantice su protección.

El Tribunal Supremo, por su parte, ha ido produciendo una amplia jurisprudencia en la aplicación del ordenamiento educativo, que, sin embargo, no es posible ya ni siquiera sinterizar aquí.

La actuación de la Administración educativa del Principado ha ido provocado también ya diversas sentencias en lo contencioso-administrativo: un buen grupo en materia de conciertos educativos (SSTSJ 1406 y 1436 de 2000, y 44, 137, 156, 801, 804, 805 de 2001) y alguna sobre la exigibilidad de consejo escolar en cierto tipo de centros (176/2000), que se han dictado en general con sentido favorable a la Administración en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, aunque aplicándose un viejo criterio restrictivo sobre los límites de lo enjuiciable, no fácilmente encajable, en principio, en la actual regulación de ese procedimiento en la Ley 29/1998.

También la Universidad de Oviedo ha dado lugar a algunas sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ, generalmente favorables a ella, como la 459/1998, sobre adscripción de asignatura a área de conocimiento, o las múltiples recaídas sobre denegación de exención de precios públicos a funcionarios del ramo educativo, y sólo alguna –hasta donde hemos podido conocer– desfavorable, como la 784/1996, provocada con motivo de la contratación de un Profesor Asociado por quien se vio postergado por falta de reconocimiento de su docencia como tutor en la UNED.

Otro campo sería el relativo al personal de la función pública docente, pero no es posible entrar ya en él, aunque la Administración educativa se ha visto envuelta en no pocos pleitos.

II.2.28. Procedimiento administrativo[*].

II.2.28.1. La inclusión del título competencial.

La redacción del art. 10.1.33 EA tal como se encuentra en el texto vigente procede de la última reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, siguiendo el precedente de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas aprobados por la vía del art. 151 y Disposición Transitoria Segunda CE (art. 10.6 EV; art. 9.3 ECAT; art. 27.5 EG y art. 13.4 EAND).

En la redacción inicial del EA aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, no se contenía una referencia expresa al procedimiento administrativo, que únicamente podía entenderse comprendido bajo la expresión «especialidades del régimen jurídico-administrativo, derivado de las competencias asumidas por el Principado de Asturias» (art. 11 h]), que ha desaparecido del texto vigente; y ello por cuanto que dentro de la rúbrica régimen jurídico la doctrina científica viene englobando tradicionalmente, entre otras cuestiones, el procedimiento administrativo. Y así en el comentario realizado a dicho apartado h), del art. 11. se alude al procedimiento administrativo (Cfr. *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid 1987, págs 142-143).

Todavía, el precepto presentó otra redacción, en un momento intermedio, en virtud de la reforma efectuada por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, que incorporó al art. 10 un apartado 27 con la siguiente redacción: «Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia». Se trata de una formulación más simple que la contenida en el texto vigente, ya que las especialidades procedimentales, como se tendrá ocasión de precisar, se derivarán no solo de las organización propia, sino fundamentalmente del derecho sustantivo que *ratione materiae* sea competencia autonómica, tal como ha precisado el Tribunal Constitucional (STC 227/1988, FJ 32).

II.2.28.2. El procedimiento administrativo común como competencia estatal.

El sentido y alcance de esta competencia autonómica hay que precisarlo par-

---

[*] **Juan Luis de la Vallina Velarde**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: la bibliografía sobre la LRJPAC es ya muy extensa, bastando citar los comentarios de: Garrido Falla F.-Fernández Pastrana J.M., *Régimen Jurídica y Procedimiento de las Administraciones públicas (Un estudio de las leyes 30/92 y4/99)*, 3ª ed. (Madrid 2000); González Pérez J.-González Navarro F, Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento administrativo común, 2ª ed. (Madrid 1999); sobre el procedimiento administrativo en relación a las Comunidades Autónomas: Peman Gavin J, "El régimen jurídico de la actividad de la Administración de la Comunidad de Madrid", *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987, págs. 255 y ss.; Piñar Mañas JL, "Procedimiento administrativo en relación a las Comunidades Autónomas, en Gobierno y Administración en la Constitución", Madrid, 1988, vol II, págs 1447 ss.

tiendo de las previsiones constitucionales en relación a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En el texto constitucional aparte de la referencia que al procedimiento administrativo se efectúa en el art. 105 c) al determinar, en un precepto sin precedentes en nuestra historia constitucional, que queda reservado a la ley la regulación del «procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado», es el art. 149.1.18 CE quien determina que corresponde al Estado la competencia sobre «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de la organización propia de la Comunidad».

Aunque el precepto constitucional al referirse al procedimiento administrativo común no utiliza la expresión bases o legislación básica, hay que entender que la competencia estatal hace referencia a una normación básica, con el significado y alcance que la institución presenta, tal como viene precisando la doctrina constitucional a partir de la STC 32/1981, de 28 de julio (FJ 5) y corno más adelante se tendrá ocasión de puntualizar. Así el Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de Medidas Urgentes Administrativas, Financieras, Fiscales y Laborales, en su Exposición de Motivos establece que estas normas se dictan «como ensayo previo a la revisión del procedimiento administrativo general y tienen el carácter de legislación básica de procedimiento administrativo conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución».

Acerca de lo que deba entenderse por procedimiento administrativa común también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional al resolver, de forma acumulada, diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varios Parlamentos y Gobiernos autonómicos contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas y conflictos de competencia acerca de la normativa estatal en desarrollo de dicha ley. Para el Tribunal Constitucional «el adjetivo común que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento... Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común,... lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio artículo 149.1.18– coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione matariae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración.. Así lo impone la 1ógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevaría a cabo conforme a Derecho.... En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, sí bien deberán respetar en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 227/1988, FJ 32).

Doctrina constitucional que reitera y precisa con posterioridad al indicar que «este Tribunal no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos,); en esta competencia se ha incluido también los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativas, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Sin embargo, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento as¡ entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999, FJ3).

II.2.28.3. La LRJPAC.

La Ley estatal que ha venido a establecer la regulación básica del procedimiento administrativo común es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC), con la importante modificación, en aspectos sustanciales, producida por Ley 4/1999, de 13 de enero. No obstante, con anterioridad la Ley del Proceso Autonómica de 14 de octubre de 1983, en un precepto que había sobrevivido al naufragio de la LOAPA, hacía aplicable a las Comunidades Autónomas la vieja Ley de Procedimiento administrativo de 1958 al establecer que «será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los Organismos que de ellas dependen la legislación del Estado sobra el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de la organización propia de aquellas. Tales peculiaridades deberán ser aprobados por ley de la respectiva Comunidad Autónoma, sin que en ningún caso pueden reducirse las garantías que establece la legislación estatal en favor del administrado» (art. 12)

La Exposición de Motivos de LRJPAC manifiesta que viene a regular el procedimiento administrativo común en cuanto «competencia normativa plena y exclusiva del Estado.... de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa»; con ello está diciendo que para el texto constitucional (art. 149.1.18) existe una diferencia entre régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común en cuanto que respecto al primero corresponde al Estado dictar las bases, permitiendo a las Comunidades Autónomas su desarrollo por medio de normas propias, mientras que la competencia estatal sobre el procedimiento común es «plena y exclusiva». No obstante ello, ya quedó indicado que la regulación estatal contenida en la LRJPAC debe ser conceptuada como una normativa básica, Así lo ha venido a entender la STC 50/1999, al conocer del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Castilla-León y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña fundamentado en que determinadas regulaciones no podían tener carácter básico, al quedar fuera de la cobertura del precepto constitucional y así ser entendido por el interprete constitucional, al considerar en el fallo de dicha sentencia que determinados aspectos de la regulación de los órganos colegiados “no tienen carácter básico, por lo que son contrarios al orden constitucional de competencias».

Carácter básico que asimismo le atribuye la LRJAPA, tanto en su Preámbulo como en diversos preceptos de su articulado.

Se trata, por consiguiente, de una «regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación... (que) proporciona al sistema normativo... un denominador común, a partir del cual cada Comunidad Autónoma podrá desarrollar sus propias competencias» (STC 32/1983, FJ 2; en análogo sentido SSTC 225/1993, FJ 3; 197/1996, FJ 5 y 50/1999, FJ 3).

Como el propio título de la LRJPAC pone de relieve su regulación va más allá del procedimiento administrativo propiamente dicho, comprendiendo cuestiones de carácter organizativo, así corno la regulación de la potestad sancionadora y la responsabilidad administrativa. La normativa de general aplicación referente al procedimiento administrativo común, en el sentido precisado por el Tribunal Constitucional, aparece recogida en su núcleo central en los Títulos VI (De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos) y VII (De la revisión de los actos administrativos), completados con la regulación que en el Título IV (De la actividad de las Administraciones públicas) se efectúa acerca de los derechos del ciudadano, términos y plazos y régimen jurídico de los actos administrativos.

II.2.28.4. La competencia autonómica en materia de procedimiento administrativo.

Como se deduce de la redacción actual que presenta la atribución de esta competencia en el art. 10.33 EA, las especialidades propias en materia de procedimiento administrativo, que pueden ser objeto de regulación por el Principado de Asturias, afectan a dos ordenes de cuestiones. Por una parte, las derivadas de su organización específica y, por otra, las exigidas para la realización de la actividad administrativa que demanda la aplicación de su derecho sustantivo, es decir, las derivadas del ejercicio de las competencias materiales que le atribuye el ordenamiento jurídico.

Estas últimas especialidades *ratione materiae* aparecerán recogidas en la normativa propia de la actividad o servicio de que se trate, respetando, en todo caso, las garantías que con carácter básico se recogen en la LRLPAC corno propias del procedimiento administrativo común. Como ha señalado la doctrina constitucional «cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinado a ejecutarla» (STC 227/1988 FJ 32).

Lógicamente, no es posible efectuar aquí con detalle una referencia a estas posibles especialidades, que pueda contener la legislación sectorial reguladora de las competencias materiales autonómicas. Un supuesto expresivo de ellas es el que se contiene en el Decreto 65/1994, de 4 de agosto, por el que se aprueban normas relativas a procedimientos administrativos de la Administración del Principado de Asturias, al determinar los plazos de resolución y los efectos estimatorios o desestimatorios de los diferentes procedimientos materiales que se recogen con su normativa propia, agrupados por Consejerías (la regulación que se contiene en este Decreto se encuentra modificada por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales (art. 5), que incorpora un art. 9 bis a la LRJAPA, referido al silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y que, a su vez, ha sido objeto de

modificación por el art. 7 de la Ley de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales de diciembre de 2002).

En todo caso las normas que disciplinan el ejercicio de la competencia material propia de la Comunidad establecerán la regulación procedimental que corresponda; basta como ejemplo de ello citar el Decreto de 12 de marzo de 1996 que aprueba el Procedimiento para la creación de Centros universitarios y Titulaciones o el Decreto de 11 de marzo de 1998 sobre Procedimiento para la instalación de Parques eólicos.

En lo que se refiere a las especialidades derivadas de la propia organización aparecen recogidas con carácter general en la LRJAPA y que, en alguna medida, se contenían con anterioridad en la primitiva Ley 1/1982, de 24 de mayo, de la Legislatura Provisional, con la posterior convalidación y modificación por Ley 9/1983, de 12 de diciembre, una vez celebradas las primeras elecciones a la Junta General. Como señala el preámbulo de la LRJAPA partiendo de "la posibilidad competencial del Principado de Asturias, recogida en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía, de regular... el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia... respetando y ajustándose a la legislación básica estatal, regula los aspectos procedimentales».

Como rasgos concretos de esta regulación procedimental podemos señalar los siguientes:

1) En relación a una serie de instituciones jurídicas la LRJAPA se limita a recoger la regulación de la LRJPAC con determinación del órgano de la Administración autonómica al que corresponde el ejercicio de la competencia, o bien especifica alguna especialidad derivada de las peculiaridades organizativas de la Comunidad Autónoma; así sucede en relación al ejercicio de determinados derechos del ciudadano (derecho de información –art. 5–; derecho de acceso a archivos y registros –art.7-), creación de órganos (art. 13), regulación de ciertas figuras de transferencia de competencias (delegación, avocación –arts 15 a 17-), ejecución forzosa de los actos administrativos (art. 23), revisión de oficio y declaración de lesividad (art.25), determinación de los actos que ponen fin a la vía administrativa (art. 26) y recurso extraordinario de revisión (art. 29). En este sentido la Ley autonómica viene a cumplir un papel semejante al que es propio de la Ley del Gobierno y de la LOFAGE en relación a la Administración del Estado, en cuanto normativa que precisa el ejercicio de las competencias cuya regulación a nivel básico se contiene en la LRJPAC.

2) La atribución de las competencias decisorias, con trascendencia respecto a terceros, se efectúa en favor del Consejo de Gobierno y de los Consejeros, salvo que se encuentren específicamente desconcentradas en órganos dependientes de aquellos, cuando circunstancias de carácter organizativo, funcional o territorial lo hagan necesario (art. 14).

3) Determinación de la forma jurídica que deban revestir los actos y disposiciones de los distintos órganos de la Administración autonómica (art. 21), distinguiendo los Decretos del Presidente (con refrendo o sin él); Decretos (las disposiciones de carácter general) y Acuerdos del Consejo de Gobierno; Ordenes (normas jurídicas) y Acuerdos de Comisiones Delegadas, y Resoluciones de los Consejeros y demás órganos con competencias resolutorias.

4) Régimen peculiar de impugnación de los actos de los titulares de las Consejerías, al establecerse un recurso de súplica ante el Consejo de Gobierno (art. 28), inexistente en la LRJPAC y análogo al que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 establecía contra determinados actos de los Ministros ante el

Consejo de Ministros. Asimismo, contra los actos de los órganos de gobierno de los Organismos autónomos y otras Entidades de derecho público se abre la posibilidad de recurso ante el titular de la Consejería a la que estén adscritos (art. 27.2).

5) Atribución a la Consejería de Hacienda del conocimiento de las reclamaciones económico administrativa en las materias de la competencia autonómica susceptibles de tal impugnación, cuyas resoluciones pondrán fin a la vía administrativa (art. 30).

6) La regulación del procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas (arts. 32-34) se efectúa tomando por base la que contenía la vieja ley de Procedimiento administrativo de 1958, y en tal sentido resulta más completa y exigente que la que hoy día se contiene para el Estado en la Ley del Gobierno (art. 24). Ya con anterioridad a esta regulación autonómica, la Administración del Principado de Asturias había publicado una resolución, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de junio de 1992, relativa a una Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

II.2.29. Corporaciones de Derecho Público[*].

De conformidad con el art. 11.9 EA, corresponde al Principado en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales; e igualmente, el ejercicio de las profesiones tituladas.

II.2.29.1. Origen del precepto y reformas.

La competencia asturiana sobre las Corporaciones de Derecho Público se introduce en el EA por medio de la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, que reformando el art. 11 de la Ley Orgánica 7/1981, vino a disponer un apartado 9 en su art. 11, en virtud del cual correspondía al Principado –en el marco de la legislación básica del Estado– el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales". Como se ve, la competencia actual se ha reforzado, pues a través de la Ley Orgánica 1/1999 se añade la competencia sobre el ejercicio de las profesiones tituladas.

II.2.239.2. Disposiciones constitucionales y comunitarias relevantes.

La regulación de las Corporaciones de Derecho Público, en tanto que entidades de base asociativa, incide en el derecho fundamental de asociación. Esto no supone privar al Principado de sus competencias normativas al respecto, pero sí reconocer

---

[*] **GONZALO VILLARINO SAMALEA**, Profesor Dr. Asociado de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo. Técnico Urbanista.

Nota bibliográfica: Entrena Cuesta, R., *Curso de Derecho Administr*ativo, I/2, Tecnos, 1995; Martínez López-Muñiz, JL., «Naturaleza de las Corporaciones Públicas profesionales», R*evista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39; García de Enterría, E., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, 2000.

al Estado la posibilidad de establecer normativamente las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de tal derecho. No debe olvidarse que conforme al art. 36 CE "la Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos".

Por otro lado, en tanto que entes gestores, las citadas corporaciones habrán de sujetar su actuación a la normativa de las distintas Administraciones territoriales cuyos intereses o potestades concretas gestionen.

Sin embargo, el título competencial que ha utilizado el Estado para justificar su normación ha sido el de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª), esto es, el más discutido doctrinalmente, por la propia naturaleza híbrida de las corporaciones, como lo demuestra el polémico art. 15 LRJPAC, significativamente incluido en el Título III de la Ley, atinente al "Régimen general de las Administraciones de las Comunidades Autónomas". Pues bien, consecuentemente con el título habilitante empleado, el Estado se ha limitado a dictar normas básicas, respecto de las Corporaciones representativas de intereses económicos en el apartado 1 del citado art. 15; y respecto de las Corporaciones representativas de intereses profesionales, el apartado 2 del art. 15 remite a las bases contenidas en la legislación del Estado reguladora de dichas corporaciones, limitándose a señalar la posibilidad de creación de Consejos Generales o Superiores de dichas Corporaciones, a los que se conferiría la representación nacional e internacional de los intereses respectivos.

En cuanto a las profesiones tituladas, el Estado cuenta no sólo con el título del art. 149.1.1ª, en aras a garantizar la igualdad de todos, sino también con las competencias sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1.30ª).

II.2.29.3. Legislación del Principado de Asturias.

La competencia legislativa del Principado sobre la materia que venimos comentando es plena; y ello tanto para las Corporaciones representativas de intereses económicos y profesionales, como para el ejercicio de las profesiones tituladas. Queremos advertir que el hecho de que tales profesiones tituladas aparezcan a renglón seguido de los Colegios profesionales no significa que el Principado goce de su potestad legislativa solamente para las profesiones tituladas organizadas a través de Colegios, sino que se extiende a todas. Todo ello habrá de serlo "en el marco de la legislación estatal" y, desde luego, respetando el principio constitucional de unidad de mercado consagrado por la jurisprudencia constitucional y, marcadamente, la prohibición de regular las profesiones de modo que se obstaculice la libertad de circulación y establecimiento de las personas en territorio asturiano.

En uso de sus atribuciones, nuestra Comunidad Autónoma ha dictado:

La Ley 5/1996, de 27 de diciembre, del Colegio Profesional de Protésicos Dentales.

La Ley 6/1996, de 27 de diciembre, del Colegio Profesional de Fisioterapeutas.

La Ley 7/1996, de 27 de diciembre, del Colegio Profesional de Podólogos.

La Ley 3/1997, de 24 de noviembre, de la Cámara Agraria.

La Ley 5/2001, de 21 de mayo, del Colegio Oficial de Ingenieros en Informática.

La Ley 4/2001, de 21 de mayo, del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Informática.

El Decreto 66/2001, de 12 de julio, del Consejo de Gobierno, de creación del Colegio Oficial de Psicólogos del Principado.

La Resolución de 14 de julio de 2000, de la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos, por la que se declara la adecuación a la legalidad y se ordena la publicación de los Estatutos del Colegio Profesional de Podólogos del Principado.

II.2.29.4. Jurisprudencia constitucional y ordinaria.

STC 11/2002, de 17 de enero. Sobre la supresión mediante Decreto-Ley de las Cámaras de la Propiedad Urbana. Con dos votos particulares.

En cuanto a la Jurisprudencia ordinaria, debe tenerse en cuenta que la naturaleza híbrida de la Administración Corporativa –Administración por un lado, y ente asociativa de base privada por otro– ha propiciado la aparición de conflictos desde ambas vertientes, habiéndose pronunciado sobre los mismos tanto los Tribunales civiles como los contencioso-administrativos.

Así, la STS de 4 de junio de 1999 (RJ 1259), solventado unas reclamaciones por impago de cuotas colegiales, viene a decir que "los Colegios profesionales tienen una naturaleza jurídica y finalidad mixta o dual: son Corporaciones de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, pero de tipo sectorial de base asociativa privada, por lo que cumplen fines públicos (esencialmente dirigidos a garantizar, en interés general o de los destinatarios, el ejercicio de la profesión, eficacia y responsabilidad) y privados (intereses de los colegiados y sus relaciones internas con la Corporación). No es de extrañar, entonces, la aplicación según los casos, de normativa sustantiva administrativa o de Derecho público y civil o de Derecho privado, así como de la procesal de uno y otro tipo, conociendo de los conflictos unas veces los tribunales del orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo y otras los del Orden civil" (...) "Los Tribunales del Orden civil son los competentes para decidir sobre las reclamaciones judiciales de cantidades adeudadas a los Colegios o Corporaciones por sus colegiados en razón de cuotas impagadas. Cuestión distinta sería la de la impugnación de acuerdos o actos de los órganos corporativos sobre fijación o aprobación de las cuotas".

En cuanto al alcance de la colegiación obligatoria, la misma Sentencia antes citada añade que "no parece caber duda hoy en día de que la colegiación obligatoria puede comprender tanto a los profesionales de ejercicio libre como a los sometidos a régimen funcionarial o estatutario perteneciente a cualquier Administración u Organismo Público". (...) Los arts. 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales y 3.1 de los Estatutos Generales dichos (se refiere al de Médicos), al hablar de los fines esenciales o fundamentales, especifican que todo ello es "sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcionarial", lo cual le habilita para poder asumir directamente la tutela de los fines públicos, si bien no basta con esto solo, sino que es preciso que se determine normativamente o con carácter gene-

ral en qué supuestos y condiciones se excluye excepcionalmente el requisito de la colegiación obligatoria"

También se suscitan problemas a la hora de determinar si la competencia para ejercer el control judicial corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o a la Social. En este sentido, la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de febrero de 2001 (RJ 543), en un pleito que involucraba a una Federación Deportiva, idica que "podemos por lo tanto concluir que en los supuestos en que las Federaciones ejerzan estas funciones atribuidas por la Ley al Consejo Superior de Deportes y delegadas por disposición de la misma norma, actúan como agentes de la Administración y sus resoluciones son fiscalizables ante la Jurisdicción contencioso-administrativa en atención a lo dispuesto en el artículo primero de la LJCA (...) Pero el problema se plantea respecto a si la expedición de una licencia federativa es o no encuadrable dentro de estas funciones públicas (orden público, potestad disciplinaria), circunstancia que el demantante en la jurisdicción social rechaza pues entiende que aquí no existe interés público alguno que proteger. No se puede compartir tal conclusión pues la licencia federativa es el título habilitante para participar en competiciones oficiales deportivas de ámbito estatal".

La STSJ Extremadura, de 30 de noviembre de 2000 (RJCA 2411) resolviendo sobre la existencia o no de legitimidad activa en el Colegio Oficial de Enfermería de Badajoz para impugnar un acto dictado por el Colegio General de Colegios de Diplomados en Enfermería indica, esgrimiendo el razonamiento contenido en la STS de 28 de marzo de 2000, que la prohibición de accionar que a los órganos de un Ente público impone el art. 28.4.a) de la LJCA le resulta aplicable al Colegio de Enfermería de Badajoz por tratarse el acto impugnado de un acto confirmado por el superior jerárquico (Consejo General) en vía de recurso administrativo, al "no poder desgajarse o desdoblarse la personalidad jurídica del aquél y de éste a los efectos de diferenciarles como partes demandadas en este proceso como distintas o independientes Administraciones, sin que ello conlleve indefensión alguna".

La STSJ Extremadura, de 26 de junio de 2000 (RJCA 1653) determina que un dictamen emitido por el Colegio Provincial de Abogados de Cáceres en virtud de lo establecido en el art. 427 LEC, evacuando el traslado conferido en unos autos civiles en los que se impugnaron por excesivos los honorarios profesionales de un Abogado de dicha provincia, no es impugnable en sede contencioso-administrativa. Y ello porque "tal dictamen no fue dictado en el ejercicio de una función pública a consecuencia de una trasnferencia o delegación o por imperativo legal, sino que afecta al ámbito privado del colegiado en su relación con el Colegio Profesional, quien se limitó a emitir un dictamen no vinculante para el órgano jurisdiccional civil".

Por último, queremos ofrecer un extracto de la STSJ Asturias, de 8 de junio de 1995 (RJCA 327), sobre Cofradías de Pescadores. Para la Sala los Estatutos de la Cofradía de Pescadores "Virgen de las Mareas" la configuran como "una Corporación de Derecho Público de base representativa de que tiene la representación exclusiva de los intereses económicos y profesionales en su jurisdicción territorial y de carácter voluntario, al tener la condición de socios, según el art. 9 de sus Estatutos, quienes reuniendo los requisitos previstos en estos Estatutos, previa admisión por el pleno de la Junta General, soliciten voluntariamente su asociación. (...) La relación orgánica de esta Cofradía de Pescadores tiene lugar a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, según el art. 1 del Decreto 670/1978, hoy Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación". Y así las cosas, siendo el acto impugnado una

Resolución del Cabildo o Comisión Permanente de la citada Cofradía se hace necesario examinar si fue dictada en ejercicio de una potestad pública o si por el contrario afectaba únicamente a intereses privados. Pues bien, litigándose sobre una reclamación de prestaciones asistenciales de jubilación llega el Tribunal a la conclusión de su "falta de Jurisdicción en cuanto que el acto impugnado no tiene naturaleza de acto administrativo aunque se halle en los fines recogidos en los Estatutos de Constitución de la Cofradía al crear fuentes de crédito propias en beneficio de los cofrades que lo precisen y en general cuantas medidas conduzcan a un mayor bienestar económico social de sus asociados, pues excede de la función administrativa que le fue delegada".

II.2.30. Régimen local[*].

Reconoce el EA competencias sobre "régimen local" dentro del marco de la normativa básica estatal (art. 11.10 EA). Con respeto, por tanto, a esa legislación básica puede el Principado de Asturias aprobar normas y dictar los oportunos actos de ejecución que afecten e incidan en el ámbito local. Pero para conocer el alcance de esta competencia parece conveniente precisar el ámbito sobre el que ha extendido su actuación esta Comunidad.

II.2.30.1. Las competencias originarias sobre régimen local.

La asunción de esta trascendente competencia, a pesar de la aparente simplicidad que ofrece la breve expresión "régimen local", proviene de la reforma del EA que se aprobó mediante la Ley Orgánica de 5 de enero de 1999 y que modificó y amplió en gran medida el ámbito de competencias del Principado. La Exposición de motivos de esta Ley justificaba que la experiencia acumulada durante el transcurso de más de quince años de autonomía permitía profundizar en el campo del autogobierno ya que la redacción originaria del Estatuto, respetuosa con el límite establecido en la propia Constitución española de asumir sólo, en principio, el preciso listado de materias establecido en el art. 148 de la Constitución, había reconocido como competencias del Principado el "régimen local en la forma prevista en el art. 148,1,2.º de la Constitución y, en especial, la alteración de los términos y denominaciones de los Concejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos, en los términos establecidos en el art. 6.º de este Estatuto." La reforma del EA, que se aprobó mediante la Ley Orgánica de 24 de marzo de 1994, mantuvo esta misma redacción con unas leves y mínimas correcciones formales, no de carácter sustantivo.

---

[*] **FRANCISCO SOSA WAGNER**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de León.

Nota bibliográfica: Sánchez Morón, M., "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local", en *Tratado de Derecho Municipal* dirigido por S. Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 2ª ed. 2003; Sosa Wagner, F., *Manual de Derecho local*, Aranzadi, 7ª ed., 2002; La garantía de la autonomía local, en el *Libro Homenaje a García de Enterría*; VVAA. Dir. Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, 2ª ed., 2003; VVAA. (coord. Castilla Blanco, A.), *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, Granada, 2000.

En virtud de estos términos, y como corroboró la LBRL en su disposición adicional primera, podía desde ese momento el Principado de Asturias encauzar sus competencias a los siguientes objetivos: regular el régimen de alteración de los términos municipales, respetando los requisitos básicos establecidos en la Ley estatal; regular el régimen de las entidades inframunicipales, a las que el propio EA mencionaba por su tradicional singularidad en este territorio, así como las posibles entidades supramunicipales que pudieran constituirse (mancomunidades, comarcas o áreas metropolitanas) y también aprobar la organización complementaria de los Concejos, al permitir la LBRL y, sobre todo, la doctrina dictada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que la normativa autonómica regulara la misma.

Junto a estas específicas previsiones, la LBRL permitía que la legislación autonómica pudiera atender a otros aspectos concretos, como los derivados de las relaciones entre las Administraciones públicas: creación de órganos de colaboración o consorcios, firma de convenios, etc.

Estos eran, de manera esencial, los posibles campos de actuación delimitados pues tanto el EA como la LBRL imponían estos concretos contornos a la actuación autonómica, como ha recordado, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2001 (RJ 4396).

En virtud de estas competencias se aprobaron varias normas. Así, en primer lugar, con relación a las de alteración de los términos municipales, la Junta General del Principado de Asturias aprobó la Ley 10/1986, de 7 de noviembre, que regula la demarcación territorial de los Concejos, en la que se precisa el régimen de creación, alteración o supresión de Concejos, los requisitos y procedimientos, así como las ayudas e incentivos dirigidos a fomentar la fusión o integración de unos Concejos en otros. En segundo lugar, con relación a las competencias sobre entidades inframunicipales, la Junta General del Principado de Asturias aprobó la Ley 11/1986, de 20 de noviembre, que reconoce la personalidad jurídica a la parroquia rural, como forma tradicional de convivencia y asentamiento en esta Comunidad Autónoma. Esta Ley precisa los procedimientos administrativos que deben seguirse para el reconocimiento o extinción de parroquias rurales, el ámbito de actuación de estas peculiares Administraciones locales, su organización, así como sus recursos económicos. Con relación a las entidades supramunicipales, también la Junta General aprobó la Ley 3/1986, de 15 de mayo, que regula el procedimiento de creación de las comarcas. Y, en el ámbito de establecer un permanente cauce de relaciones con las Administraciones locales, se creó, mediante la Ley 1/2000, de 20 de junio, la Comisión Asturiana de Administración local.

Las limitaciones enunciadas impidieron que el Principado de Asturias incidiera en otros aspectos del régimen local y, así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1993 (RJ 1414) desestimó el recurso presentado contra la convocatoria de un concurso-oposición del Ayuntamiento de Oviedo, al entender que no era aplicable a las Administraciones locales asturianas la legislación autonómica relativa a la función pública, porque el Principado poseía unas concretas competencias en régimen local que no se extendían a todo el posible desarrollo de la normativa básica estatal. Estas limitaciones han quedado abatidas por la reforma del EA, que abre nuevos campos y ámbitos a la competencia del Principado.

También el Tribunal Constitucional declaró en su Sentencia de 11 de febrero de 1993 (50/1993) la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley asturiana sobre poli-

cías locales (Ley de 5 de diciembre de 1988) porque declaró que la Comunidad autónoma no podía coordinar las policías locales, ni tampoco crear cuerpos de policía supramunicipal o establecer la prestación mancomunada de las funciones de la policía local.

II.2.30.2. Competencias sobre régimen local.

En la actualidad, y como consecuencia de la nueva redacción del EA, debe reconocerse al Principado de Asturias una amplia competencia sobre el régimen local, sólo encuadrada en el respeto a la legislación básica estatal.

El Tribunal Constitucional en varias Sentencias ha precisado el ámbito sobre el que el legislador estatal puede fijar las bases del régimen local, presupuesto para conocer qué debe respetar el legislador autonómico y qué otros aspectos puede desarrollar con autonomía. Así, por ejemplo, en las Sentencias 76/1983, de 5 de agosto, y 27/1987, de 27 de febrero, declaró que las bases establecidas por el legislador estatal podían referirse tanto a aspectos institucionales, como la organización y las funciones de los órganos necesarios, como también a la expresión de las competencias locales. En consecuencia, el Principado deberá respetar el régimen de los órganos necesarios que deben existir en los Municipios, así como las reglas básicas de su funcionamiento (convocatoria de sesiones, celebración, reglas de votación, etc.). Del mismo modo, el legislador autonómico no podrá anular aquellas competencias que el legislador estatal ha atribuido a los Concejos como expresión de sus intereses locales y que garantiza el principio de autonomía local.

En todo caso, es importante recordar que el mismo Tribunal Constitucional ha declarado que la expresión "régimen local" comprende la totalidad de los aspectos relativos a las Administraciones locales. En concreto, en la Sentencia 23/1999, de 13 de diciembre, que resuelve el recurso presentado por varias Comunidades Autónomas, entre ellas la Catalana, el Tribunal declara con relación a la disputa de competencias en el ámbito local: "... En realidad, esta disputa terminológica no deja de ser un tanto superflua, pues el sentido de la expresión 'Régimen local' del art. 9.8 EAC tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las 'Haciendas locales'..."

Esto supone que debe reconocerse al Principado de Asturias, cuyo EA utiliza ahora la misma expresión "régimen local", toda competencia o función sobre las Administraciones locales. Dos serían los límites: uno, como ya he dicho, el debido respeto a la normativa básica estatal; el segundo, el respeto a la autonomía local de los Concejos asturianos, garantizada por la propia Constitución y especialmente protegida a través del recurso en defensa de la autonomía local que regula la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El Principado, al regular y actuar sobre el ámbito local, no puede desconocer un ámbito propio de decisión de los Concejos, ni restringirlo o limitarlo de tal modo que no sea posible reconocer su peculiar decisión.

Con respeto a estos dos límites, el Principado podrá, atendiendo a sus necesidades o políticas, incidir y regular, además de los aspectos ya conocidos sobre los que desde un principio tenía competencias, como el régimen de alteración del término municipal; el régimen de las parroquias o de las entidades supramunicipales, cualquier otro aspecto que pueda calificarse de régimen local. Así, por ejemplo, incidir sobre nuevas competencias locales, configurando o ampliando las mismas mediante

transferencias o delegaciones; establecer regímenes especiales de organización de los Concejos asturianos, atendiendo a las peculiaridades propias que pudieran existir en los mismos, como el disperso asentamiento, la escasa población, la localización en zonas de montaña, el atractivo turístico que exige mayores prestaciones de servicios públicos en determinadas épocas del año, etc...; también podrán establecerse nuevos mecanismos o instrumentos de coordinación y colaboración entre las Administraciones locales y la Administración autonómica; afectar el régimen de bienes municipales, el aprovechamiento de los montes, atender a los contratos que celebren las Administraciones locales; precisar particularidades de la función pública local; además de la tutela financiera sobre la que insiste la nueva redacción del art. 51 bis EA.

II.2.31. Consultas populares[*].

Uno de los pilares sobre los que se asienta y mantiene el Estado constitucional y el Ordenamiento jurídico es el principio de participación que, incluso, se formula como un derecho fundamental. La Constitución establece el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, bien directa, bien indirectamente a través de representantes elegidos mediante sufragio (art. 23 CE). Es más, como principio rector de la actuación de todos los poderes públicos, la Constitución subraya que éstos deben "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (art. 9.2 CE).

Muchas son las manifestaciones en las que se materializa este derecho fundamental: la participación en elecciones o en referéndum, el derecho de acceso a la función pública, a la contratación administrativa, la participación política, etc., manifestaciones que ha ido concretando el Tribunal Constitucional en los conflictos que ha conocido. Pero a los efectos que aquí interesan, a saber, las competencias que posee el Principado de Asturias para favorecer la participación ciudadana, conviene precisar que la última reforma del EA, realizada mediante la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, ha incorporado como competencia de la Comunidad Autónoma, dentro del marco de la legislación básica estatal, la facultad de aprobar las disposiciones normativas y realizar las actuaciones de ejecución relativas al "sistema de consultas populares en el ámbito del Principado de Asturias, de conformidad con lo que disponga la Ley a que se refiere el art. 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria" (art. 11.11 EA).

La Constitución ha atribuido al legislador estatal la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de consultas populares mediante referéndum (art. 149.1.32 CE), competencia que se ha desarrollado mediante la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, que regula las distintas modalidades de referéndum que, en todo caso, deberá siempre autorizar el Gobierno de la Nación. Pero la disposición adicional de esta

---

[*]**Francisco Sosa Wagner**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de León.

Nota bibliográfica: Pemán Gavín, J., y Ezquerra Huerva, A., "La población municipal: la regulación de la vecindad administrativa y el estatuto del vecino", *Tratado de Derecho Municipal* (dir. S. Muñoz Machado), Civitas, Madrid, 2ª ed. 2003; Sosa Wagner, F., *Manual de Derecho local*, Aranzadi, 7ª ed., 2002; VVAA. Dir. Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, 2ª ed., 2003; VVAA. (coord. Castilla Blanco, A.), *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, Granada, 2000.

misma Ley excluye de su ámbito de aplicación las consultas populares que se celebren por los Ayuntamientos, que se someterán a los dictados establecidos en la legislación de Régimen Local, sin perjuicio de la siempre necesaria autorización del Gobierno de la Nación. Es, por tanto, sobre este ámbito de las consultas populares que pretendan realizar los Concejos asturianos, donde se proyecta la competencia del Principado de Asturias, competencia que, como es fácil deducir no tiene el carácter de exclusiva. Las funciones y actuaciones autonómicas, que incluyen no sólo potestades ejecutivas y administrativas, sino también normativas, deberán encuadrarse y desarrollarse dentro del debido respeto a la legislación básica estatal.

En la actualidad, la normativa estatal se contiene en el art. 71 LBRL que establece la facultad de Alcalde para convocar una consulta popular siempre que se satisfagan varios presupuestos:

a) la existencia de un acuerdo previo adoptado por la mayoría absoluta del Pleno de la Corporación;

b) la autorización del Gobierno de la Nación;

c) tratarse de un asunto de competencia propia municipal y de carácter local que por su relevancia incida en los intereses de los vecinos, excluyendo las cuestiones relativas a la Hacienda local;

d) además, y según cabe deducir de la LRJPAC, la consulta popular no puede en modo alguno desconocer las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del Concejo (art. 107.2 *in fine* LRJPAC).

Estos requisitos básicos deberán ser respetados por la Junta General del Principado de Asturias si se decide a aprobar una Ley que regule las consultas populares que quieran celebrar los Concejos asturianos. Pero respetados estos criterios básicos, la Ley autonómica podrá establecer las peculiaridades que estime convenientes para el mejor desarrollo de este singular mecanismo de participación vecinal.

Así, y aunque la consulta debe promoverse por el Alcalde, según establece la LBRL, la Ley autonómica puede establecer un número de vecinos necesarios que pueden solicitar la iniciación del procedimiento. Y es que, aunque los vecinos tienen reconocido el derecho a participar en las consultas (art. 18 LBRL), los Tribunales han recordado que "... tales consultas populares están previstas como una posibilidad o facultad que se otorga a los Alcaldes para realizarla, si lo estiman conveniente, pero no como un derecho que puede ser exigido por el ciudadano por integrar parte del contenido esencial del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos tal y como se recoge en el art. 23.1 de la Constitución." (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 22 de junio de 2001, RJCA 916).

En este sentido, podrá precisarse, según la población del Concejo, el número mínimo de vecinos que deben solicitar la iniciación del procedimiento para que se advierta que el asunto tiene interés local y es relevante para un grupo determinado de la población municipal. Número que puede ser un porcentaje significativo de la población del Concejo, ya igual en todo el territorio autonómico o distinguiendo los Concejos según su población, así como también considerar la posibilidad de atender de manera separada a la mayoría de la población de una parroquia rural.

La Ley autonómica también podrá establecer los trámites administrativos que debe satisfacer la celebración de estas consultas populares, tanto por el Concejo interesado, como por la Administración autonómica. Por ejemplo, la realización de informes previos a la celebración de la sesión plenaria que debe aprobar por mayoría absoluta la celebración de la consulta; la remisión de copia literal del acuerdo adop-

tado a la Consejería competente en materia local; exigencias sobre la claridad y la concreción del asunto que se pregunta, así como las posibles respuestas que se ofrecen; la posible realización de un informe por la Administración asturiana de manera previa al envío del expediente al Gobierno de la Nación; en el caso de que se autorice por el Gobierno de la Nación, si se reserva el Gobierno autonómico la aprobación mediante Decreto autonómico de su celebración o se reconoce esa facultad al Alcalde, posibilidad que resulta más respetuosa con la LBRL; la difusión de la consulta mediante la publicación en el Boletín de la Comunidad autónoma, en periódicos de difusión regional y en el tablón de anuncios del Concejo; los plazos para la realización de los distintos trámites y para la convocatoria de la consulta; la previsión de una posible campaña de información, en fin, todas aquellas otras cuestiones procedimentales relativas al horario, a la posibilidad de votar de manera anticipada, la composición de mesas electorales o la representación de los partidos políticos, necesarias para el buen desenvolvimiento de una consulta popular.

Trámite esencial de todo el procedimiento es la expresa autorización del Gobierno de la Nación, que podrá denegar la celebración de la consulta si ésta no cumple los requisitos exigidos en la Ley, de manera especial, no ser la cuestión planteada de competencia municipal o no tener carácter estrictamente local. En este sentido, los Tribunales han subrayado el carácter restrictivo y técnico que debe utilizarse para interpretar si concurren los requisitos exigidos en la Ley, esto es, si el asunto sobre el que se pregunta es exclusivamente local y entra dentro de las competencias propias del Ayuntamiento. En concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000 (RJ 77) ha afirmado que "... Hay que destacar, ante todo, que dichos requisitos son concurrentes y, dados los términos en que se formulan, revelan un designio del legislador ciertamente restrictivo respecto de esta fórmula de participación popular en el procedimiento de adopción de decisiones municipales, inspirado en el sistema de representatividad electiva. La consulta popular a los vecinos no se permite para cualquier asunto, ni siquiera para aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos; es preciso, además, que se trate de asuntos de 'carácter local', por un lado, y que respecto de ellos el municipio tenga 'competencias propias', por otro."

También ha recordado el Tribunal Supremo que la denegación de la convocatoria por parte del Gobierno no puede suplantarse en modo alguno por los Tribunales, porque carecen de jurisdicción y competencia para aprobar y convocar cualquier modalidad de referéndum. En concreto, la Sentencia del Supremo de 22 de enero de 1993 (RJ 457) ha declarado que: "... la voluntad política incorporada al contenido de la denegación del referéndum no es controlable judicialmente. En consecuencia este Tribunal Supremo se excedería de su misión constitucional accediendo a la petición de que el mismo Tribunal autorizase directamente el referéndum. La jurisdicción no puede sustituirse en la voluntad política del Gobierno, ni suplantar las sedes de exigencia de eventual responsabilidad política..."

En fin, la celebración de una consulta sin satisfacer las exigencias legales, de manera especial, el acuerdo adoptado por el Pleno con mayoría absoluta o la indispensable autorización del Gobierno de la Nación, originará la declaración de nulidad radical y absoluta de la consulta. En este sentido se pronunció la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 9 de julio de 1999 (RJCA 2029) al impugnarse la celebración de una consulta sin la preceptiva autorización del Gobierno de la Nación. Es más, este Tribunal declaró que era nula la consulta cele-

brada aunque no se le había calificado como tal, sino como un mero sondeo de opinión o encuesta, porque los hechos acreditaban que se había tratado en realidad de celebrar una consulta popular al solicitar el censo oficial de vecinos con derecho a sufragio, se habían constituido mesas electorado, elaborado papeletas, formulado una pregunta clara, etc.. Todas estas circunstancias indicaban que se trataba de una auténtica consulta popular, que no cumplió los requisitos establecidos en la Ley. De ahí la contundente declaración de nulidad.

II.2.32. Protección civil y salvamento marítimo*.

II.2.32.1. La ausencia de referencia constitucional expresa a la protección civil y al salvamento marítimo.

En términos del Tribunal Constitucional, expresados en STC 133/1990, de 19 de julio, la naturaleza de la protección civil "persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia", consistiendo de conformidad con la Exposición de Motivos de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección civil, en la "protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente".

El origen de esta figura hunde sus raíces en las prestaciones personales consideradas como obligaciones de hacer exigibles por el poder público a los ciudadanos, complementarias tradicionalmente de los deberes patrimoniales y fiscales, y que desde antiguo fueron conocidas en Asturias bajo la denominación de sextaferias. Estas prestaciones personales hoy se encuentran contempladas en los arts. 30.4 y 31 CE; siendo quizá la innovación más importante del texto constitucional la posibilidad

---

*NOELIA DE MIGUEL SÁNCHEZ, Doctora en Derecho por la Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Arana García, E., "La vigilancia, auxilio y salvamento en las playas: una competencia discutida", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 112, 2001; Arbez, J. C., *Salvamento en el mar. La evolución del salvamento marítimo en España*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 1991; Bosch, J. y Curbet, J., "Protección ciudadana", *Manual de gestión municipal democrática*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid-Barcelona, 1987; Fernando Pablo, M., "El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 23, 1989; Gurría Flores, M., *Salvamento marítimo*, Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz, Cádiz, 2001; Izu Belloso, M. J., "El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal constitucional", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 69, 1991; Lucas Lucas, C., "Protección civil y política urbana", XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios, Crecimiento y desarrollo urbano del tercer milenio, Lisboa, 22 al 25 de octubre de 1996, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 1998; Martín-Retortillo Baquer. S., "Reflexiones de un jurista sobre un posible sistema de protección civil en España", *La Protección Civil en Europa*, Dirección General de Protección Civil, Madrid, 1982; Mora Rodríguez Politólogo, F., "Una aproximación al estudio de la Protección Civil como política pública", *Revista de Documentación*, núm. 9, 1995; Morales Villanueva, A., "Protección Civil y Extinción de Incendios", *Derecho Local Especial*, Tomo I, (Ballesteros Fernández, A. y Castro Abella, F. Coordinadores), El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1997; Morral Soldevila, R., *El salvamento marítimo (Especial referencia al Convenio de 1989)*, Bosch, Barcelona, 1997; Ochoa Monzó, J., *Riesgos mayores y protección civil*, McGraw-Hill, Madrid, 1996; Segura, M., "Génesis y evolución de la prestación persona", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 27, 1946; Somoza Albardonedo, F., "La protección civil en relación a los servicios esenciales de la comunidad", *La protección civil en Europa*, Dirección General de Protección Civil, Madrid, 1982; Tolivar Alas, A., "Las prestaciones personales", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 14, 1991; Voz "Sextaferia", *Gran Enciclopedia Asturiana*, Tomo XIII, Cañada, S. editor y Castañón, L. coeditor, Gijón, 1996.

de establecer un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general, pese a que este tipo de prestaciones existía ya en la normativa preconstitucional, como refleja la legislación relativa a la lucha contra incendios.

El concepto de protección o defensa civil surge en un entorno militar, más concretamente ante la necesidad de paliar los efectos devastadores producidos por la II Guerra Mundial, a consecuencia de su influjo sobre la población civil. En este contexto, los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, recogen la necesidad de establecer, a través de acuerdos internacionales, unas bases de protección de las poblaciones en circunstancias especiales y muy singularmente en las derivadas de situaciones de guerra. Estos Convenios se complementan con el Protocolo Adicional, firmado en 1977, en el que se perfilan de un modo más concreto los elementos que han de constituir la base de la moderna protección civil, que es definida como "el cumplimiento de todas las tareas humanitarias, o de varias de ellas, destinadas a proteger a la población contra los peligros de las hostilidades o de las catástrofes y ayudarla a vencer sus efectos inmediatos, así como a asegurar las condiciones necesarias para su supervivencia".

En España el concepto actual de protección civil halla su antecedente en el de defensa pasiva; creándose por Decreto de 23 de enero de 1941 la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva y del Territorio, en un ambiente de posguerra con un fuerte contenido ideológico. Desde esta óptica, se evolucionó a la configuración de una estructura organizativa y funcional orientada a la prevención y control de emergencias no bélicas y así, se crea por Decreto 827/1960, de 4 de mayo, la Dirección General de Protección Civil. Posteriormente, por Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, de Reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público, se suprime la citada Dirección, que pasará a convertirse en una Subdirección General bajo la dependencia del Director General de la Guardia Civil. Sin embargo, será el Real Decreto 2614/1976, de 30 de octubre, de reestructuración del Ministerio de la Gobernación, el que otorgue a la protección civil un carácter más actual, al desvincularla de las connotaciones militares y hacerla depender de la Dirección General de Política Exterior.

Ya en período constitucional, el Real Decreto 1547/1980, de 24 de julio, crea la Dirección General y la Comisión Nacional de Protección Civil, siendo a partir de este momento cuando se comienza a concebir como una política pública, lo que vendrá a confirmarse con la Ley 2/1985, cuyo art. 1.2 manifiesta que "La protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria".

Como ya se ha mencionado, el art. 30.4 CE, al establecer la posibilidad de regular mediante ley los deberes de los ciudadanos en casos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, constituye el único referente directo a la protección civil, como se verá; pero como claramente puede apreciarse sólo cubre una dimensión de la misma, la que incide más directamente sobre los ciudadanos, cohonestando con un título de potestades administrativas. No obstante, pueden encontrarse otras conexiones menos directas, como es el caso del art. 116.2, relativo al estado de alarma o el 149.1.29ª, que alude al concepto más amplio de "seguridad pública", dentro del cual el Tribunal Constitucional ha enmarcado las actividades propias de la protección civil; lo que supone que si bien el desarrollo del art. 30.4 se mate-

rializa fundamentalmente a través de la Ley de Protección civil, ello no es obstáculo para que cualquier otra norma con rango de Ley –como es el caso de la Ley 4/1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, en su art. 11.b)– especifique los deberes de los ciudadanos en situaciones similares.

Este título de seguridad pública sirve también para acoger la competencia de salvamento marítimo, que, la igual que la protección civil, no es objeto de mención constitucional expresa, lo que pone de relieve la conexión existente entre estos dos ámbitos de actividad, que si bien responden a competencias diferentes, se unen por los principios de ayuda en situaciones de riesgo y salvaguarda de la vida y seguridad de las personas.

II.2.32.2. El conflicto competencial.

Tanto la protección civil como el salvamento marítimo han sido competencias cuya distribución no ha resultado pacífica, la ausencia de una mención constitucional expresa respecto de las mismas y su incidencia sobre diversos ámbitos competenciales han sido elementos motivadores de los conflictos cuyas líneas directrices de expondrán brevemente.

En un escenario caracterizado por los condicionantes referidos, se producirá la STC 123/1984, de 18 de diciembre, derivada del conflicto positivo de competencias formulado por el Gobierno vasco contra el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los Centros de Coordinación Operativos.

En ella el Alto Tribunal afirma que la protección civil es sólo un aspecto de la defensa civil y que "Los servicios de protección civil inicialmente incardinados en la organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad han ido adquiriendo un carácter nítidamente civil". No obstante, el problema fundamental se centraba en la cuestión propiamente competencial, pues si bien la protección civil se dibuja como competencia exclusiva del Estado, por encajar en el concepto de seguridad pública establecido por el art. 149.1.29ª CE, en su organización, funcionamiento y ejecución participan todas las Administraciones Públicas, tal y como se desprende del art. 1.2 de la Ley de Protección civil.

Gran parte del problema derivaba del hecho de que los Estatutos de Autonomía, salvo el de Baleares en su art. 12.10, no hicieran referencia a esta materia; sin embargo, ello no será razón suficiente para que entre en juego la cláusula de supletoriedad del art. 149.3, ya que en términos del propio Tribunal ésta supone que "con independencia de los rótulos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e instituciones jurídicas relativos a un sector de la vida social, de manera que para que entre en juego la cláusula residual es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios" (FJ 2). Ello le lleva a entender que la competencia objeto de conflicto debe enmarcarse en el concepto de seguridad pública definido por el art. 149.1.29ª CE, no obstante "sin mengua de las competencias inalienables y, en este sentido exclusivas del Estado, en la materia específica de protección civil, se producen competencias concurrentes cuya distribución es necesario señalar" (FJ 3); lo que, sin duda, tiene que ver con el hecho de que gran parte de los medios empelados en las labores de protección civil han sido transferidos a las Comunidades Autónomas.

El Gobierno vasco volverá a manifestar su disconformidad con la acción estatal en el ámbito objeto de las presentes reflexiones, dando lugar a la STC 133/1990, de 19 de julio, que se pronuncia sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley 2/1985 de Protección civil, que sólo será apreciada en uno de los incisos del art. 10.1 de la Norma, manteniéndose en la línea iniciada con la STC 123/1984, al afirmar la necesaria concurrencia de diversas Administraciones Públicas, por la naturaleza de la protección civil, de forma tal que:

"Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar. [...] No obstante, [...] esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o suprautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel suprautonómico. [...] Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran pues, su límite, en la política de seguridad pública que la CE reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, en cuanto la seguridad pública presenta una dimensión nacional" (FJ 6).

El Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma básica de Protección Civil contribuirá a la clarificación de este panorama, fijándose en la misma las funciones fundamentales que en cuanto a servicio público ha de realizar la protección civil. Estas funciones se centrarán en: la previsión, que consistirá en el análisis de los supuestos de riesgo, sus causas y efectos, así como de las zonas que pudieran resultar afectadas; la prevención, consistente en el estudio e implantación de las medidas oportunas para mantener bajo observación, evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y daños que pudieran derivarse de éstas; la planificación de las líneas de actuación para hacer frente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que pudieran presentarse; la intervención en cuanto a las diferentes actuaciones encaminadas a proteger y socorrer la vida de las personas y sus bienes y la rehabilitación, dirigida al establecimiento de servicios públicos indispensables para la vuelta a la normalidad.

Como señala la propia Norma, en su art. 1.1, la misma construye el marco fundamental para la integración de los planes de protección civil "en un conjunto operativo y susceptible de una rápida aplicación, determina el contenido de lo que debe ser planificado y establece los criterios generales a los que debe acomodarse dicha planificación para conseguir la coordinación necesaria de las diferentes Administraciones públicas, permitiendo, en su caso la función directiva del Estado, todo ello para emergencias en las que esté presente el interés nacional". La Norma básica clasifica los planes de protección civil, en territoriales y especiales y aportando los criterios para su elaboración y las normas para su aprobación. De conformidad con la distribución de competencias establecida por la misma, corresponde al Gobierno, como órgano superior de dirección y coordinación en materia de protección civil, la aprobación, a propuesta del Ministro de Interior y previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, de los planes básicos (que serán los relativos a emergencias nucleares y situaciones bélicas) y de los especiales en el ámbito estatal; mientras que las Comunidades Autónomas elaborarán y aprobarán sus corres-

pondientes planes territoriales y los especiales cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda el de la Comunidad Autónoma, ejerciéndose la dirección y coordinación de los planes por la propia Comunidad, salvo cuando sean declarados de interés nacional, en atención al art. 1.2 CE.

El Principado de Asturias cuenta con un Plan Territorial del Protección Civil (PLATERPA), aprobado por Consejo de Gobierno del Principado en su reunión de 3 de agosto de 2000, y homologado por la Comisión Nacional del Protección Civil el 20 de octubre del mismo año; y con diversos planes especiales, entre los que cabe destacar el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales del Principado de Asturias (INFOPA), aprobado por Consejo de Gobierno el 30 de mayo de 2001, revisado en enero de 2003, y homologado por la Comisión Nacional de Protección Civil el 14 de diciembre de 2001. En el ámbito de los planes sectoriales se incluyen el de salvamento en playas y el de nevadas, ambos de carácter estacional; activándose el 5 de noviembre de 2002 el Plan de actuación para limpieza de fuel en tierra ante la amenaza de contaminación por el vertido de fuel-oil del Buque Prestige.

Por lo que se refiere al salvamento marítimo, el órgano coordinador de la participación de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia es la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo, creada por el art. 87.4 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, cuya composición y funciones se determinan por Real Decreto 1217/2002, de 22 de noviembre.

Retornado a la cuestión competencial, la polémica también surgirá en torno a la materia de salvamento marítimo; hallando reflejo en la STC 149/1991, de 4 de julio, por la que se recurre la inconstitucionalidad de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988. No obstante, la constitucionalidad del art. 110.i) de la Ley que establece la competencia del Estado para "La elaboración y aprobación de las disposiciones sobre vertidos, seguridad humana en lugares de baño y salvamento marítimo", será salvada por el Tribunal en los siguiente términos:

"Es evidente, en efecto, que estas normas afectan directamente al uso común del dominio público, cuya regulación es competencia estatal, pero que, al mismo tiempo pueden encuadrarse, de acuerdo con su contenido, en el título que el Gobierno Vasco invoca. Ha de entenderse, por tanto, que se trata de competencias concurrentes y que las normas estatales han de ser entendidas como el mínimo indispensable, que la Comunidad Autónoma puede ampliar para mayor garantía de los usuarios. Entendido en estos términos, el precepto no es contrario a la Constitución" (FJ 7 A).

En este pronunciamiento constitucional se pone de manifiesto el mencionado nexo existente entre la protección civil y el salvamento marítimo, constituido por su vinculación con el título de seguridad pública, tal y como apunta la Abogacía del Estado en la defensa de la constitucionalidad del art. 34.1.e) del Ley de Costas, finalmente rechazada por el Tribunal, al manifestar que "las directrices de policía para el recto uso de las playas que contempla la letra e) no constituyen ordenación del litoral, sino que engarzan con el inciso final del art. 31.1 de la Ley de Costas. Además, la competencia estatal se refuerza en lo relativo a la seguridad pública (art. 149.1.29 y STC 123/1984, FJ 3º)".

Esta opción, que vincula ambos títulos competenciales a través del de seguridad pública, se perfila como la elegida por el Principado de Asturias, con la integración de las funciones de protección civil y salvamento marítimo en la Dirección General de Seguridad Pública, creada por Decreto 95/2001, de 11 de octubre.

II.2.32.3. La articulación de las competencias en materia de protección civil y salvamento marítimo en el Principado de Asturias.

De conformidad con el art. 12.11 EA a éste corresponde la ejecución de la legislación estatal en materia de protección civil y salvamento marítimo.

La redacción de este precepto es resultado de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, por la que se reforma la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. En la configuración original del mismo únicamente se hacía referencia al salvamento marítimo como competencia a asumir *pro futuro*; hecho que se produciría mediante Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, por la que se transfirieron a Asturias, Cantabria, Murcia y Baleares, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre ordenación del sector pesquero y de ejecución en materia de salvamento marítimo. Sin embargo, se ha producido una sincronía en el desarrollado normativo del salvamento marítimo y la protección civil, de forma muy destacada, en tiempos recientes, con las Leyes 8/2001, de 25 de octubre, de regulación del servicio público de atención de llamadas de urgencia y de creación de la entidad pública 112 Asturias, y 9/2001, de la misma fecha, de creación de la entidad pública Bomberos del Principado de Asturias. En ellas, entre las funciones asumidas por los entes que regulan se encuentran las de intervención, desde sus respectivos ámbitos, en labores de protección civil y en cualquier clase de salvamento; actividades que anteriormente aparecían entre los fines del, ya extinto, Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, de Salvamentos y Protección Civil del Principado de Asturias, constituido el 29 de noviembre de 1989 y que finaliza su andadura por Acuerdo de su Junta de Gobierno, en sesión de 11 de enero de 2002, por el que se produce su disolución.

El Decreto 18/1997, de 20 de marzo, modificado por Decreto 87/2002 de 27 de junio, regula la Comisión de Protección Civil del Principado de Asturias, atribuyéndole la naturaleza de órgano colegiado de carácter consultivo y de coordinación entre las distintas Administraciones con competencias en materia de protección civil; centrándose sus funciones en: a) informar las normas técnicas que se dicten en el ámbito del Principado de Asturias en materia de protección civil; b) participar en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con esta materia; c) homologar los planes de protección civil cuya competencia tenga atribuida; d) informar los planes especiales en el ámbito territorial que deban ser aprobados por el Consejo de Gobierno; e) informar las actuaciones preventivas en materia de protección civil, previstas en el art. 14 de la Ley 2/1985, tanto programadas por el Principado como las correspondientes a entidades locales; y f) asumir todas aquellas funciones que sean atribuidas por disposiciones legales o reglamentarias.

El año 2001 será decisivo en la materialización de las competencias en el ámbito de protección civil y salvamento marítimo, con una serie de medidas que diseñan el encuadre de estas acciones desde el punto de vista organizativo y de intervención. Por lo que al primero se refiere, será instrumento decisivo el Decreto 95/2001, de 11 de octubre de, por el que se regula la estructura orgánica básica de la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos, y se crea una Dirección General de Seguridad Pública, que asume las funciones relativas a la protección civil y al salvamento marítimo; acciones que, como indica la integración de las mismas en la citada Consejería tienen, un trasfondo europeo del que es expo-

nente la Decisión del Consejo de 9 de diciembre de 1999, por la que se crea un programa comunitario a favor de la protección civil para el período comprendido entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2004, cuyo objeto, de conformidad con el art. 1.2 de la Decisión reside en "sostener y complementar los esfuerzos de los Estados miembros a nivel nacional, regional y local en materia de protección de las personas, los bienes y, por ende, el medio ambiente, en caso de catástrofe natural o tecnológica, sin perjuicio de la división interna de competencias entre los Estados miembros"; persiguiéndose, igualmente, "facilitar la cooperación, el intercambio de experiencia y la asistencia mutua entre los Estados miembros en este ámbito".

Junto a las, ya mencionadas, competencias en materia de protección civil y salvamento marítimo, ejercidas por la Dirección General de Seguridad Pública, ésta se ocupa de las relaciones de coordinación con las entidades públicas 112 Asturias y Bomberos del Principado de Asturias; estructurándose, de conformidad con el Decreto 29/2002, de 28 de febrero, por el que se deroga el de 1 de octubre de 2000, con el Servicio de Seguridad Pública, con nivel orgánico de Servicio.

La regulación del Principado de Asturias en los ámbitos sobre los que se viene reflexionando se completa con la Leyes que crean las entidades mencionadas y la Ley 10/2001, de 12 de noviembre, del Voluntariado.

Por Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 29 de julio de 1991 se establece la obligación de los Estados miembros de introducir el número telefónico 112 en sus respectivas redes telefónicas públicas, en las redes digitales de servicios integrados y en las de los servicios públicos móviles, como número único de llamada de urgencia europeo. Por Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, se regula el acceso mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia 112; viniendo la Ley 8/2001 a regular en el ámbito del Principado de Asturias este servicio y a crear la entidad pública 112 Asturias. En esta entidad se integran el personal y los medios materiales, que destinados a la atención del teléfono 112 en Asturias, han pertenecido al Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamentos y Protección Civil del Principado de Asturias (CEISPA), que prestaba los servicios ahora llevados a cabo por esta entidad, y que tras su disolución ha traspasando sus medios, obligaciones y derechos a la Administración del Principado.

Este servicio tiene por finalidad dar, en el territorio del Principado de Asturias, una respuesta eficaz y coordinada a las peticiones urgentes de cualquier ciudadano en el ámbito sanitario, de extinción de incendios y salvamentos o de seguridad ciudadana, cualquiera que sea la Administración pública competente para la prestación material de la asistencia requerida, puesto que el servicio no comprende esta prestación material, sino que se centra en: la atención y evaluación de las llamadas, la transmisión de las mismas a los servicios competentes y, en su caso, la coordinación de su intervención, la recepción de información por parte de los organismos que intervengan en estas labores, o cualquier otra función directamente relacionada con las anteriores. Se contempla, de forma expresa, el establecimiento de deberes de colaboración e información entre las diversas Administraciones públicas y entidades públicas y privadas implicadas en estas actividades, entre las que se encuentran los servicios de bomberos de la Comunidad Autónoma, municipales, privados y voluntarios, los grupos de salvamento y de socorrismo voluntarios, los servicios de protección civil y las agrupaciones de voluntarios de protección civil.

La Ley 9/2001 crea la entidad pública Bomberos del Principado de Asturias, en la que se produce la misma sucesión respecto del CEISPA que en la entidad pública 112 Asturias, y ordena en el ámbito del Principado de Asturias los servicios y actividades competencia de la Comunidad Autónoma en materia de extinción de incendios y salvamentos. Dentro del marco establecido por la Ley, así como por el resto de la legislación autonómica aplicable y por la legislación estatal, los concejos ejercerán, mediante servicios de su titularidad, sus competencias en estos ámbitos; pudiendo establecer acuerdos o convenios con el Principado para el desarrollo de esta labor a través de la entidad pública Bomberos del Principado de Asturias. Por su parte, la Comunidad Autónoma realizará las actividades de extinción de incendios y salvamentos en los concejos que no estén legalmente obligados a su prestación o en los que hubieran suscrito los acuerdos o convenios mencionados. Asimismo, coordinará todos los servicios que en el territorio de la Comunidad Autónoma se ocupen de estas actividades, sean públicos o privados y en relación a los servicios municipales de extinción de incendios y salvamento, de obligatoria prestación, al igual que el de protección civil, en los municipios que superen los 20.000 habitantes, conforme al art. 26.1.c) LBRL, ejercerá las funciones de vigilancia de instalaciones, organización y mantenimiento de los servicios y formación del personal de los mismos.

Al igual que 112 Asturias, Bomberos del Principado de Asturias se configura como una entidad pública dotada de personalidad jurídica plena y capacidad de obrar, con patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines. Entre las funciones que se le atribuyen figuran, además de la extinción de incendios, el salvamento de personas y bienes en caso de siniestro o situación de emergencia, la intervención en cualquier clase de salvamento o rescate a requerimiento de la autoridad competente y en operaciones de protección civil. En el art. 5 de la Ley se establece, en los términos fijados por la legislación del Estado en materia de protección civil, la obligación de todos los ciudadanos, a partir de la mayoría de edad y a requerimiento de la autoridad competente, de colaborar personal y materialmente en la extinción de incendios y salvamentos; considerándose en el art. 7 de la misma colaboradores de los servicios de extinción de incendios y salvamentos del Principado de Asturias, al personal perteneciente a tales servicios en las entidades locales, al personal de los servicios de vigilancia, seguridad, prevención contra incendios y autoprotección de empresas públicas y privadas y a los voluntarios que actúen en el ámbito de la protección civil.

Será la Ley 10/2001, del Voluntariado, la que venga a regular esta última figura, residiendo su objeto en "Promover, fomentar y ordenar la participación solidaria y altruista de los ciudadanos en actuaciones de voluntariado que se ejerzan en el ámbito territorial del Principado de Asturias, a través de las entidades de voluntariado públicas o privadas", así como en "Regular las relaciones que se establezcan entre las Administraciones públicas, las entidades de voluntariado y los voluntarios". Asimismo, crea un Registro de entidades de voluntariado del Principado de Asturias, en el que se inscribirán las entidades que reúnan los requisitos establecidos por la Ley y un Consejo de Voluntariado del Principado de Asturias, como órgano de asesoramiento y participación con competencias en materia de asistencia y bienestar social, que se encargará de promover el voluntariado, coordinar su actuación y asesorar e informar sobre asuntos relacionados con el desarrollo de lo contemplado en la Ley.

II.2.33. Notarios y Registradores[*].

El art. 13 EA establece que "de conformidad con las leyes del Estado, el Consejo de Gobierno nombrará a los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles, así como a los Corredores de Comercio, y participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes". La referencia que el art. 13 EA hace a los Corredores de Comercio debe entenderse ya superada, al haber desaparecido dichos profesionales, integrándose en el cuerpo de Notarios.

El art. 13 EA tiene su origen en la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, por la que se modifica el texto del EA, ampliando el nivel de competencias de la Comunidad Autónoma, que ya había realizado la reforma del año 1994. Como señala el Letrado de la Junta Sr. Arce Janáriz "la ganancia en competencias ha sido realmente considerable, y ha supuesto en la práctica la equiparación formal con las Comunidades de vía rápida".

Es precisamente en este marco de equiparación formal en el que se debe encuadrar el art. 13 EA, sobre competencias de la Comunidad Autónoma en el nombramiento de los Notarios y Registradores de la Propiedad, y su participación en las demarcaciones correspondientes. Con la reforma, también en el año 1999, de otros Estatutos de Autonomía, como el de las Illes Balears, Castilla y León y Extremadura, se completa en esta materia el mapa autonómico, con un nivel competencial similar al de Cataluña y el País Vasco para todas las Comunidades Autónomas.

En materia de nombramientos y demarcaciones de los Notarios y Registradores, las disposiciones y jurisprudencia constitucional sobre la materia están claras. El art. 149.1.8ª CE establece "que el Estado tiene competencia exclusiva en todo caso sobre la ordenación de los Registros e instrumentos públicos". Por lo tanto, la base jurídica para atribuir a las Comunidades Autónomas competencias sobre esta materia está en el ar. 150.2. CE, que permite al Estado transferir o delegar en las Comunidades Autónomas mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

Tanto la legislación notarial como la legislación hipotecaria española atribuyen al Estado, a través del Ministerio de Justicia y, dentro de él, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, DGRN, la competencia sobre el nombramiento de los Notarios y de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, y sobre la demarcación de las Notarías y de los Registros de toda España. Dicha legislación ha de completarse y compatibilizarse con lo establecido hoy día sobre esta materia por los diferentes Estatutos de Autonomía y, entre ellos, por lo dispuesto en el art. 13 EA.

A nivel legislativo, el único referente lo encontramos en el art. 23 del Reglamento Notarial (RN) en la redacción dada por Real Decreto 1209/1984, de 8 de junio, y por lo tanto en una época en la que no todas las Comunidades Autónomas tenían las competencias que analizamos. Aunque el artículo citado se refiere al nombramiento de los Notarios, tiene similar aplicación para el de los

---

[*] **EMILIO GARCÍA-PUMARINO RAMOS**, Registrador de la Propiedad.

Nota bibliográfica: Arce Janáriz, A, "El Estatuto de Autonomía, veinte años después", *Asturias, XX años de autonomía*, Madú, Oviedo, 2002, pag. 127; García García, J.M., *Código de legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil*, 3ª edición, Civitas, pag. 204.

Registradores de la Propiedad y Mercantiles, debiendo sustituirse la referencia a los Decanos del Colegio Notarial por el Presidente de la Audiencia. Dice dicho art. 23 RN: "Salvo en los casos a los que se refiere el párrafo siguiente, el nombramiento de los Notarios se hará por Orden Ministerial, de la que se dará traslado al interesado y al Decano del Colegio Notarial al que pertenezca la Notaría. Si el nombrado desempeñase otra de distinto Colegio, se dará traslado al Decano de éste. Cuando el nombramiento de los Notarios del territorio de una Comunidad Autónoma este atribuido a ésta, la DGRN le remitirá la resolución recaída en relación con el concurso, y, recibida ésta, el órgano competente de la Comunidad Autónoma efectuará los nombramientos correspondientes, y, además de practicar los traslados previsto en el párrafo anterior, comunicará los nombramientos a la mayor brevedad posible a la propia DGRN, la cual proveerá a la necesaria coordinación entres los distintos Colegios Notariales y a su adecuado reflejo en los escalafones del Cuerpo Notarial. A tales efectos y, además, al objeto de respetar el orden de la lista definitiva de opositores aprobados en cada oposición de ingreso, para el cómputo de la antigüedad en dichos escalafones, se tomará como fecha inicial la de la citada resolución de la DGRN. Los nombramientos se publicarán, según corresponde, en el BOE o en el periódico oficial de las respectivas Comunidades Autónomas, sin orden de preferencia entre unas u otras".

De una simple lectura de este precepto se desprende el carácter formal y delegado de las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia, y la tutela que sobre ellas ejerce todavía la Administración del Estado. Y esto a pesar del avance que el precepto citado supone sobre su redacción anterior, al haber sido la misma impugnada ante el Tribunal Constitucional por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Así la STC 67/1983 declara que viola el art. 37.4 Estatuto de Cataluña al dar preferencia al BOE respecto del Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña en la publicación del nombramiento de los Notarios que hayan de ejercer funciones en el territorio de la mencionada Comunidad Autónoma. Sin embargo, dicha STC establece que no viola competencia alguna de la Comunidad Autónoma la obligación de comunicar los nombramientos a la DGRN, y confirma que corresponde a dicha DGRN el escalafonamiento general del cuerpo de Notarios.

Como señala José Manuel García García en sus Comentarios a la Legislación Hipotecaria ,según STC 56/1984, respecto a Cataluña, y 84/1984, respecto al País Vasco, "nombramiento es la concreta designación", no las fases anteriores al nombramiento mismo en el proceso de selección, que corresponden al Estado. Por ello, no entra en la competencia de las Comunidades Autónomas la fase de anuncio de plazas vacantes para su provisión para concurso ordinario. El "nombramiento representa la específica habilitación para el ejercicio de la función en plaza o cargo", y significa la posibilidad de contrastar el cumplimiento de la legalidad en la propuesta de los Tribunales Calificadores o, en su caso, otros órganos, en los términos y con el alcance previsto en la legislación.

En definitiva, el Tribunal Constitucional distingue entre el procedimiento de provisión de vacantes por concurso de traslados y oposiciones de ingreso en los cuerpos de Notarios y Registradores, que es competencia exclusiva del Estado, y el nombramiento, que es la competencia delegada de las Comunidades Autónomas. Además, la fecha de nombramiento por una Comunidad Autónoma no tiene repercusión en la formación del escalafón general de los Notarios y Registradores, que lo fija la DGRN, en virtud de la fecha de sus propias resoluciones.

Respecto a las demarcaciones de las Notarias y de los Registros de la Propiedad y Mercantiles, la competencia de las Comunidades Autónomas es una participación a título de informe, puesto que la decisión última corresponde al Estado, a través del Ministerio de Justicia y de la DGRN, en aplicación de la competencia exclusiva que establece el art. 149.1.8ª CE. Así lo reconoce expresamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/1989. Sin embargo, esta competencia vía informe preliminar en las demarcaciones de las Notarias y de los Registros de la Propiedad y Mercantiles de una Comunidad Autónoma, no debe devaluar la importancia que ello tiene, dada la trascendencia de tales demarcaciones en la ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas.

La propia naturaleza, ya expuesta, de las competencias atribuidas en el art. 13 EA, hace sencilla la administración dispuesta por el Principado de Asturias para atender a las mismas. Ya el art. 13 EA atribuye al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias la competencia en esta materia, y el art. 2 K) del Decreto 29/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la estructura orgánica básica de la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos, atribuye a la Secretaría General Técnica de dicha Consejería "la tramitación de los asuntos relativos a nombramientos de Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles... y la fijación de las respectivas demarcaciones".

Así pues, será la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos la que, una vez recibidos los traslados de las resoluciones de la DGRN de los respectivos concursos de provisión de vacantes de las Notarias y Registros de la Comunidad Autónoma, proponga al Consejo de Gobierno los respectivos nombramientos. Una vez aprobados éstos, dará traslado de los mismos a los interesados, los comunicará a la DGRN y los publicará en el BOPA, todo ello en aplicación del art. 23 RN antes expuesto. Igualmente, en las demarcaciones notariales y registrales, tramitará los oportunos informes para su aprobación por el Consejo de Gobierno, y posteriormente los remitirá a la DGRN.

II.2.34. Fundaciones y asociaciones[*].

II.2.34.1. Los títulos competenciales.

El EA contempla las facultades del Principado de Asturias en la materia de fundaciones y asociaciones con muy distinto alcance. En cuanto a las primeras, establece que "tiene competencia exclusiva" (art. 10.1) sobre las "Fundaciones que desarrollen principalmente sus actividades en el Principado de Asturias" (núm. 30). Sin embargo, respecto de las asociaciones se circunscribe a reconocer encomendada "la

[*] **RAMÓN DURÁN RIVACOBA**, Catedrático de Derecho civil. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Caffarena Laporta, J., "Comentario al art. 27", en AAVV, *Comentarios a la Ley de Fundaciones y de incentivos fiscales*, Madrid, 1995, pág. 255; De Castro, F., *La persona jurídica*, Madrid, 1981, pág. 293; De Prada, J.M., "Constitución, modificación y extinción de fundaciones en la nueva Ley", en AAVV, *Las fundaciones y la sociedad civil*, Madrid, 1992, pág. 27. Bádenes Gasset, R., *Las fundaciones de Derecho privado. Doctrina y textos legales*, Barcelona, 1986; Durán Rivacoba, R., *El Negocio Jurídico Fundacional*, Pamplona, 1996; Piñar Mañas, J.L., "Comentario al art. 1", en AAVV, *Comentarios a la Ley de Fundaciones y de incentivos fiscales*, Madrid, 1995, págs. 7 y ss.

ejecución de la legislación del Estado, en los términos que la misma establezca" (art. 12, *in initio*, núm. 2). En este sentido, la Ley Orgánica de 22 de marzo de 2002, del derecho de asociación, restringe dichas funciones (cfr. disp. final, 1ª), máxime cuando el Tribunal Constitucional rectificó ciertas medidas legales autonómicas en la materia, como en el caso del País Vasco (STC 173/1998).

Como digo, distinta cosa sucede con las fundaciones, cuyo desarrollo histórico comporta un buen cauce para favorecer el impulso privado para el fomento de actividades de alcance general. Al día de hoy, el hecho logra cotas de inusitada vigencia. Como correlativo, la figura sufre un proceso creciente de intervenciones legales en el marco jurídico español, en respaldo a su extraordinaria implantación práctica y económica. Las instituciones públicas no se han mostrado indiferentes al fenómeno. Así, alientan, mediante beneficios tributarios, que los fondos particulares se destinen a diversas iniciativas con trasfondo social. Hasta cierto punto, supone un sucedáneo en la tarea de redistribución de la riqueza, que recae sobre los poderes instituidos, y cuyos medios se nutren fundamentalmente de los impuestos. Una sustancial reducción en éstos anima y permite a los ciudadanos escoger con preferencia destinos dentro del genérico acopio a las necesidades comunes. El fenómeno constituye, por tanto, un auténtico indicio de la sociedad real, y el grado en que las deficiencias generales calan como prioritarias en los individuos. Es una manifestación válida del Estado social de Derecho a decir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de febrero de 1984. Gracias a este presupuesto, se confirma una especie de alternativa fiscal beneficiosa para el conjunto [cfr. Resolución del Parlamento Europeo sobre fundaciones en Europa (RA 304/93)]. En suma, la fundación ahora reemplaza sus antiguos fines piadosos por los más característicos del moderno florecimiento del altruismo.

Lamentablemente, aún estamos lejos de una cultura ciudadana que favorezca de modo más decidido tales manifestaciones, en otras sociedades sumamente generosas y extendidas. Con el propósito de corregir en sus justos términos las carencias observadas, se ha procedido a modernizar los instrumentos jurídicos que permitan su beneficiosa generalización. Ello ha sucedido tanto en el ámbito estatal, como en el autonómico y foral, habida cuenta que su cercanía con los problemas permite a las Comunidades Autónomas un más preciso ajuste a estas necesidades y su adecuada previsión. Hasta el extremo de que las Autonomías que no han desarrollado específicas normas sobre fundaciones, aunque tengan reconocido en su respectivo Estatuto las competencias al respecto, adquieren el "traspaso de funciones y servicios de la administración de Estado a la Comunidad Autónoma en materia de fundaciones" (para el Principado de Asturias: Reales Decretos de traspasos 844/1995, de 30 de mayo, en materia de fundaciones, y 846/1995, de 30 de mayo, en materia de asociaciones).

II.2.34.2. Derecho común, foral y autonómico de fundaciones.

Superando arcaicas y dispersas reglas que gobernaban la cuestión, se ha producido un renovado proceso de *aggiornamento* jurídico, iniciado en la Ley de Fundaciones de 24 de noviembre de 1994, que diseñaría un marco normativo estatal uniforme que oponer a la inexplicable acumulación de preceptos hasta entonces vigentes. Por Ley de 26 de diciembre de 2002 (en adelante, LFE) se ha dotado a las

fundaciones de un panorama nuevo, una vez sustituye a la normativa precedente. Con ello no quiere decirse que su régimen anterior hayan perdido por completo eficacia. Las propias disposiciones transitorias de la nueva Ley estatal aclaran que, tanto ciertas normas concretas que no se le opongan, como incluso el Código civil en determinados aspectos, deben tenerse presentes. Además, aunque se haya procedido al cambio de una Ley por otra, los hechos muestran que se trata en el fondo de una reforma limitada, como la Exposición de Motivos de la Ley de 2002 declara expresamente, pues "se ha conservado un importante número de preceptos de la Ley de 1994, cuya validez y eficacia han sido confirmadas por la práctica" (E. de M., punto III, *in fine*).

En este plano del Derecho común, la disposición final cuarta de la Ley estatal "autoriza al Gobierno a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley", pero en tanto se realice, algunas facetas concernientes a los anteriores Reglamentos que complementaban la Ley de 1994 [General de Fundaciones (en adelante, RGF) y del Registro de Fundaciones (en adelante, RRFE), ambos de competencia estatal (Reales Decretos de 23 de febrero y de 1 de marzo de 1996, respectivamente)], permanecen en vigor, como lo relativo a los Protectorados y Registros (cfr. disp. trans. tercera y cuarta, LFE). Luego, se hace por completo necesario para conceder a estas personas jurídicas la necesaria operatividad jurídica, después de las novedades que contempla la nueva Ley de 2002, proceder a su desarrollo reglamentario. Cerrar un capítulo de caótico desorden como el precedente constituye de suyo un empeño a valorar en sus justos términos cuando se analiza el sistema instaurado después de la Constitución, que contempla las fundaciones dentro de su art. 34.

Ahora bien, uno de los aspectos más notorios del actual *status quaestionis* jurídico-positivo de las fundaciones es el creciente interés que las Comunidades Autónomas vienen manifestando sobre su disciplina.

En este capítulo cabe distinguir varios grupos. El primero vendría compuesto por las agraciadas con Derecho foral propio, al que, sin embargo, no pertenece la legislación específica, por no haberse desplegado con anterioridad en las respectivas Compilaciones, tener unas características análogas al Derecho autonómico y provenir directamente de cada Estatuto de Autonomía. Representan los supuestos de Cataluña, Galicia y País Vasco, que han publicado sus propias Leyes.

Por el contrario, en Navarra existen indicios manifiestos de Derecho foral propiamente dicho en orden a las fundaciones. Manifiesta sus peculiaridades la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, cuyo art. 44.20 se atribuye competencia legislativa sobre las fundaciones "constituidas con arreglo a las normas del Derecho Foral de Navarra"; esto es, las leyes 44 a 47 del Fuero Nuevo, y otras disposiciones dictadas en su apoyo. En este ámbito se ha producido la irrupción de una Ley Foral sobre medidas tributarias aplicables a estas personas jurídicas. Sin embargo, su esquema normativo en la Compilación de Derecho civil foral navarro era muy anterior a las normas de carácter autonómico, y completo con arreglo a sus leyes 43 y siguientes. Luego en este punto existe un resquicio abierto al estricto Derecho foral que regula la materia.

Junto a esta perspectiva del asunto, se aprecia otra complementaria en las Comunidades Autónomas con un Derecho foral característico, pero que desconoció históricamente la disciplina, y cuyos Estatutos contemplan facultades normativas en cuanto a las fundaciones, sin desarrollo legal específico, aunque sí reglamentario. Me

refiero al caso de Aragón, que, tras la Ley estatal de 1994, despliega su competencia en el Registro de Fundaciones.

En cuarto término, pueden agruparse las Comunidades sin ordenamiento foral previo, pero que recogen su atribución sobre la materia, desenvuelta mediante Ley especial. Sería el caso de Canarias y Madrid.

Todavía existe una última categoría, materializada por las hipótesis en que, careciendo de Derecho foral, tampoco hay Ley, pero sí desarrollo normativo inferior acerca del Registro de Fundaciones y Protectorado, como serían los ejemplos de Valencia, Castilla y León, Asturias –en virtud del Decreto de 23 de mayo de 1996, del Registro de Fundaciones asistenciales del que me ocuparé por extenso (en adelante, RRFAs)–; y Cantabria. En todas ellas, sus correspondientes Estatutos de Autonomía contemplaban su competencia en el asunto y tales Reglamentos son tributarios de la Ley estatal de 1994, y por consiguiente, también de la Ley de 2002.

Con dichos presupuestos, no han dejado de presentarse dificultades en cuanto la necesaria coordinación de las distintas normas concurrentes a causa de la competencia, la cronología y la especialidad. Cabe decir que se ha reincidido en uno de los mayores vicios que lastraba el antiguo sistema jurídico de fundaciones: su enorme dispersión, si bien por muy variados motivos, ahora más de competencia que sectorial. En su previsión o remedio, según el caso, la Ley de 2002 se arroga de discutibles monopolios competenciales, que francamente desdicen de su presumible acierto cuando recaba para sí amplias facetas con dudosa *vis atractiva*.

Esta perniciosa marabunta normativa trae consigo como básica repercusión un alambicamiento difícil de resolver en la disciplina. Hecho que se agrava con la preocupante precariedad de que da síntomas su vigencia: Leyes en revisión (por ejemplo, Galicia y Cataluña), Reglamentos cambiantes (Valencia y Cantabria, entre otros) y un exceso de actividad legislativa que dibuja un horizonte de profunda incertidumbre, pues hasta se da el caso –Madrid– de que un Reglamento es cambiado por una Ley posterior que lo deroga, y sume de paso a esta ordenación casi en el vacío por falta de desarrollo específico, al margen incluso de las interrogantes que desde la óptica constitucional concita. No puede ser mayor el desorden, cuyo episodio final resulta el cambio realizado en la Ley estatal.

La diferenciación que planteo entre las distintas entidades de los ordenamientos concurrentes resulta de alto interés al propósito de análisis. El carácter que a cada hipótesis cabe referir guarda una íntima dependencia con su régimen normativo. En efecto, sin merma de la pauta del domicilio –atributo de la competencia por razón del territorio–, la Ley estatal de 2002, como asimismo la de 1994, se reserva exclusivas facultades sobre algunos aspectos comunes a todo tipo de fundaciones. La Exposición de Motivos de la Ley de 1994 se ocupaba de la cuestión en los siguientes términos, que no han perdido ninguna vigencia: "corresponde al Estado regular, tal y como se recoge en la disposición final primera, punto 1, en tanto en cuanto son condiciones básicas del derecho de fundación: los beneficiarios, la capacidad de constitución y sus modalidades, la exigencia de un órgano de gobierno y representación, las causas de extinción y sus formas y los fines del protectorado. Es indudable la presencia de importantes normas de Derecho civil en el régimen jurídico de las Fundaciones. Normas que afectan, de una parte y en todo caso, al domicilio de las fundaciones, a los requisitos exigidos a las funda-

ciones extranjeras y a la eficacia del Registro de Fundaciones; y, de otra, a materias como las que se refieren a los requisitos de capacidad, la escritura de constitución, la adquisición de personalidad jurídica, los estatutos y su modificación, las obligaciones básicas del Patronato, la responsabilidad de los patronos, su cese y suspensión y la legitimación del protectorado para solicitar la juez la fusión de fundaciones cuando concurran determinadas circunstancias. Teniendo en cuenta la diversificación de este título competencial, se ha distinguido entre los preceptos que se consideran, en todo caso, de aplicación general en todo el territorio nacional y aquellos otros en los que se han considerado prevalentes las habilitaciones estatutarias correspondientes a las Comunidades Autónomas, con mención específica a la habilitación relativa a la materia de Derecho civil, foral o especial". A mi juicio, circunscribir al art. 149.1.1ª CE la competencia legislativa del Estado, en cuanto al derecho a fundar, porque determinados aspectos afectan a las condiciones que salvaguarden su tratamiento igualitario, supone tanto como que cualquier otra faceta pueda ser susceptible de idéntico criterio. Es decir, este recurso no sería, en el mejor de los supuestos, sino un expediente abstracto de atribución francamente discutible, mientras no se justifique *ad casum*. Un debate acerca de por qué se aprecia esta peculiaridad en tales supuestos y no en otros próximos está condenado al empate técnico y acaso eterno.

A ello se añaden otros múltiples preceptos, "bien por su naturaleza procesal (art. 149.1.6ª CE), bien por incorporar normas de Derecho civil, sin perjuicio de la aplicabilidad preferente del Derecho civil foral o especial allí donde exista (art. 149.1.8ª CE)" (E. de M., punto III). En cuanto a la reserva de competencia legislativa en favor de las Comunidades que tengan un Derecho foral o especial reconocido, ¿quiere con esto decirse que sólo las que cuenten con vestigios de la materia en sus anteriores ordenamientos compilados aspiran a obtener libertad en este punto?. Pienso que la mejor manera de aproximarse al problema es la más pragmática posible y, desde dicha óptica, será Derecho foral aquel que haya recogido a las fundaciones en el pasado dentro de la correspondiente Compilación. Por el contrario, si la iniciativa reguladora en este campo surge de las previsiones estatutarias, me parece que habrá de concluirse su alcance autonómico.

No es la esfera geográfica, sino la fisonomía de las disposiciones lo que diferencia los fenómenos concurrentes y su distinto alcance jurídico. Este horizonte, descrito a grandes rasgos, es el punto de partida legal del estudio que ahora inicio acerca del Reglamento de Asturias en orden al Registro de Fundaciones.

En efecto, el Principado de Asturias ha desarrollado el art. 10.1.24 EA –desde su reforma por Ley Orgánica de 24 de marzo de 1994, cuyo art. 2.f) introduce lo relativo a las "fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma", para las Comunidades Autónomas creadas al amparo del art. 143 de la Constitución española– mediante su Reglamento del Registro de Fundaciones Asistenciales de Interés General de 23 de mayo de 1996, una vez que por Decreto de 30 de mayo de 1995 se produjo el correspondiente traspaso de funciones y servicios hasta entonces estatales.

A esta disposición dedico un breve comentario, por cuanto implica el desarrollo normativo de las fundaciones en el marco del Derecho autonómico asturiano (para las cuestiones sustantivas que se suscitan, véase con mayor amplitud, Durán Rivacoba, *El Negocio Jurídico Fundacional*, Pamplona, 1996).

II.2.34.3. El Reglamento de Asturias sobre fundaciones.

A) La restricción a las actividades asistenciales.

En el conjunto de las normas reglamentarias que han difundido en el ámbito autonómico la Ley de Fundaciones estatal de 1994, habida cuenta de la inexistencia de disposición autonómica paralela, destaca por sus peculiaridades el caso del Principado de Asturias. La nueva Ley de 2002 vaticina cambios en su contenido, que por ahora se mantiene, a la espera que se provean de nuevos Reglamentos estatales que permitan la mejor aplicación de la reciente normativa. Luego, ínterin tal cosa suceda, no pierde vigor el régimen que proporciona.

A diferencia de otros reglamentos similares, el presente parece de alguna manera estrechar los límites de su vigencia. El propio título se refiere únicamente a las "Fundaciones asistenciales de interés general" (cfr., asimismo, art. 1 RRFAs); y el art. 2 limita su ámbito a "fines de asistencia social, sanitarios, de promoción del voluntariado social o cualesquiera otros fines de interés general de naturaleza análoga". Es decir, quedan fuera los relativos al fomento de la cultura, el deporte, las artes, etc.

Acaso podría mantenerse que la indudable apertura contenida en el referente analógico podría salvar el obstáculo, pero no me parece que sea el espíritu de la norma éste. Además, el Registro que crea se denomina "de Fundaciones Asistenciales", y, a diferencia de sus correspondientes autonómicos, depende de la "Secretaría General Técnica" de la "Consejería de Servicios Sociales" (art. 1.2 RRFAs).

La Exposición de Motivos –aunque sus expresiones literarias no son muy afortunadas (reiteración de términos, cita de la población asturiana, etc.; en otros aspectos se reafirma el mismo juicio: v. gr. cfr. art. 42: Documentos a depositar) y he rectificado para una mejor inteligencia la muy arbitraria disposición de las comas en el texto– reafirma la idea propuesta: "las fundaciones asistenciales son un instrumento de cooperación entre la sociedad civil y la Administración, por ello, en atención a las necesidades socio-sanitarias de la población asturiana, se hace necesario potenciar su actuación".

Personalmente albergo muchas dudas acerca del acierto de la medida. Estimo que un esfuerzo legislativo de sus características –un Reglamento amplio, con cinco Títulos, el tercero dividido en seis Capítulos; en total cincuenta y un artículos, con disposiciones transitorias y finales– debería expandirse para todo tipo de fundaciones, a menos que se multipliquen los Registros, en atención a cada caso y con evidente desorden, según las concretas actividades de interés general perseguidas.

En cuanto a su contenido, la regulación sigue fielmente las pautas establecidas en la Ley del Estado de 1994, hasta el punto de que hace gala, según la Exposición de Motivos, de idéntica "sistemática adaptada a la normativa que sobre la materia establece la Ley 30/94, de 24 de noviembre". Luego resulta lógico, como punto de partida, que "dada la eficacia constitutiva de la inscripción del acta fundacional en el Registro de Fundaciones, surge la de dictar la oportuna normativa que regule su funcionamiento y contenido" (E. de M. del RRFAs), si bien a lo largo del texto se reproduce con asombrosa frecuencia la errónea cita de "la escritura de constitución" (arts. 7, 10, 11, 16, etc. RRFAs).

B) Concepto de fundación.

Esta dependencia respecto de la Ley de 1994 conduce a definir tales personas jurídicas como entes organizativos sin ánimo de lucro, constituidos por el fundador mediante afectación de bienes al fomento de fines de interés general, siempre y cuando desarrollen sus funciones principalmente dentro del ámbito asturiano (cfr. art. 2 RRFAs).

Esta noción, en cierta medida novedosa, se sirve por la Ley estatal de Fundaciones, que hace bascular el centro jurídico del fenómeno desde un patrimonio personalizado –constituye su idea clásica–, cifrándolo mejor en "organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general" (art. 2.1 LFE). Excepción hecha del Reglamento asturiano y de la Ley vasca –que omite su criterio–, ello contrasta con las definiciones más conservadoras mantenidas por el conjunto de las normas autonómicas. Así, las Leyes gallega, madrileña, canaria y catalana, con muy parecidos términos, se fijan, sobre todo, en el destino y afectación del patrimonio. Mas, he de recordar que, a tenor de lo establecido en las disposiciones finales de la Ley de 2002 (primera, 1), la materia correspondiente al concepto de fundación integra y pertenece al capítulo de las denominadas condiciones mínimas de igualdad para el ejercicio del derecho constitucionalmente reconocido a fundar, y es de obligada observancia en cualquier caso (cfr. arts. 34, 53 y 149.1.1ª CE).

Con todo, la propia Exposición de Motivos de la Ley de 1994 pretendía en parecidos términos a los actuales "un concepto tradicional de fundación, pero poniendo el acento en el carácter de organización", aun cuando se trastoca esa equivalencia, volcando el interés sobre los aspectos organizativos y no acerca del patrimonio (cfr. Piñar, "Comentario al art. 1", en *Comentarios a la Ley de Fundaciones y de incentivos fiscales*, Madrid, 1995, págs. 7 y ss.). En este sentido, debe advertirse que se asume la noción formulada en su día por De Castro –"personificación de la organización, instituida y reglada por el fundador para realizar el fin benéfico al que se destina una masa de bienes" (*La persona jurídica*, Madrid, 1981, pág. 293)–, si bien luego critica la idea.

Acaso pudiera pensarse que la novedad carece de alcance práctico, aunque considero que logra no poco relieve, pues transforma en cierta medida la naturaleza del instituto y permite que los controles administrativos sobre organizaciones privadas con intervención social se hagan más acuciantes y necesarios. En esta línea, destacan las consecuencias fiscales que comporta su reconocimiento.

Por último, como afirma De Prada, este concepto acerca enormemente las fundaciones al fenómeno asociativo y difumina su oportuna distinción (cfr. "Constitución, modificación y extinción de fundaciones en la nueva Ley", en Las *fundaciones y la sociedad civil*, Madrid, 1992, pág. 27. Véase la relación entre ambas figuras en Bádenes, *Las fundaciones de Derecho privado. Doctrina y textos legales*, Barcelona, 1986, págs. 9 y ss.). En esta línea, son incomprensibles las restricciones que se autoimpone respecto de las asociaciones el EA.

C) Organización del Registro. Secciones y asientos.

El contenido del Registro creado al efecto de conceder publicidad, e incluso nacimiento, a las fundaciones citadas es el típico descrito por la Ley de 1994 (cfr. art. 3

RRFAs), que ahora queda muy restringido en la Ley de 2002, cuyo complemento requiere dictar las normas de su desarrollo anunciadas. Se vertebra en distintas Secciones –estatutaria, orgánica, patrimonial y documental–, a su vez estructuradas en ficheros (cfr. art. 8 RRFAs), bajo los auspicios del principio de folio personal (cfr. art. 9 RRFAs). Se hace preciso, a la vista de los términos legales, establecer normas complementarias que puedan colmar las lagunas que la propia disposición reconoce: "sus materiales, formatos e impresión se determinarán por el titular de la Consejería" (art. 9.2 RRFAs y cfr. arts. 14.3 y 21.1 RRFAs); a cuyos efectos la disposición final primera contiene la delegación en este punto a favor de la Consejería competente.

En la primera de las secciones descritas, consta la escritura del acuerdo del fundador o fundadores, cuya inscripción origina la persona jurídica, y lo relativo a los estatutos y posibles vicisitudes ulteriores acerca de la existencia de la persona jurídica (cfr. art. 10 RRFAs). La segunda engloba cuanto concierne al Patronato y sus componentes, así como las delegaciones y apoderamientos que puedan tener lugar (cfr. art. 11 RRFAs). La tercera trata de los aspectos físicos y valorativos de la dotación y sus cargas, con las variantes que pueda experimentar superiores al 10%, y sus correspondientes autorizaciones legales previstas en la Ley de 1994, ahora sustituidas en la Ley de 2002 en una comunicación y cuando exceda el 20% (cfr. art. 21.3 LFE; y cfr. arts. 12 y 14 RRFAs; materia, por otra parte, trillada en los Reglamentos estatal y autonómicos paralelos). La última de las secciones citadas contiene los depósitos documentales acerca de la gestión anual, cuyo pormenorizado elenco consta en el Título IV del Reglamento (cfr. art. 13 RRFAs). Este tipo de requisitos formales resultan muy gravosos para la fundación de pequeña entidad y por eso se reducen a la vista de la Ley de 2002. A ello debe añadirse, dentro de los otros fines del Registro (cfr. Título V RRFAs), lo concerniente a la legalización de los libros auxiliares para la llevanza de la persona jurídica. Carga que supone un añadido a las tareas propias del Protectorado y puede llegar a ser agobiante, tal y como está contemplado en los art. 45 y siguientes del Reglamento de Asturias, máxime cuando la nueva Ley de 2002 reduce tales requisitos.

El Reglamento concibe como Libro auxiliar el de presentación (cfr. art. 15 RRFAs), con un contenido específico de la concreta inscripción, que adolece de algunas reiteraciones innecesarias (cfr. art. 17, pfos. 1 versus 3, RRFAs). El asiento de presentación resulta de gran interés, por cuanto implica el nacimiento a la vida registral del futuro ente, sobre todo a los efectos de plazos de la calificación (cfr. art. 18 RRFAs), etc.

Asimismo, el Reglamento contempla las circunstancias generales de las inscripciones (cfr. art. 22 RRFAs) y el contenido de la de constitución (cfr. art. 25 RRFAs). En su conjunto, materializan un Registro público y gratuito (cfr. arts. 4 y 16.7 RRFAs, respectivamente; aunque no adivino por qué debe ser libre de tasas un servicio externo de tales características), el cual da fe, mediante las oportunas certificaciones, de su objeto (cfr. art. 4 RRFAs).

A la vista de su organización, me parece realmente complejo el sistema establecido, máxime cuando, a diferencia de otros supuestos, ni siquiera se contempla su soporte informatizado. Es más, el art. 21.2 del Reglamento de Asturias afirma que "los conceptos de especial interés se destacarán mediante subrayado, negrilla, tipo diferente de letra o empleo de tinta de distinto color", lo que recuerda de manera casi anecdótica las clásicas ordenaciones registrales de siglos pasados, pero a estas alturas resulta un completo anacronismo, por emplear un juicio clemente.

D) El procedimiento registral.

En cuanto al proceso descrito para la efectiva constancia de los hechos susceptibles, se parte de la obligación de presentar los actos publicables. El término previsto es de un mes si es *inter vivos*, y de un año cuando se trate de testamento notarial abierto, quedando las otras manifestaciones de última voluntad que precisen ulterior adveración por el juez bajo el primer plazo desde que se realice la definitiva escritura pública (cfr. art. 16.8, pfos. 1 y 2 RRFAs), sin que se advierta la disciplina vigente para los testamentos notariales cerrados.

No acierto a comprender por qué no se ha seguido en este aspecto el precedente de otras regulaciones, que distinguen los actos *ínter vivos* y *mortis causa*, sin la innecesaria complejidad aquí establecida y, a mi juicio, no resuelta satisfactoriamente. Con todo, no le falta parte de razón al precepto asturiano, por cuanto las fundaciones *mortis causa* se constituyen, como todas, propiamente tras su inscripción, pero su entero diseño puede tener lugar en un testamento de carácter ológrafo, y, por consiguiente, sin escritura pública. El error estriba en que se pretende favorecer la rápida solicitud de inscripción en el Registro de las instituciones en firme intentadas. Personalmente, dicho propósito me resulta extraño y no debería universalizarse sin matizaciones. Si se ha decidido con criterio seguro, aunque discutible, que las fundaciones tengan reconocimiento como personas jurídicas a partir de su inscripción registral, no tiene mucho sentido promover en cierta medida su efectivo ingreso. Simplemente, mientras no se practique su asiento, el nuevo ente no existe, y los encargados son muy libres para decidir el momento en que quieran emprender dicha nueva fase, quedando completamente a su arbitrio, habida cuenta del alcance voluntario de la iniciativa, mientras el derecho de fundar continúe siendo potestativo. En fin, pertenece a la competencia del *de cuius* y no de los poderes públicos recoger las medidas que garanticen su establecimiento, mediante sanciones privadas que se articulen a dicho propósito. Acaso podría discutirse lo relativo a la fundación intentada *mortis causa*, supuesto para el cual la negligencia de los encargados de instituir la persona jurídica puede hacer inútil el propósito del fundador testamentario, pero, en esta hipótesis, existen sanciones civiles específicas, que van desde la responsabilidad por incumplimiento de los albaceas, hasta la posible revocación de los beneficios recibidos por el nombrado modalmente.

Igualmente, me parece que la idea responde más bien a un equívoco entre los plazos para pedir la inscripción de una parte y proceder a su efectiva práctica de otra. En síntesis, el término para la solicitud del asiento es completamente irrelevante para el Derecho, que no puede adoptar sanción más grave que la inexistencia (cfr., en contra, art. 16.8 in fine RRFAs), gracias a la naturaleza constitutiva de las inscripciones. En línea opuesta, del periodo concedido para efectuar el asiento por el encargado se hace depender todo el régimen de posibles recursos ante los silencios administrativos y otros vicios en que pueda incurrir el procedimiento así regulado.

Luego, en los términos en que se conciben, resultan discutibles las amenazas de sanción al Patronato (cfr. art. 16.8, pfo. in fine RRFAs) por retrasos a la hora de inscribir, entre otras cosas porque no concurre todavía este órgano, tratándose del acta fundacional (cfr. art. 25.6 RRFAs); en suma, de una persona jurídica en proceso de formación. El hecho contrasta enormemente con la negligencia con que ignora el Reglamento de Asturias el problema del silencio negativo y sus consecuencias jurídicas si el encargado del Registro –acerca de cuya disciplina también

olvida pronunciarse–, omite la calificación solicitada. Esta inexcusable laguna provoca una perniciosa inseguridad jurídica en el conjunto de normas establecidas al respecto.

Una vez depositadas las documentaciones precisas y el informe favorable del Protectorado, junto a la certificación acreditativa de la originalidad del nombre –que, por cierto, no se contempla más veces, ni en plazos, ni en posibles recursos contra la negativa, por este u otro cualquier motivo, y a cuyo tratamiento atiende la Ley estatal de 2002 contemplando una específica "sección de denominaciones" (art. 36.3 LFE), a establecer en su desarrollo reglamentario– compete calificar "la validez y solemnidades extrínsecos (sic, extrínsecas) de los documentos presentados, por lo que resulte de ellos y de los asientos del Registro", procediendo a su práctica en el plazo de "un mes desde la fecha del asiento de presentación" (art. 18 RRFAs; materia de los plazos para calificar que admite un abanico pernicioso en el conjunto de los ordenamientos autonómicos). A tales fines calificatorios, el art. 16 del Reglamento de Asturias expresa que "tendrán acceso al Registro aquellos documentos que reúnan las formalidades legales exigidas para su validez y recojan suficientemente los hechos o actos que han de ser objeto de inscripción". Ahora bien, creo que se mezcla la forma necesaria para el ingreso en el Registro, con la relativa sobre su validez, que precisa escritura pública en determinados supuestos (como el negocio fundacional o los estatutos). La pobreza de los medios fiscalizadores, así como los límites de su objeto, desmerecen la entidad del Registro y ponen muy en peligro el pretendido alcance del instrumento, en la medida en que consolida inscripciones constitutivas. Con todo, si la naturaleza del Registro de Fundaciones resulta de carácter administrativo, parece acertado que no hayan de calificarse materialmente los actos sometidos a inscripción, máxime cuando están de ordinario sometidos a las actividades propias de los fedatarios públicos, cuya presunción de legalidad no puede ceder ante tales tipos de control, más bien externos y formales. Sin embargo, constituye una pauta observada por los distintos Reglamentos del Registro de Fundaciones, acaso, según digo, con la salvedad de Asturias.

Habida cuenta de que se alude, como requisito previo de la inscripción, a la originalidad denominativa de las futuras fundaciones, interesa fijarse siquiera mínimamente sobre su disciplina. El Reglamento de Asturias que analizo guarda un clamoroso silencio en el fondo del asunto, por lo que debe acudirse a las reglas comunes suplementarias para colmar el vacío. El tema de los certificados de denominación consta de manera más ordenada también en otros Reglamentos autonómicos, pero de una forma tan abstracta que las interrogantes acerca de su oportunidad y régimen jurídico, lejos de resolverse, se agudizan. Ello implica imprescindiblemente aplicar la escasa información contenida en las normas del Estado; así, el art. 14.1 del Reglamento estatal del Registro trata de los "Certificados de denominación": "a solicitud de cualquier interesado el encargado del Registro expedirá certificaciones acreditativas de que una determinada denominación está o no está previamente inscrita en el Registro de Fundaciones. Las certificaciones negativas deberán incluir, en su caso las denominaciones inscritas que, por su semejanza con la denominación de la que se solicita información, puedan crear confusión entre unas y otra". La primera de las dificultades que plantea el precepto es conocer el alcance de las citadas certificaciones. Bien parece que implican un requisito previo a la inscripción por parte del encargado, quien, mientras no advierta la originalidad del nombre, deberá interrumpir sus actos en virtud de

lo previsto en el art. 11.3 del propio Reglamento: "se suspenderá la inscripción si falta algún requisito que pueda ser subsanado y no afecte a la validez del acto" (cfr. art. 19 RRFAs). Sin embargo, resulta ilógico que no explique la norma cuál es su exacta relevancia. Un segundo capítulo de incertidumbres aparece con las certificaciones que contengan advertencia de otras semejantes ya inscritas, hasta el extremo de poder inducir a confusión. Téngase a la vista que dicho juicio es completamente libre por el encargado, pero, además, como sirve sólo para la práctica futura del asiento, implica un obstáculo que debería poner fin al proceso. La certificación negativa sin tacha de similitud con otras que ya obren en el Registro tiene una validez de tres meses, por cuanto en este plazo ha de presentarse junto a la escritura de fundación para instar la práctica del asiento (cfr. art. 14.2 RRFE). Con todo, tratándose del caso de Asturias, el plazo de presentación es de un mes (cfr. art. 18 RRFAs), que contrasta fuertemente con el término de seis meses que contempla el último apartado del mismo precepto común, como una suerte de preferencia en el nombre. Así es, el art. 14.3 del Reglamento estatal del Registro estipula que, tras expedirse la certificación acreditativa de no concurrencia –ni similitud en el nombre– del futuro ente con otros ya inscritos, pueden los interesados hacer constar durante seis meses en el Registro con carácter provisional una especie de reserva de denominación. Los problemas que suscita el hecho son de muy variada especie, pues el objeto de análisis queda por completo desprovisto de la necesaria regulación. Es decir, faltan incluso los presupuestos de técnica registral que permitan imaginarse cuál será el instrumento que sustente dicha reserva, pues el sistema es de folio personal (cfr. art. 9.1 RRFAs), pero, en la hipótesis planteada, no existe aún la nueva persona jurídica. En fin, como no sea una mención en el libro diario no acierto a conocer el mecanismo que lo soporte.

En cualquier caso, "si en la calificación se aprecia que los documentos presentados son insuficientes" –cualitativa o cuantitativamente, por defectos de forma (cfr. art. 16 RRFAs)–, se negará la práctica del asiento (art. 19.1 RRFAs). Cuando pueda subsanarse, concede un plazo mensual a este fin. Entretanto, queda suspendido el término para la calificación. En alguna controversia con el art. 18 del Reglamento del Principado, el siguiente precepto, en su segundo número, alude a la "práctica del asiento" (cfr. art. 19.2 RRFAs), si bien ésta resulta inmediata una vez se ha calificado positivamente la solicitud. Mucho más oscura se presenta la posible suplencia que se prevé a este fin –sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran los solicitantes, que puede instar el Protectorado–, cuyo sentido, competencia y propósito desconozco (cfr. art. 19.2, in fine RRFAs).

Otra causa para la denegación de la práctica del asiento es la descrita en el art. 24.2 del Reglamento de Asturias cuando "la competencia para la inscripción corresponde a otro Registro Autonómico o Central".

E) La publicidad material. La inscripción constitutiva.

Por lo que se refiere a la sustancia jurídica del Registro, el principio de inscripción constitutiva del ente fundacional aparece con toda nitidez. Las disposiciones reglamentarias tratan incluso con específico alcance del asiento de constitución (art. 25 RRFAs), con un sesgo por completo coincidente con lo estatuido por la Ley del Estado para el acta de fundación inscrita.

Resulta muy llamativa la cita inserta en el art. 25.4 del Reglamento de Asturias a "los donantes en caso de ser distintos a los fundadores". Téngase presente que habla la norma del asiento constitutivo –es decir el primero, que consolida la fundación misma– y no alcanzo a imaginar donantes *ab initio* distintos de los fundadores, salvo en un sentido muy lato. A tenor del art. 12.4 de la Ley de 2002, "formarán también parte de la dotación los bienes y derechos de contenido patrimonial que durante la existencia de la fundación se aporten en tal concepto por el fundador o por terceras personas, con carácter permanente, a los fines fundacionales". Este inciso reforma de manera muy adecuada los anteriores defectos de la Ley de 1994 cuando distinguía entre las aportaciones por razón del protagonista y no del momento de su realización. En todo caso, cabe afirmar que las primeras constituyen un negocio de destinación, mientras las últimas son indudablemente atributivos, y además donaciones para el cumplimiento de un fin; esto es, modales. Se plantea el problema de admitir un mecenas externo *ab initio*, pues, de ordinario, será fundador, pero nada obsta para que acaso no quiera constar en esta categoría, pese a su efectiva disposición para suscribir las necesarias impensas.

Como ya he advertido, el Reglamento asturiano parte como presupuesto de la inscripción constitutiva que diseñó la Ley estatal de 1994 y reafirma la de 2002 (cfr. art. 4 LFE). Sin embargo, al margen de las continuas alusiones a la escritura constitutiva –incluso se pretende que "la fundación ha sido constituida en testamento" (art. 16.8, pfos. 1 y 2 RRFAs)–, las incoherencias se repiten. Por ejemplo, a tenor de su art. 23, "para la inscripción en el Registro de la constitución de una fundación asistencial será preciso presentar una solicitud de inscripción suscrita por el representante legal de la fundación". Resulta evidente que, antes de constituirse la futura persona jurídica, es imposible contar con representantes legales, y, en todo caso, sería mejor referirse, según hace también el art. 16.8, párrafo 3 del Reglamento, al Patronato; y, óptimamente, al futuro Patronato. Incluso exige presentar unos documentos, entre los que consta la "escritura de constitución" –incorrecta expresión repetida incluso tres veces en el mismo precepto [cfr. art. 23.1.a) y d) y 2 RRFAs, que, por cierto, reitera lo descrito en el art. 25 RRFAs]– que no lo es tal.

El régimen dispuesto por el Reglamento de Asturias en este punto me parece muy mejorable. Su art. 23 contempla que, junto a la documentación para la práctica del asiento constitutivo, se presente un informe favorable del Protectorado acerca de los fines y la suficiencia dotacional, pero, con arreglo al precepto siguiente, dicho dictamen debe solicitarse una vez depositada la documentación (cfr. art. 24 RRFAs), con una concreta reserva, que parece adquirir irregular primacía, en el supuesto de que no se haya incluido a instancia de parte y el encargado de oficio la inste [cfr. art. 23.1.c) *in fine* RRFAs].

Además, el juicio acerca de la debida suficiencia de los instrumentos aparejados a la consecución del propósito definido, será más bien entre medios y actividad conducentes al fomento de los fines previstos, luego resulta mejor una obligación mediática, cuya proporcionalidad será difícil establecer a priori. Criterio de adecuación que pertenece como atributo a los órganos externos de tutela; es decir, al Protectorado, pues si a éste se confía la competencia de "verificar si los recursos económicos de la Fundación han sido aplicados a los fines fundacionales" [art. 35.1.f) LFE], análogo modo se puede referir al presente caso.

A tal efecto, el Reglamento estatal del Registro establece que "la primera inscripción de la fundación se entenderá solicitada mediante la presentación de la escritu-

ra constitutiva. El encargado del Registro solicitará del Protectorado correspondiente el informe preceptivo sobre el interés general de los fines y la suficiencia de la dotación. Si el informe es favorable, la inscripción sólo podrá ser denegada cuando la escritura constitutiva no se ajuste a la demás prescripciones de la Ley" [art. 7.2 RRFE; y, en similares términos no exentos de contradicciones, cfr. art. 23.1.c) RRFAs]. Me resulta llamativo –aparte de la reiteración inútil de una escritura denominada constitutiva, no siéndolo ya– que vincule al registrador el informe preceptivo del Protectorado acerca del control de los fines y la suficiencia del patrimonio. Por este camino se cercenan las atribuciones del instrumento de publicidad, a mi parecer de manera perniciosa, y, en cierta medida, quedan en entredicho las competencias de calificación que se designan en el art. 11.1 del citado Reglamento estatal, lo cual es también predicable del Reglamento de Asturias.

Aun así, estas incoherencias quedan minimizadas por otras facetas de mayor relieve. Me refiero a la pretendida eficacia de los asientos. El Reglamento de Asturias no distingue, siempre y en todos sus sentidos, la inscripción constitutiva de las posteriores, y diseña una naturaleza registral en completa contradicción con lo anteriormente concluido. Su art. 5 determina que "los actos sujetos a inscripción en el Registro y no inscritos no perjudicarán a terceros de buena fe. La buena fe del tercero se presume en tanto no se pruebe que conocía el acto sujeto a inscripción y no inscrito. La falta de inscripción no podrá ser invocada por quien esté obligado a procurarla". En otras palabras, concede una relevancia meramente negativa, la de menor entidad de cuantas cabe atribuir, al Registro, y en plena disfunción con el primer asiento constitutivo de las fundaciones, llegándose al punto de que "los actos inscritos en el Registro se presumen válidos y veraces. El Protectorado se valdrá de ellos para fundamentar sus decisiones, excepto si le constase su inexactitud o nulidad mediante declaración administrativa o judicial" (art. 6 RRFAs). Este último extremo resulta impropio, por cuanto las declaraciones judiciales tienen un obligado acceso de oficio al Registro (cfr. art. 16.5 RRFAs); y, de otra parte, no puedo comprender qué tipo de actos administrativos pueden causar la invalidez o inexactitud de los actos inscritos, máxime si son en algunos casos constitutivos.

El hecho resulta todavía más trascendente si se repara que la distinción entre asiento inicial (constitutivo) y las sucesivas inscripciones declarativas (aunque obligatorias) se defiende de manera muy válida en el propio Reglamento, a cuyo tenor, mientras "la inscripción de la escritura de constitución" (sic) provoca "la adquisición de la personalidad jurídica" [art. 7.1.a) RRFAs], "la inscripción de los actos especificados en el Título III, no afectan a la validez ni tampoco a efectos jurídicos que le sean propios, los cuales se producen al margen del Registro".

En todo caso, aparte de constitutivo el primer asiento de la fundación, cabe afirmar que las demás constancias registrales son obligatorias, hasta el punto de que la omisión por el designado provocaba sanciones disciplinarias en la Ley de 1994 (cfr. art. 17 RRFAs), ahora sustituida por el cese del patrono encargado, a instancias el Protectorado (cfr. art. 13.2 LFE). Con deficiente técnica, el Reglamento de Asturias alude al Patronato. Sabemos que no existirá tal, tratándose de la primera inscripción, al no haberse producido todavía la persona jurídica. Más todavía, en el caso del negocio fundacional testamentario, caben otras alternativas a favor de albaceas, destinatarios del modo, etc., según ya se ha defendido.

F) Las vicisitudes de la fundación.

El Registro de Fundaciones Asistenciales de Asturias también se ocupa de las posibles variantes que pueda recibir la persona jurídica una vez constituida. Estos eventos engloban lo relativo a su modificación, fusión, extinción y liquidación. Las normas son por completo tributarias en lo sustantivo de las reglas establecidas en la Ley de Fundaciones estatal de 1994, que curiosamente han sido rebajadas en el control externo a partir de la Ley de 2002, razón por la cual se produjo el cambio legislativo. Sin embargo, resultan de interés las disposiciones acerca de su proyección registral aquí contenidas. En su análisis, seguiré orden idéntico al descrito.

La modificación de las fundaciones a veces resulta exigida por imperativos legales, en virtud de la imprescindible adaptación de los entes previos al nuevo panorama jurídico instaurado. Algunos Reglamentos autonómicos, como el de Asturias, contemplan el asunto *expressis verbis* y con gran detalle (cfr. art. 26 RRFAs). Este proceso "consistirá en la supresión o modificación de los preceptos que se opongan a la citada Ley, y en el añadido, en su caso a los estatutos, de aquellas disposiciones señaladas en el art. 9 de la misma", precepto de la Ley estatal de 1994 que contempla el contenido típico de los estatutos, y que tras el cambio de Ley es el art. 11. A este propósito, las reglas transitorias de las distintas normas contemplan las debidas puestas al día en este aspecto, con múltiples variantes en el plazo previsto.

Estas propuestas se presentan en el Registro, cuyo responsable da conocimiento de oficio al Protectorado para su aprobación, en la cual no existe previsto plazo alguno, por lo que debe comprenderse un periodo idéntico al que rige para las modificaciones voluntarias.

Las imprevisiones y el desorden con que se regula la materia son censurables. Por ejemplo, se habla de los estatutos debidamente autorizados (cfr. art. 26.2 RRFAs), sin saber a ciencia cierta por quién, como no sea el Patronato. Se colige que hay una propuesta para su aprobación por el Protectorado –por cierto, acaso sería mejor que lo hiciera llegar el Patronato promotor directamente por razones elementales de la economía dce procedimiento–, y, tras elevar lo autorizado a escritura pública (cfr. art. 26.4 RRFAs), ésta propiamente se inscribe (cfr. art. 26.4 RRFAs), momento en que su vigencia surge. Mas tampoco estoy de acuerdo en ello, salvo para terceros, pues la inscripción constitutiva sólo es del primer asiento fundacional y no de un pacto entre las partes que resulta el estatuto, cuya eficacia jurídica como compromiso de los suscribientes es anterior a su publicidad frente a extraños.

El Reglamento de Asturias enfrenta las reformas prescritas a las realizadas al "margen de la adaptación" (cfr. arts. 26 y 27 RRFAs), cuyo régimen se remite a la sede correspondiente, aunque se omita el hecho más tarde, y, por tanto, sean de aplicación las reglas generales descritas en la Ley de 2002. Con arreglo a la disposición final primera de dicha Ley, lo relativo a su art. 29.1, 2, 3 y 5 "constituyen legislación civil y son de aplicación general, al amparo de lo previsto en el art. 149.1.8ª de la Constitución" [segundo apartado, letra b)], exceptuando más tarde cuanto sea Derecho foral, que no es el caso.

Junto a la simple modificación, la normativa que vengo citando se plantea expresamente y por separado las fusiones (cfr. Capítulo V, Título III RRFAs, arts. 34 y ss.). Creo preferible tratar ambos acontecimientos de manera consecutiva, y no por separado, como se hace, tras la inscripción de los órganos de gobierno de la Fundación (cfr. arts. 28 y ss. RRFAs). En el marco que ahora me ocupa, debería distinguirse todavía,

como hacen diversas normas paralelas de desarrollo autonómico, entre simple fusión –que origina una nueva persona jurídica sobre la base de otras anteriores unidas– y las agregaciones, producto de la unión a uno de los entes de otros que aportan al menos su patrimonio, ahora refundido. En tales supuestos, una o varias de las fundaciones es absorbida por otra, y propiamente no hay cese de todas, sino agrupamiento de los capitales en beneficio de la receptora (cfr. Caffarena, "Comentario al art. 27", en *Comentarios a la Ley de Fundaciones*…, pág. 255). Tácitamente la norma de Asturias se refiere a "fusión por absorción" en su art. 34.2, y el precepto que le sigue alude inequívocamente a "la fundación a la que traspasan su patrimonio" (art. 35.4ª RRFAs). Con ello se indica que sólo la primera de las hipótesis –pura fusión– comporta extinguir el conjunto de las personas jurídicas implicadas, que deben ser canceladas (cfr. art. 37 RRFAs), mientras define por absorción a lo que se denomina en términos generales como agregación. Esta segunda posibilidad parece la más sencilla y económica.

Al margen de la salvedad señalada, contempla el Reglamento asturiano un régimen de la fusión de Fundaciones muy acorde con la normativa del Estado; pero resultan, en todo caso, llamativas las prevenciones respecto a la posible voluntad contraria del fundador, que vincula las iniciativas del Patronato y las subsidiarias facultades autónomas del Protectorado (cfr. art. 34.2.2ª RRFAs), quedando a salvo su acceso a la justicia. El hecho permite distinguir otros dos nuevos tipos de fusiones, con arreglo a que procedan de la voluntad de los fundadores o sea impuesta por la iniciativa del Protectorado ante la instancia judicial. Su impronta publicitaria se agota en cuestiones formales relativas a los títulos aptos para inscribir y el contenido de los asientos (cfr. art. 34 RRFAs).

En cuanto al impulso legal de la disolución y su iniciativa, el Reglamento de Asturias entronca con las disposiciones administrativas que sobre determinadas fundaciones operaban en el anterior sistema. Igualmente, se refiere la norma del Principado a la eficacia directa de la extinción por transcurso del plazo en su art. 38, permitiendo a cualquiera que muestre interés, e incluso de oficio al encargado, instar la constancia del asunto en el Registro. Por lo que se refiere a las otras causas, su inscripción depende del testimonio judicial de la sentencia firme o de la escritura pública que refleje tal acontecimiento (cfr. art. 39 RRFAs). En las circunstancias de la inscripción se hacen constar, además de la causa, las personas encargadas de la liquidación y el destino de los bienes y derechos resultantes (cfr. art. 39 RRFAs), a cuyo fin las normas relativas a la reversión pública se imponen por expresa disposición de la Ley estatal de 2002 (cfr. disp. final primera, 4).

II.2.35. Juegos y apuestas[*].

II.2.35.1. Introducción.

No se hace referencia expresamente a esta competencia en la Constitución ya que no aparece incluida ni en la lista del art. 148 CE ni en la del art. 149, si bien indi-

[*] **ANTONIO APARICIO PÉREZ**, Profesor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Martí Basterrechea J.F., "La Lotería Nacional: datos históricos", *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 4, 1979; Orón Moratal G., *Régimen del juego en España*, Tecnos, Madrid, 1990; Vicente-Arche Coloma, P., "Inconstitucionalidad del Impuesto Balear sobre las Loterías. Comentario a la STC 49/1995, de 16 de febrero", *Jurisprudencia Tributaria*, núm. 70, 1995.

rectamente, y en cierta medida, puede verse incluida en este último precepto en el apartado 1.1ª dentro de lo que es la Hacienda General.

Siendo esto así, cabría entender que conforme al art. 149.3 CE las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

Este era el caso del Principado de Asturias que al no haberse asumido en el EA esta competencia en su redacción dada por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, habría de entenderse que carecía de competencia en esta materia.

Pronto cambia, sin embargo, esta situación pues el EA es reformado por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, estableciendo en el art. 10.20 la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas.

La Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma del EA, mantiene en los mismos términos la regulación de esta competencia, si bien ahora va a estar ubicada en el art. 10.1.26.

II.2.35.2. Alcance de la competencia.

En primer lugar, como ha hemos dejado dicho en líneas anteriores, la competencia que tiene el Principado sobre esta materia tiene carácter de exclusiva, es decir, plena, en el sentido de que no tiene restricciones específicas.

A este respecto, el Principado en aplicación del art. 10.2 EA goza en este sentido de la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.

En consecuencia, el Derecho estatal en esta materia tendrá carácter supletorio. Así se desprende del art. 149.3 *in fine* CE, y se reconoce, igualmente, entre otras normas, en el Real Decreto-Ley 2/1987, de 3 de julio relativo a la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos cuyo art. 1, apartado 2, establecía: "Lo dispuesto en el presente Real Decreto-Ley se entenderá sin perjuicio de la legislación que en materia de juego puedan dictar las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y conservando, en todo caso, el carácter de derecho supletorio".

En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta, en todo caso, que el hecho de tener competencia exclusiva en esta materia, ello no quiere decir que sea ilimitada.

En efecto, ya la STC 25/1981, puso de manifiesto que "la autonomía hace referencia a un poder limitado" (FJ 3). A su vez, la STC 68/1984, indica que "incluso las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas han de interpretarse siempre dentro del marco de la Constitución" (FJ 5).

En consecuencia y por la peculiar incidencia que pueda tener en esta competencia han de señalarse como límites, a tener en cuenta los siguientes:

En primer lugar, el principio de territorialidad aparece como limitación necesaria ya que resulta evidente que las disposiciones en que se vaya a concretar la competencia sobre juego y apuestas, en principio sólo son eficaces, en el ámbito de su territorio. La STC 44/1984 ha señalado que "la esencia misma de la territorialidad radica en el hecho de que la institución objeto de regulación ha de establecerse dentro del territorio de la Comunidad Autónoma que dictó la norma" (FJ 2).

Esto no impide que en algún momento la norma establecida por una Comunidad Autónoma pueda producir efectos mas allá de su territorio.

Así, entre otras, la STC 37/1981 señaló que "la limitación territorial de la eficacia de las normas y los actos de los órganos de las Comunidades Autónomas, no puede

sacrificar, en modo alguno, que les esté vedado por ello, a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan introducir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional" (FJ 1), añadiendo que "la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos" (FJ 1), lo que aplicado al supuesto analizado permite en el caso de juegos y apuestas con boletos expedidos y emitidos dentro del ámbito territorial del Principado estos puedan ser adquiridos por personas que residan fuera y puedan también circular libremente en el resto del Estado.

El segundo límite viene impuesto por la necesaria unidad de mercado.

La STC 1/1982, ha señalado que la unidad de mercado constituye una proyección a la esfera económica del principio de unidad consagrado en el art. 2 de la Norma Fundamental (FJ 1).

A su vez, la STC 4/1981 señala que "autonomía no es soberanía y en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 CE. Es la Ley la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad –como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación– de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad" FJ 3).

Ahora bien, también reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional que la autonomía no significa uniformidad.

Así, la STC 88/1986 dice que "de la Constitución se deriva la unicidad del orden económico nacional, que trae como consecuencia la existencia de un mercado único. Tal unidad, sin embargo, no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos que derivan de la autonomía. Ha de buscarse en un equilibrio entre ambos principios" (FJ 2).

En tercer lugar, actúa como límite el interés general.

A este respecto, la STC 64/1990 establece que "la autonomía no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de la propia entidad autónoma" (FJ 7), añadiendo que "el principio de solidaridad es el corolario del principio de autonomía" (FJ 7).

Por último, en cuarto lugar, aparece como límite la Hacienda general.

A este respecto, la STC 163/1994, señala que las Loterías "como tal recurso ordinario del presupuesto de ingresos y monopolios del Estado es competencia de éste en virtud del título de Hacienda General que no se circunscribe obviamente a los ingresos meramente tributarios sino también a estos otros ingresos por rentas o derechos de monopolio ejercido exclusivamente para producirlos. Título que no puede quedar limitado a la específica denominación de Lotería Nacional como una de las modalidades de la Lotería, sino a todo lo que esta significa como monopolio históricamente definido institucionalmente. Y sin que, para diferenciarlo, puedan utilizarse criterios relativos a que según que organización parezca más marcadamente juego o apuesta, puesto que, según la evolución histórica caben todos dentro de la institución configurada por su fin y organización y calificada con un nombre genérico" (FJ 4), añadiendo que al tratarse de un monopolio fiscal cuyo establecimiento constituye una manifestación del poder financiero del Estado reservando el ejercicio exclusivo de un juego de suerte para producir unos ingresos públicos, corresponde a la

Administración del Estado la gestión y explotación del juego de la Lotería en todo el territorio nacional" (FJ 4).

En este mismo sentido y sobre la base de la misma argumentación la STC 164/1994, entiende que las distintas disposiciones y actos que tienen por objeto la organización y puesta en explotación por el Estado, a través del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas, de la Lotería Primitiva o de Números y de la modalidad de la misma conocida como Bonoloto no invaden la competencia exclusiva asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, al señalar "la aprobación de los Estatutos de Autonomía atribuyendo a determinadas Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de juego y apuestas para organizar y autorizar su celebración en el respectivo territorio, no sustrae a la competencia estatal la de gestionar en todo el territorio nacional el monopolio de la Lotería Nacional, configurado como fuente o recurso económico de la Hacienda del Estado, pues la prescripción del art. 149.1.14 CE engloba necesariamente la competencia sobre lo que constituye una fuente de ingresos no tributarios asumida como explotación de un monopolio fiscal, sin perjuicio de la competencia de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego" (FJ 4).

Por último, ha de tenerse en cuenta que el juego se regula por diversas ramas y tiene múltiples manifestaciones, por lo que ha de prestarse un especial cuidado en su regulación tanto por lo que afecta a la competencia del estado como de las que son propias de las Comunidades Autónomas; y ello, debe ser así para evitar un vaciamiento de competencias a las Comunidades Autónomas.

Así, la STC 72/1983, rechaza cualquiera interpretación que conduzca a la inutilidad de un precepto o que signifique vaciamiento de competencias a una Comunidad Autónoma (FJ 3).

II.2.35.3. Incidencia del juego y apuestas en diversos aspectos del Ordenamiento jurídico.

Es claro que el juego y las apuestas son objeto de regulación por muy diversas ramas del Ordenamiento jurídico.

Por lo que respecta la cuestión aquí tratada es necesario resaltar la incidencia del juego en tres sectores o ramas del Ordenamiento jurídico: en el orden administrativo general, en el sancionador y en el tributario.

Respecto al primer aspecto, es necesario recordar, pues, que la materia realmente asumida por el Principado consiste en los aspectos administrativos del juego sin más limitaciones que las expresadas y con la especial referencia a la salvaguarda del Estado de organizar loterías de ámbito nacional.

Respecto al aspecto sancionador, despenalizado el juego a partir de la reforma del Código Penal por Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio del que desaparecen el juego y las apuestas como delito del Código punitivo, ya nada impide que en virtud de la competencia detentada, el Principado tenga competencias en el régimen sancionador en esta materia.

Finalmente, en cuanto se refiere al aspecto impositivo nos encontramos con dos situaciones claramente diferenciadas. Por una parte, con la cuestión relativa a la cesión de tributos al Principado, entre los que se incluyó la Tasa Estatal sobre los

Juegos de Suerte, Envite o Azar, siempre que el hecho imponible se realice en territorio de la Comunidad; y por otra, está la posibilidad de establecer gravámenes propios en virtud de la autonomía financiera que tiene el Principado.

Respecto a la cesión de los tributos sobre el juego hoy está regulada por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, cesión que comprende tanto la Tasa sobre Juegos de Suerte, Envite o Azar como la Tasa sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias sin más exclusión que aquellos juegos de ámbito nacional que el Estado explota con carácter de monopolio y con régimen jurídico especial.

Respecto a la potestad impositiva propia del Principado, ésta como ya se analiza en la parte correspondiente a su Hacienda Propia puede establecer tributos propios con la restricción de que no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado.

El Principado, en uso de esa capacidad normativa propia ha establecido un gravamen denominado Impuesto sobre el Juego del Bingo por Ley 2/1992, de 30 de diciembre. Asimismo, ha establecido un recargo sobre la Tasa Estatal sobre los Juegos de Suerte, Envite o Azar por Ley 5/1989, de 22 de diciembre.

II.2.35.4. Legislación sobre el juego.

Desde que el EA asumió como competencia exclusiva la materia sobre el juego es muy numerosa la legislación aprobada por el Principado al respecto.

Como consecuencia de haber asumido la titularidad de dicha competencia, por el Real Decreto 847/1995, de 30 de mayo de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado se hacen efectivos los traspasos relativos a casinos, juegos y apuestas.

Además de las disposiciones ya citadas, la normativa en materia de juegos y apuestas aprobada por el Principado la podemos agrupar en los siguientes apartados:

En el primer grupo hay que encuadrar aquellas disposiciones de rango general, que tienen vocación de generalidad. Así, la Ley del Juego y Apuestas del Principado aprobada por Ley 3/2001, de 4 de mayo. Esta Ley tiene como objeto la ordenación general y sistemática del juego y las apuestas dotando de la necesaria cobertura legal a la dispersa y asistemática normativa reglamentaria que hasta la fecha la regulaba. En ella se fija el ámbito territorial de aplicación, se hace una exposición de los juegos y actividades permitidos, se indican los juegos que quedan excluidos entre los que se citan aquellos en los que son poco relevantes las transferencias económicas que se producen, los juegos familiares o de uso social, las apuestas de ámbito estatal y los aspectos tributarios.

Igualmente se fijan las líneas maestras que vertebran el sistema y que de acuerdo con el Preámbulo de la Ley podemos sintetizar así: se encomienda al Ejecutivo la fijación de los criterios a los que han de ajustarse las actividades incluidas en su ámbito de aplicación, los que se adaptarán a la realidad económica y social de cada momento; se configura el Catálogo General de Juegos y Apuestas del Principado como el instrumento básico de ordenación de los juegos y apuestas, en el que se especificarán para cada uno de ellos las distintas denominaciones y modalidades, así como los requisitos y reglas especiales para su desarrollo; se crea el Consejo del Juego del Principado como órgano consultivo y asesoramiento en materia de juego y apuestas; se condicionan la organización y la explotación de los juegos y apuestas

a la previa obtención de autorización administrativa; y finalmente se establece una detallada regulación de las infracciones y sanciones.

De conformidad con el mandato de esta Ley se aprueba el Decreto 94/2002, de 18 de julio, de Ordenación de Juegos y Apuestas. Por Decreto 95/2002, de 18 de julio se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas, a través del que se regulan de forma minuciosa las características de los juegos aprobados y se establecen las reglas de los juegos y apuestas.

En un segundo grupo hay que encuadrar la normativa específica relativa a determinados juegos. Así caben mencionarse el Decreto 77/1997, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar y por el Decreto 30/2001, de 25 de marzo por el que se modifica éste. El Decreto 7/1998, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo. Y el Decreto 96/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego del Principado.

En un tercer grupo, ha de encuadrarse las disposiciones referentes a la organización. Ha de citarse en cuanto afecta a esta cuestión el Decreto 63/1999, de 10 de agosto por el que se regula la estructura orgánica básica de la Consejería de Hacienda.

En cuarto lugar ha de hacerse referencia al Convenio de colaboración de 26 de mayo de 1995 entre la Comunidad y el entonces Ministerio de Justicia e Interior cuyo objeto es establecer las bases de colaboración entre ambas instituciones respecto de la organización y funcionamiento de la inspección y control de las actividades relacionadas con el juego de tal manera que las unidades encargadas de la protección de la seguridad pública puedan actuar en coordinación con el Principado, en la persecución de las posibles conductas ilícitas que se puedan producir en el ámbito de la competencia de juego.

Finalmente, han de señalarse las modificaciones introducidas en esta materia fundamentalmente en materia de actualización de tipos de gravamen por las respectivas Leyes de Presupuestos del Principado y en otros aspectos por las Leyes de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, debiendo señalar a este respecto las introducidas por la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, última Ley de esta naturaleza aprobada.

II.2.36. Fuerzas de Seguridad[*].

II.2.36.1. Introducción: el reconocimiento constitucional de las competencias autonómicas en materia de Fuerzas de seguridad.

El art. 148.1.22ª CE reconoce a las Comunidades Autónomas competencia res-

[*] **MARÍA MENÉNDEZ SEBASTIÁN,** Doctora en Derecho Administrativo por la Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Barcelona Llop, J., *Policía y Constitución*, Tecnos, 1997, Madrid; id., "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", *Enciclopedia Jurídica Básica*, II, 1995, págs. 3176-3181; Castells Arteche, J.M., "Policía", *Enciclopedia Jurídica Básica*, III, 1995, págs.4924-4925; Fanlo Loras, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las Corporaciones Locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, Madrid; García Gil, J. y García Nicolás, L.A., *Manual práctico del Policía local*, DAPP, 2000, Pamplona; Menéndez Sebastián, E.Mª., "Regulación y funcionamiento de la Policía local en el Principado de Asturias", *Revista Estudios de Administración Pública*, núm.1, 2003; id., *Regulación y funcionamiento de la Policía local en el Principado de Asturias*, Bosch, 2003, Barcelona; Milans Del Bosch, S. y De Urríes, J., "Aspectos institucionales de la autonomía local", en *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Marcial Pons, 1998, Madrid; Sánchez Morón, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, 1990, Madrid; Sosa Wagner, F., *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Aranzadi, 2000, Navarra.

pecto a la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica, que es la actual Ley Orgánica 2/1986, de 13 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFyCS).

Estas competencias que ofrece la CE a nuestra Comunidad Autónoma son de diversa índole. Así, la primera de ellas tiene un ámbito de actuación autonómico, mientras que la segunda consiste en la coordinación de las Policías Locales que tienen limitada su actuación, salvo excepciones, al término municipal correspondiente.

Para entenderlo hay que tener en cuenta que dentro de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad se encuentra el de la Policía Local, que tras la CE debe compartir protagonismo no sólo con la Guardia Civil y la Policía Nacional, sino también con las Policías Autonómicas allí donde se hayan creado, aunque no es el caso del Principado de Asturias.

II.2.36.2. Origen del precepto estatutario: dos competencias diferentes.

Partiendo del reconocimiento constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas respecto de la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales (art. 148.1.22ª CE), y siempre en los términos que establece la LOFyCS, el Principado de Asturias adquirió inicialmente esta competencia por medio del art. 11 i) EA, en su primera redacción dada por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre.

Así, en dicho precepto se atribuía al Principado de Asturias, concretamente, el desarrollo y ejecución de la materia atinente a la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales, en los términos establecidos por la Ley orgánica señalada.

Sin embargo, en la redacción inicial del Estatuto se distinguía entre la competencia en cuanto a la coordinación de Policías Locales, que se recogía en el art. 11 i) apuntado, y la competencia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, también del art. 148.1.22ª CE, a la que se refería el art. 10.1 q) EA y, por tanto, incluida dentro de las competencias exclusivas del Principado de Asturias.

El Estatuto de esta Comunidad Autónoma fue reformado por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, en la que la atribución de estas dos competencias, que se derivan de la mención constitucional señalada, se mantiene en los mismos términos: respecto de la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones en el art. 10.1.19, y en cuanto a la coordinación y demás facultades en materia de Policía Local en el art. 11.7.

De este modo, con la reforma operada en 1994 se mantiene la distinción entre ambas competencias.

Es en la modificación que se lleva a cabo por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 enero, cuando ambas funciones pasan a regularse de forma conjunta en un único precepto creado *ex novo* a tal efecto, el art. 20 EA en la redacción actual, el cual atribuye la competencia a la Comunidad Autónoma en materia de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las Policías Locales asturianas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

Además este precepto en su apartado segundo permite que para llevar a cabo esta competencia la Comunidad Autónoma convenga con el Estado la adscripción de uni-

dades del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas por Ley Orgánica en materia de seguridad pública (fundamentalmente las Leyes Orgánicas 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y 1/92, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, aunque también hay que tener en cuenta la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que regula la utilización de Videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en Lugares Públicos).

De este análisis, puede observarse cómo el Principado de Asturias ha ostentado desde su primera redacción estas dos facultades a las que se refiere el art. 148.1.22ª CE, si bien en un principio lo hizo separadamente para en la actualidad recogerlas de forma conjunta en un único precepto.

Sin embargo, y como se verá más adelante, desde el punto de vista organizativo estas funciones han estado en ocasiones residenciadas en una misma Consejería, hasta que se distribuyen entre la de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos y la de Presidencia, y actualmente entre esta última y la nueva Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores.

II.2.36.3. La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Comunidad Autónoma.

Esta competencia atribuida a la Comunidad Autónoma junto a la coordinación de la Policía Local no es ejercida por esta última, sino que en caso de existir sería competencia de la Policía Autonómica, pero dado que Asturias carece de dicho Cuerpo de Seguridad es necesario acudir a la normativa general. Así, por su parte el art. 37 LOFyCS prevé para este supuesto dos opciones:

1) que las Comunidades Autónomas que no hayan hecho uso de esa facultad de crear Policías Autonómicas para ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el art. 148.1.22ª CE, es decir, las que deben llevarse a cabo respecto de sus propios edificios, podrán hacerlo de conformidad con los arts. 39 y 47 de la misma Ley, es decir, lo relativo a la coordinación de las Policías Locales y la posibilidad de adscribir unidades del Cuerpo Nacional Policía a las Comunidades Autónomas, a través de la solicitud al Ministerio del Interior, en cuyo precepto se establece esta opción precisamente para las funciones del art. 38.1 que menciona en el apartado b) la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales.

2) el apartado 3 del art. 37 recoge la posibilidad de hacerlo a través de la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

En Asturias se adscribe esta función a la Dirección General de Interior de la Consejería de Presidencia, hoy regulada en el art. 14.1 del Decreto 83/2003, de 24 de julio.

II.2.36.4. La Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales del Principado de Asturias.

En virtud de esta competencia adquirida en su Estatuto, el Principado de Asturias ha dictado la Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales.

En ella se pretende, como su propio preámbulo explica, establecer los principios a que debe responder dicha coordinación, así como los instrumentos jurídicos que a

su servicio deben ponerse, entre los que tienen suma importancia las normas-marco, que en desarrollo de dicha Ley debían haberse aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en las que debían contenerse las prescripciones técnicas necesarias para la selección y formación, el régimen jurídico básico, incluso las propias señas de identificación de las Policías al servicio de las Corporaciones Locales de Asturias, para que respetando particularidades y tradiciones históricas, estas normas resultasen homogéneas.

Por otro lado, la Ley asturiana establece como base de esa coordinación la necesidad de que ésta sea fruto del diálogo y el acuerdo permanente y no de la imposición. Y este talante, para nada interventor ni autoritario, se hace notar también en la mención expresa a la necesidad de preservar la autonomía local.

Así, esta Ley se limita a especificar, en su art. 1º.2, que la Policía Local comprende todos los Cuerpos con competencias, funciones y servicios relativos a Policías y Seguridad Ciudadana que dependen de las Entidades Locales del Principado de Asturias.

Además esta denominación amplia de la Ley asturiana conlleva importantes problemas de calificación de ciertas figuras. Sin embargo, debe encontrarse una limitación a la misma en el párrafo tercero del art. 1º, ya que al decir que la coordinación se hará extensiva a los guardas, vigilantes, agentes, alguaciles y análogos dependientes de las Entidades Locales, debe deducirse que dichas figuras no se engloban dentro del término "Policías Locales" y, por tanto, no son agentes de la autoridad.

La Ley 6/88, de 5 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales del Principado de Asturias, ofrece también lo que a efectos de la misma debe entenderse por coordinación.

Así, se define como el conjunto de normas de colaboración dirigidas a la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad en la dotación de medios personales y materiales, y la acción conjunta en el ejercicio de las respectivas competencias atribuidas a las Entidades Locales y al Principado de Asturias en la LOFyCS.

Esta norma parece dar una gran importancia dentro de la coordinación a la elaboración de unas normas-marco que deben hacer posible la armonización, similitud y cooperación entre las diversas Policías Locales de la Comunidad Autónoma, siguiendo así la normativa estatal y, concretamente, el art. 39 a) LOFyCS. Sin embargo, éstas nunca se han dictado.

En efecto, la norma estatal fija la coordinación de las Comunidades Autónomas respecto a las Policías Locales en cuatro funciones, que con posterioridad se desarrollan en la normativa autonómica de diversas formas.

Estas facultades se resumen básicamente en la elaboración de las normas-marco, a las que con posterioridad se adoptarán los reglamentos de los municipios; así como establecer o propiciar la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en cuanto a los medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y retribuciones. La tercera facultad se centra en la fijación de los criterios de selección, formación, promoción y movilidad, para lo cual se establecerán los niveles educativos exigibles para cada categoría, pero siempre como mínimo el graduado escolar. Y finalmente la coordinación de la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y Formación Básica.

Desarrollando estos cuatros aspectos básicos de la coordinación autonómica y siguiendo esta misma línea, la Ley 6/88, de 5 de diciembre, de Coordinación de las

Policías Locales del Principado de Asturias, concreta estas funciones, por medio de las cuales llevará a cabo esa actividad de coordinación, en las siguientes: a) Aprobar las normas-marco, de acuerdo con los informes emitidos por la Comisión de Coordinación de las Policías Locales del Principado de Asturias (como ya se ha mencionado, esta labor aún no se ha producido), b) Establecer la homogeneidad de los distintos Cuerpos de Policías Locales en materia de medios técnicos, uniformes y retribuciones, c) Fijar los criterios básicos de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales (ésta es la facultad más desarrollada en el Principado de Asturias), e) Establecer los criterios que hagan posible un sistema de cooperación e información recíprocos fomentando la constitución de las Juntas Locales de Seguridad, a que se refiere el art. 54 LOFyCS, f) Establecer los medios de inspección necesarios para garantizar la efectividad de la coordinación, g) Canalizar la colaboración entre las distintas Entidades Locales al objeto de atender sus necesidades temporales o extraordinarias, y h) Establecer un servicio regional centralizado de información, documentación, estudios y estadísticas, dependiente de la Consejería de Interior y Administración Territorial, que facilite el servicio de Policías Locales (evidentemente esta previsión debe adecuarse a la actual estructura organizativa de la Comunidad Autónoma, puesto que dicha Consejería ya no existe como tal y, en concreto, hay que tener en cuenta que la estructura de las Consejerías que integran la Administración de esta Comunidad Autónoma se establece en el Decreto 9/2003, de 7 de julio).

Otra de las funciones que la Ley otorga a la Comunidad Autónoma es la de prestar el asesoramiento jurídico y técnico que en la materia soliciten las Entidades Locales.

Enlazando con lo que debe entenderse por coordinación, es importante analizar la STC 50/1993, de 11 de febrero, por la que se declaró inconstitucional y nulo el art. 3º.1 i) de la Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales, del Principado de Asturias, puesto que en ella se hacen precisiones terminológicas y competenciales muy importantes para el estudio de este tema.

En efecto, el precepto señalado de esta Ley incluía, dentro de las funciones de coordinación de la Comunidad Autónoma, la de fomentar y favorecer los servicios de policía intermunicipal donde los Ayuntamientos no pudiesen sostener una policía propia o donde las circunstancias aconsejen mancomunar o unificar los servicios de Policía Municipal.

Para el alto Tribunal la LOFyCS no recoge otros Cuerpos de Policía Local que los propios de los municipios, conforme al art. 51 de la misma, de tal modo que las facultades de las Comunidades Autónomas han de entenderse sólo en referencia a las Policías Municipales. Esto se confirma con el carácter estrictamente municipal de la acción policial del art. 51.3, al decir que sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo situaciones de emergencia y previo requerimiento a las autoridades competentes (por medio de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, de garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, se ha añadido un último párrafo al art. 51.3 LOFyCS con la siguiente redacción: "No obstante, cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la Comunidad Autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma").

En conclusión, declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto por entender, igual que respecto de previsiones similares de otras Comunidades Autónomas, que de la LOFyCS se deduce la imposibilidad de que exista una competencia autonómica para crear Cuerpos de Policía supramunicipales y de establecer o permitir la prestación unificada o mancomunada del servicio de Policía Local en régimen de colaboración intermunicipal.

II.2.36.5. Organización administrativa.

A) La Comisión de Coordinación de las Policías Locales del Principado de Asturias.

Por la Ley asturiana 6/88, de 5 de diciembre, se crea la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, que trata de ser un punto de encuentro de todas las partes interesadas en el objetivo general de la coordinación.

Es el art. 5º de la Ley por medio del cual se crea la Comisión de Coordinación de las Policías Locales del Principado, adscrita entonces a la Consejería de Interior y Administración Territorial.

Precisamente, el único desarrollo de la Ley 6/88 ha sido en cuanto a la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales del Principado de Asturias, por Decreto 84/90, de 26 de diciembre.

En él se especifica la naturaleza de la Comisión como órgano de carácter consultivo, los miembros que la integran y su nombramiento, cesión, y régimen jurídico de su funcionamiento, similar en principio a cualquier órgano colegiado, remitiéndose incluso de forma subsidiaria a su regulación en la Ley 30/92, etc.

También se fijan las funciones que tiene atribuidas, que se recogen en el art. 5 de dicha norma, para lo que transcribe literalmente la enumeración que se hace en la Ley 6/88, de 5 de diciembre, sin aportación alguna más.

Así, la Comisión de Coordinación de las Policías Locales tendrá las siguientes funciones: a) Informar los proyectos y disposiciones que, en materia de Policías Locales, deban ser sometidas para su aprobación al Consejo de Gobierno del Principado, b) Estudiar y elaborar anteproyectos de normas relativas a materias que correspondan a las funciones enumeradas en el artículo 3, c) Proponer la adopción de cuantas medidas considere convenientes para la mejora de los servicios de las Policías Locales, d) Conocer e informar los proyectos de seminarios y otras actividades formativas que se realicen por los Entes Locales, e) Recabar de los organismos públicos y privados cuanta información y asesoramiento técnico precise para documentar sus estudios y proyectos, f) Solicitar, en relación con materias determinadas, la incorporación a comisiones de trabajo de especialistas y personas que puedan hacer aportaciones de interés, g) Ser órgano de mediación y conciliación en caso de conflicto cuando sea requerida para ello por las partes implicadas, h) Cualesquiera otras que puedan contribuir a hacer efectiva la coordinación de las Policías Locales.

Si conforme a la Ley 6/88, de 5 de diciembre, de coordinación de Policías Locales y el Decreto 84/90, de 26 de diciembre, este órgano se adscribe a la Consejería de Interior y Administración Territorial, sin embargo, por Decreto 10/99, de 22 de julio,

pasó a la Consejería de Presidencia, quedando posteriormente, por medio del Decreto 95/2001, de 11 de octubre, integrado en la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos, cuyas funciones, tal y como prevé el Decreto 84/2003, de 29 de julio, han pasado a la actual Consejería de Economía y Administración Pública, salvo las relativas a asuntos europeos, seguridad pública e inspección de servicios, así como las de telecomunicaciones y sociedad de la información, actualmente atribuidas a otros Departamentos. Precisamente las que aquí más interesan, es decir, las de Seguridad Pública, le corresponden ahora a la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, conforme al Decreto 87/2003, de 29 de julio.

De este modo puede observarse que la regulación del Principado de Asturias se limita de forma casi exclusiva a cuestiones organizativas.

B) La Dirección General de Seguridad Pública y la Dirección General de Interior.

El mayor peso en materia de Policías Locales reside en la Dirección General de Seguridad Pública que se creó mediante el Decreto 95/2001, de 11 de octubre, dentro de la Consejería de Administración Pública y Asuntos Europeos, que tras reconocer su existencia como órgano central de la misma, desarrollaba sus funciones en los arts.15 a 17, bajo el Título VI. Sin embargo, hoy por efecto del Decreto 87/2003, de 29 de julio, pertenece a la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores.

Inicialmente, dentro de sus funciones se hablaba de que la Dirección General de Seguridad Pública ejercería las de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad; apoyo en las competencias y funciones en materia de protección civil y salvamento marítimo; espectáculos públicos; vigilancia y protección y coordinación de las policías locales; ejecución de las acciones de formación en materia de seguridad pública que se le asignen dentro de la planificación de formación de empleados públicos; así como las relaciones de coordinación con las entidades públicas "112 Asturias" y "Bomberos del Principado de Asturias".

Cabe señalar también la estructura interna y las funciones de cada unidad para comprobar la evolución experimentada. Así, en el mencionado Decreto por el que se creó esta Dirección se estructuraba la misma en las siguientes unidades con nivel orgánico de Servicio:

a) Servicio de Interior: que tenía encomendadas las funciones de la Dirección General en materia de espectáculos públicos, espectáculos taurinos y cualesquiera otras funciones de carácter administrativo que se le atribuyan a la Dirección General de Seguridad Pública.

b) Servicio de Seguridad Pública: con las funciones relativas a apoyo y coordinación de Policías Locales y ejecución de las acciones de formación en materia de seguridad pública que se le asignen dentro de la planificación de formación de empleados públicos.

Por medio de este Decreto también se adscribía a esta Dirección la Escuela Regional de Policías Locales, en su Disposición Adicional Segunda, y en los arts. 18 a 21 el Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada".

Con posterioridad esta Dirección, que continuaba dentro de la misma Consejería, se reguló por el Decreto 29/2002, de 28 de febrero, por medio del cual se produjo

de nuevo la distinción, ya señalada al inicio de este trabajo, entre las dos competencias que se atribuyen a las Comunidades Autónomas en virtud del art. 148.1.22ª CE.

Así, en esta nueva regulación se advierte este cambio organizativo al desaparecer el Servicio de Interior, pasando de este modo al Servicio de Seguridad Pública las funciones de apoyo a la Dirección General y, especialmente, las relativas a espectáculos públicos y taurinos, la coordinación de Policías Locales y la ejecución de las acciones de formación en materia de seguridad pública que se le asignen dentro de la planificación de formación del personal al servicio de la Administración Pública. Funciones que hoy sigue teniendo, pero dentro de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores (Decreto 87/2003).

Por el contrario, la anterior competencia que tenía este servicio respecto a la vigilancia y protección de edificios e instalaciones de la Comunidad Autónoma pasó a la Dirección General de Interior de la Consejería de Presidencia, por el Decreto 34/2002, de 14 de marzo, a la que se encomienda, concretamente, la programación, coordinación y dirección de las actuaciones precisas para la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, así como todas aquellas funciones que pudieran corresponder al Principado de Asturias al amparo de lo establecido en el art. 38 LOFyCS.

Dentro de esta Dirección se crea el Servicio de Interior, encargado de la asistencia y apoyo técnico a la misma, así como el desempeño de cuantas funciones le encomiende la referida Dirección de las que ella tiene atribuidas. Esta misma estructura y funciones se mantienen en el Decreto 83/2003, de 24 de julio, de estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia.

Estas diversas oscilaciones estructurales muy probablemente continuarán en el futuro, ya que existe una cierta pugna por adquirir estas competencias entre ambas Consejerías. Así, como ya se ha comprobado, en el propio EA se recogían inicialmente en preceptos diferentes, hasta que por la reforma de 1999 se unieron en el art. 20 del mismo.

Por lo tanto, cabe preguntarse qué será más adecuado, si la centralización de ambos aspectos en una única Consejería, o dado que realmente, y aunque ambas pertenecen a lo que podría denominarse más genéricamente "seguridad pública", es aconsejable su separación porque se refieren a ámbitos diferentes: la vigilancia de edificios e instalaciones de las Comunidades Autónomas y las Policías Locales, que actúan en el ámbito municipal.

Además debe tenerse en cuenta que dentro de las funciones de la Policía Local, la LOFyCS no recoge la primera de ellas, puesto que dicha vigilancia o custodia se limita territorialmente a la Corporación Local, igual que ocurre con toda su actuación.

C) La Escuela Regional de Policías Locales.

La Escuela Regional de Policías Locales del Principado de Asturias, creada en la Ley 6/88, de 5 de diciembre, desempeña un papel fundamental en la formación de la Policía Local, que además, ha sido la función de coordinación en la que se ha basado casi exclusivamente la intervención de esta Comunidad Autónoma.

Desde el punto de vista organizativo esta Escuela ha estado siempre fuertemente vinculada al Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada", que desarrolla también una importante labor formativa en Asturias.

En efecto, por medio del art. 24 del Decreto 83/91, de 13 de septiembre, se establece que el Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada" se considera órgano desconcentrado de la entonces Consejería de Interior y Administración Territorial y que a él se adscribirá la Escuela, creada en virtud de la Ley 6/88. Esta adscripción se mantiene por los Decretos 62/1999, de 10 de agosto, 5/2000, de 3 de febrero, 68/2000, de 5 de septiembre y 40/2001, de 11 de abril.

Sin embargo, desde la creación de la Dirección General de Seguridad Pública por el Decreto 95/2001, de 11 de octubre, queda adscrita a la misma, la cual por medio del Decreto 87/2003 ha pasado a la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores.

A ella le corresponden fundamentalmente las funciones de organización de cursos de formación coordinadamente con el Instituto Adolfo Posada y la Consejería correspondiente.

D) El Instituto de Administración Pública "Adolfo Posada".

Este Instituto se creó por el Decreto 65/90, de 12 de julio, como órgano desconcentrado adscrito a la Consejería de Interior y Administración Públicas, atribuyéndole como fines esenciales, la investigación, estudio, información, enseñanza y difusión de las materias de Administración Pública.

Y cabe analizar las funciones que desde sus comienzos se le atribuyeron con relación a la formación de los policías locales, puesto que se han mantenido en los mismos términos hasta nuestros días.

Su reglamento de régimen interior se aprobó por Acuerdo de 23 de junio de 1992 y dado que el Instituto tiene a su cargo la ejecución de las Ofertas de Empleo Público de la Administración del Principado de Asturias, desarrollando para ello los correspondientes procesos selectivos de ingreso y la organización y celebración de cursos de formación y perfeccionamiento, también le corresponde estas funciones en materia de Policía Local.

En concreto, ya en dicho Acuerdo se le atribuyen además de las funciones de selección, que aquí se obviarán, -puesto que se refieren exclusivamente al personal de la Administración del Principado y recordemos que los policías locales son funcionarios de la Administración local-, las que ejerce a través del Área de Formación de Personal en materia de formación y actualización del personal adscrito a la Administración del Principado, pero también de los Cuerpos de Policía Local del Principado de Asturias y del dependiente de otras Administraciones Públicas cuando existiese convenio suscrito con las mismas que así lo determine. Lo que se concretará en las siguientes actividades: a) Formular propuesta de la estrategia de la Organización en materia de formación, b) Elaboración del programa anual de cursos de formación, conferencias y actividades, c) Elaboración de los programas de cada curso de formación o actividad del Instituto, d) Selección del profesorado, y e) Formalización de las convocatorias y realización de su difusión para conocimiento de los intereses.

En concreto el art. 13 de dicho Acuerdo establecía que al Área de Formación le correspondería la organización de los cursos de formación y perfeccionamiento de los miembros de los Cuerpos de Policía Local de los Concejos del Principado de Asturias y los de los cursos establecidos como pruebas selectivas de ingreso en los

mismos. Estas actividades se desarrollarían según lo dispuesto en las resoluciones correspondientes y en coordinación con los respectivos Ayuntamientos.

Tras las sucesivas reformas operadas por los Decretos atinentes a la estructura orgánica de las diversas Consejerías, pasó a integrarse en la Consejería de Administración Pública y Asuntos Europeos por el Decreto 29/2002, de 28 febrero, como un órgano desconcentrado con nivel orgánico de Dirección General, cuyas funciones se centran en materia de selección y reclutamiento de personal funcionario, de carrera o interino, y laboral, fijo o temporal, así como las relativas a investigación, estudio, información, enseñanza, formación específica dirigida al personal y difusión de las materias relacionadas con la Administración Pública que le vienen atribuidas por el Decreto 65/90, de 12 de julio, y que ya ha sido señalado en relación al ámbito de la Policía Local. Con la misma redacción se regula hoy en el Decreto 84/2003, dentro de la Consejería de Economía y Administración Pública.

Por lo tanto sus funciones se han mantenido en los mismos términos que fueran fijadas en el Decreto de su creación, como así se ha venido recogiendo en las diferentes normas reguladoras de la estructura de esta Consejería (hoy de Economía y Administración Pública), sirva a modo de ejemplo la mención a los Decretos 62/1999, de 10 de agosto, 135/1999, de 8 de septiembre, 5/2000, de 3 de febrero, 68/2000, de 5 de septiembre, 40/2001, de 11 de abril, 95/2001, de 11 de octubre, etc.

Conforme al Decreto 29/2002, de 28 de febrero, siguió manteniendo el Área de Selección de Personal y Área de Formación de Personal. Sin embargo, ocasionalmente y sólo durante la vigencia del Decreto 40/2001, de 11 de abril, se incorporó un Área más con la denominación específica de Formación para la Seguridad Pública, encargada precisamente de la formación propia de la Administración del Principado en materia de seguridad ciudadana, policías locales, protección civil y atención de emergencias ordinarias, así como en todos aquellos ámbitos de competencia del Principado en materia de seguridad pública.

Actualmente su estructura se ha modernizado y cuenta con las siguientes unidades con nivel orgánico de servicio: a) Secretaría General, b) Área de Selección, c) Área de Formación General, d) Área de Formación para el Personal Sanitario y e) Área de Metodología e Innovación Tecnológica.

II.2.36.6. Situación actual de la Policía Local en Asturias.

A) Carencia de normas marco y reglamentos municipales.

Ya se ha insistido en que el problema más importante en el Principado de Asturias es la carencia de normas-marco en la materia por parte de la Comunidad Autónoma, lo que ha provocado que los Ayuntamientos, que debían elaborar sus propios reglamentos en aplicación de las mismas, -como fija, incluso con plazo, la Disposición Adicional 1ª.2 de la Ley 6/88, haciéndose eco de la previsión del art. 52.1 LOFyCS-, no lo hayan hecho.

Sin embargo, ante esta falta de elaboración de normas-marco los distintos Ayuntamientos han optado por diversas soluciones, de las cuales destacaremos las de los tres Municipios más representativos de esta Comunidad Autónoma: Oviedo, Gijón y Avilés.

En la práctica el primero de ellos ha optado, casi exclusivamente, por la aplica-

ción de la normativa general, evidentemente teniendo en cuenta las ordenanzas que en cada materia concreta puedan atribuir competencias a la Policía Local o determinar su actuación, por ejemplo, en medio ambiente, animales peligrosos, etc.

Esta opción se debe a que el Reglamento de la Policía Municipal, aprobado el 1 de junio de 1956, y por tanto con anterioridad a la LOFyCS y a la Ley asturiana, está muy desfasado en el tiempo, y de ahí que se haya optado por su inaplicación.

En el caso del Ayuntamiento de Gijón, cuyo Reglamento de mediados de los años sesenta tampoco se aplica, se ha optado, además de por la normativa general, por la regulación de determinados aspectos de la Policía Local mediante el Acuerdo Regulador de las Condiciones de Trabajo de los empleados del Ayuntamiento de Gijón, actualmente de 14 de enero de 2000 y cuya vigencia se prevé hasta el 31 de diciembre de 2003.

Para terminar, cabe destacar el ejemplo del Ayuntamiento de Avilés, puesto que en este caso además de la normativa general sí se aplica su Reglamento propio en la materia, ya que aunque es anterior a la Ley asturiana 6/88, es posterior a la LOFyCS; y en el que se hace una regulación completa de este Cuerpo siguiendo fielmente la regulación general y, en concreto, la mencionada LOFyCS.

En conclusión, como se ha tenido ocasión de reiterar en este breve estudio de la situación actual de la Policía Local en el Principado de Asturias, el mayor problema que se encuentra en su regulación es la inactividad de la Comunidad Autónoma en relación con la competencia de coordinación que tiene atribuida, especialmente por no haber dictado en todos estos años las normas-marco, y al que puede encontrarse solución en la posibilidad de dictar reglamentos por los Ayuntamientos igualmente.

En efecto, ante esta situación en este estudio se sostiene que sobre la base de los diversos preceptos legales existentes puede defenderse la posibilidad de reglamentación por los Municipios aún en el caso en que no se hayan dictado esas normas-marco, más cuando tras catorce años no se ha visto intento de dictarlas. Ello sobre la base de una interpretación conjunta de la autonomía local y la coordinación de las Comunidades Autónomas en materia de Policía Local.

B) Mapa autonómico.

A este respecto es suficiente dar algunos datos para conocer la situación de este Cuerpo en Asturias. Así, de los 78 Municipios pertenecientes al Principado sólo 44 de ellos, incluyendo a aquellos que disponen exclusivamente de auxiliares, cuentan con Policía Local, lo que supone que más de un cuarenta por ciento carece de este Cuerpo de seguridad propio.

Este tanto por ciento se aproxima a la mitad si no consideramos a tales efectos la figura de los auxiliares, puesto que de los Municipios en que existe Policía Local tres de ellos disponen solamente de ese personal, que es en cierto modo sustitutivo de la Policía Local, aunque en esta Comunidad Autónoma existe esta figura en ocho municipios en que también cuentan con Policía Local, lo que supone una importante generalización de este personal, pues está presente en una cuarta parte de los Municipios que tienen este tipo de efectivos.

En los Municipios en que no hay ni Policía Local ni auxiliares lo normal es acudir, cuando es necesario, a la Guardia Civil y en ocasiones a la presencia de efectivos de otros Cuerpos de Seguridad como la Policía Nacional.

II.2.37. Medios de comunicación[*].

II.2.37.1. La competencia inicial y su ampliación en 1992, 1994 y 1999.

Antes de la reforma de 1999 el art. 17 EA tan sólo disponía: "En materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, el Principado de Asturias ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radiotelevisión". La redacción era muy restrictiva; se circunscribía a "medios audiovisuales", de "titularidad estatal" y las potestades ejercibles por el Principado serían aquellas que le atribuyese el Estatuto Jurídico de Radiotelevisión (ERTV) y, además, "en los términos y casos" que en él se estableciesen. Por el medio se produjo la reforma de 1994 que amplió las competencias enumeradas en el art. 11 sobre desarrollo legislativo y ejecución, incluyendo en un apdo. 13 "Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución"

Puede decirse que el art. 17 EA, en su texto original de 1991, no se refería a una competencia fruto de la distribución de materias prevista en el Título VIII CE, sino a unas potestades que le podían corresponder a la Comunidad Autónoma en el seno de una relación de servicio público con el titular del servicio y de los medios de comunicación, el Estado. Cualquier otra interpretación hubiera concluido en la consideración del precepto como inconstitucional, pues la competencia en materia de medios de comunicación social está fuera de la lista del art. 148 CE, única de la que, en principio, podían asumir competencias las Comunidades que, como el Principado de Asturias, accedían a su autonomía por la vía del art. 143 CE.

La senda marcada por el art. 17 EA fue seguida por otros Estatutos como los de Cantabria (art. 27), Murcia (art. 14) y Castilla-La Mancha (art. 38). Pero no por Estatutos como los de Baleares (art. 15), Madrid (art. 31), Navarra (art. 55) y Valencia (art. 37), que excedieron claramente el ámbito competencial constitucionalmente disponible, equiparándose de forma irregular a los Estatutos *ex* art. 151 CE. Aunque el EA fue respetuoso con aquel orden de distribución de materias, debe reseñarse que la competencia sobre medios de comunicación social no estaba entre las prioridades del Principado. Ni cuando se proyectó ni cuando se aprobó el EA apareció una referencia a esta competencia distinta de la del art. 17 EA. Hubiera podido mencionarse en el listado de competencias que a modo de declaración de principios se contenía en el art. 13.1 EA, es decir, dentro de un elenco de materias que el Principado anuncia-

---

[*] **Francisco Bastida Freijedo**, Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Bastida Freijedo, F.J., «Las televisiones regionales en España», Autonomies, núm. 7, 1887; Carrillo López, M., «El papel de las regiones en la regulación del sector televisivo: el caso español», en S. Muñoz Machado (Ed.), *Derecho Europeo Audiovisual*, I, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997, págs 603 y ss.; Gay Fuentes, C., «La gestión autonómica de la televisión», en J. Cremades (Coord.), *Derecho de las telecomunicaciones*, La Ley-Ministerio de Fomento, Madrid, 1997, págs. 465 y ss; Gómez-Reino Carnota, E., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medios de comunicación social», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, V, Civitas, Madrid, 1991; Tolivar Alas, L., «Comentario al art.17», en R. Bocanegra Sierra (Dirig.), *Comentarios al Estatuto Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, MAP-IEAL, Madrid, 1987, págs. 183 y ss.

ba querer ejercer en cuanto pudiese reformar el Estatuto –transcurridos cinco años desde su aprobación (art. 148.2 CE)– o mediante una previa ley orgánica de transferencias (art. 150.2 CE)– tal como se establecía en el ya derogado art. 13.2 EA. Sin embargo, esa mención no se incluyó, cosa que sí hicieron en su particular y peculiar listado virtual de competencias –a modo del art. 13.1 EA– otros Estatutos, como los de Aragón (art. 37.1, d), Canarias (art. 31.1. y 2), Castilla y León (art. 29.1, 16) Extremadura (art. 10.1, f), y La Rioja (art. 11.1, f). Tampoco figuraba en sus Disposiciones transitorias una previsión de la transferencia, mediante la oportuna concesión, del tercer canal de televisión de titularidad estatal (canal autonómico), regulado en la Ley 46/1983, al contrario de lo que sí sucedía en gran parte de los Estatutos, con independencia de su procedimiento de aprobación (*ex* arts. 151 o 143 CE).

Después de diez años de aprobados los Estatutos *ex* art. 143 CE ninguno de ellos había ampliado sus competencias a través de una reforma estatutaria. La aspiración de incrementar las competencias pasado el límite de cinco años previsto en el art. 148.2 CE no se vislumbraba en el horizonte. Finalmente, un pacto autonómico entre los dos grandes partidos de ámbito nacional, PSOE y PP, permitió esa ampliación, pero no inicialmente a través de una reforma de los Estatutos, sino por medio de una fórmula más cautelosa, una ley orgánica de transferencia de competencias (art. 150.2 CE) que se concretó en la Ley Orgánica 9/1992. Por esta vía, aquellas Comunidades Autónomas *ex* art. 143 CE –salvo las que de manera anticipada ya habían asumido esa competencia merced a una particular ley orgánica (Valencia, Canarias y Navarra)– asumieron la competencia de "desarrollo legislativo y ejecución" en diversas materias, entre ellas "Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social" (art. 3 d] Ley Orgánica 9/1992).

A los dos años se hizo la primera reforma seria del EA (Ley Orgánica 1/1994), para incluir en él las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992. Sin embargo, no se aprovechó para realizar una nueva redacción del art. 17 EA, en el que quedasen definidas, como actualmente sucede, las competencias del Principado en materia de medios de comunicación social. Lo que se llevó a cabo fue la inclusión en el art. 11.13 EA del citado art. 3 d] Ley Orgánica 9/1992. El texto resultante no fue un prodigio de claridad, porque, de acuerdo con la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1994 de reforma del EA (art. único, apdo. segundo), el art. 11 rezaba así «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, *para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución* el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:…". Sin embargo, cuando se llegaba al apartado 13 se podía leer "13. Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca *de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*". Es obvio que esta materia no está en el listado del art. 148.1 CE y que, de ejercerse, habría de ser en el marco del art. 149.1 CE y no en el del 148.1 CE.

La Ley Orgánica 1/1999 de reforma del EA reordenó y amplió las competencias del Principado sobre medios de comunicación social. Toda la regulación quedó concentrada en el art. 17. Su apdo. 1 suprimió, como ahora se verá, la autolimitación contenida en la redacción original. El apdo. 2 transcribe la competencia introducida en la reforma estatutaria de 1994 en el apdo. 13 del art. 11, que quedó así derogado. La mayor novedad la ofrece el apdo. 3, que establece la posibilidad de que el Principado pueda "regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y,

en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines". Esto significa que Asturias queda equiparada en esta materia a la Comunidad Autónoma que más competencias tuvo desde el principio en su Estatuto sobre medios de comunicación social, el País Vasco. No obstante, de haber un interés inmediato en el ejercicio de competencias sobre medios audiovisuales de titularidad estatal (art. 17.1 EA), no hubiera estado de más haber introducido en el EA una disposición transitoria en los términos de la actual Disp. Trans. 5ª del Estatuto de Extremadura: "El Estado otorgará, en régimen de concesión, a la Comunidad Autónoma la utilización de un tercer canal de TV de titularidad estatal, que deberá crearse específicamente para su emisión en el territorio de Extremadura, en los términos que prevea la citada concesión. Dicho canal podrá explotarse directamente por la Comunidad, por medio de organismo autónomo, empresa pública o de economía mixta o mediante concesión administrativa, en los términos que prevea la legislación básica estatal".

La nueva redacción del art. 17 EA toma como plantilla la del art. 16 de Estatuto catalán, pero suprimiendo la referencia que en éste se hace de asumir la competencia de medios audiovisuales "en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión". Una referencia que en el Estatuto vasco no aparece y que en el caso catalán dio origen a diversos conflictos sobre la supuesta autolimitación de su Estatuto, al reenviar a una específica ley estatal (ERTV) los términos y casos en los que la Generalidad acoge dicha competencia.

El Tribunal Constitucional sostuvo en su STC 26/1982, FJ 2, que "Es indudable que el Estatuto de la Radio y la Televisión, si bien contribuye a delimitar el ámbito competencial de la Comunidad, no podrá operar como una mera «norma habilitante de competencia» en sentido estricto, dado que la competencia en cuestión ha sido ya asumida por el Estatuto de Autonomía en su art. 16.1 sobre la base del art.1.27ª de la Constitución y, por tanto, la limitación en él impuesta («en los términos y casos») no puede interpretarse de modo que vacíe de contenido dicha asunción, como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal en Sentencia de 23 de marzo de 1982". (…). Pero igualmente es cierto que la expresión controvertida no es «una mera frase hecha»: la competencia que el Estatuto de Autonomía reconoce a la Generalidad en materia de radiodifusión no se extiende a todos lo campos en que sea posible un desarrollo legislativo de la normativa básica estatal ni a toda la función ejecutiva en la materia, como en principio sostiene el Abogado de la Generalidad. La remisión al Estatuto de la Radio y la Televisión viene a limitar la asunción de la competencia por parte de la Generalidad, al mantener dicho Estatuto, como se desprende del análisis de su contenido, la titularidad y la gestión estatales de determinados medios de comunicación social dentro de la Comunidad Autónoma aunque la actividad se concrete al ámbito regional, comarcal o incluso local, y reservar en cualquier caso al Estado competencias concretas en la fase de desarrollo legislativo y ejecutivo, con lo que unas competencias que constitucionalmente hubieran podido ser asumidas de modo exclusivo por la Comunidad catalana se han convertido en unas competencias compartidas con el Estado."

Este precedente jurisprudencial permitió al EA en su reforma de 1999 eludir una redacción innecesariamente restrictiva. Por tanto, el Principado se sacudió el corsé del que partía, evitó caer en otros y amplió de manera considerable sus competencias en medios de comunicación. Así pues, en el sector audiovisual sus potestades no se circunscriben "a los medios de comunicación social del Estado, en los térmi-

nos y casos establecidos en la legislación básica del Estado" (art. 17.1), ya que también "podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines" (art. 17.3), y, además, le corresponde "el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social "(art. 17.2).

La Ley del Principado 2/2003, de Medios de Comunicación Social (LMCS), así lo pone de manifiesto al crear un Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias cuya actividad no se limitará a la gestión de uno o varios medios concretos, al abarcar su ámbito competencial la totalidad de los medios de comunicación de titularidad del Principado e incluso los que sin ser de su titularidad dependan de ella, de forma que asegure la presencia activa de la comunicación regional pública en todos los campos abiertos a las nuevas tecnologías de información.

II.2.37.2. La delimitación de la competencia en medios de comunicación social.

El Tribunal Constitucional hubo de intervenir en numerosos litigios en los que de una u otra manera estaba en juego el deslinde de esta competencia. Aunque algunas sentencias tuvieron por objeto la delimitación de las potestades normativas en materia de prensa, fundamentalmente en lo que respecta a las ayudas a las empresas editoriales de periódicos (SSTC 64/1989, 189/1989, 190/1989), el grueso de la jurisprudencia versa sobre medios de comunicación audiovisuales y ello por dos razones. De un lado, tanto la radio como la televisión están declaradas como servicio público (salvo la televisión por satélite) y, además, para su emisión precisan del uso del dominio público radioeléctrico (salvo la televisión por cable), que es de titularidad estatal; ello comporta una dificultad añadida a la hora de concretar el ámbito de la legislación básica del Estado. De otro, estos medios se entremezclan cada vez más con el sector de las telecomunicaciones; un campo cuyo tratamiento normativo corresponde en exclusiva al Estado y que, en principio, no es susceptible de ser compartido con las Comunidades Autónomas. Mientras el apartado 27 del art. 149.1CE establece que son competencia exclusiva del Estado sólo las "normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas", el apartado 21 del citado precepto no fracciona el tratamiento normativo en materia de telecomunicación, porque lo reserva todo al Estado: son competencia exclusiva del Estado "Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos de motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación". Para las Comunidades Autónomas el Estado no sólo hace una interpretación extensiva de lo que es la legislación básica sobre medios de comunicación social (art.1.27ª CE) sino que se vale de su competencia exclusiva sobre telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE) para mermar las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución sobre medios de comunicación audiovisuales. En cambio, para el Estado, la apreciación es la contraria; las Comunidades invaden la competencia estatal sobre telecomunicaciones so pretexto de ejercer sus potestades autonómicas en materia de radio y televisión.

En una ya reiterada doctrina, el Tribunal Constitucional ha delimitado el ámbito

de una y otra competencia. Aquellos aspectos de la radiodifusión y televisión conectados con las libertades y derechos fundamentales del art. 20 CE, "en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social mediante un fenómeno que no es sustancialmente distinto al de la prensa, encuentran un natural acomodo en el art. 149.1.27ª CE a efectos de la distribución de competencias. En cambio, aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas o electromagnéticas– quedan dentro de la materia radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal ex art. 149.1.21ª CE para ordenar el dominio público radioeléctrico. Y es constitucionalmente legítimo que el Estado regule desde una concepción unitaria –dada la unidad intrínseca del fenómeno– la utilización del dominio público radioeléctrico y proceda a una ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y de radiocomunicación, en particular, y no sólo las destinadas a emisiones de radio y televisión cualificadas por su recepción por un gran número de usuarios". A continuación, concluye: "Pero es indudable que siendo el contenido del título competencial del art. 149.1.21ª C.E. virtualmente más expansivo que el otro del art. 149.1.27ª C.E., debe ser interpretado restrictivamente para evitar una exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión" (STC 168/1993, FJ 4).

II.2.37.3. Competencias en materia de prensa regional y su ejercicio autonómico.

El Principado tiene sobre los medios de comunicación social dos tipos de competencia. Desde el punto de vista de su tratamiento normativo, le corresponde, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de su respectivo régimen jurídico (art. 17.2 EA). Desde el punto de vista de su titularidad puede crear y mantener todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines (art. 17.3 EA). La prensa no es una excepción.

La enmarañada regulación de los medios audiovisuales contrasta con la casi ausencia de normas sobre la prensa. La legislación básica sigue siendo la Ley 14/1966, de Prensa e Imprenta, preconstitucional y derogada en gran parte. El Tribunal Constitucional ha mantenido en reiterada jurisprudencia que los derechos de libertad de expresión e información reconocidos en el art. 20 CE son derechos de libertad, no de prestación. En relación con los medios de comunicación esto es particularmente cierto en el caso de la prensa, que no precisa para su creación una previa regulación ni autorización administrativa. "Y ello porque, tal como está configurada constitucionalmente dicha libertad, el ejercicio de la misma no exige con carácter general más que la pura y simple abstención por parte de la Administración, la ausencia de trabas o impedimentos de ésta y no el reconocimiento formal y explícito de que tal libertad corresponde a sus respectivos titulares. Se trata de una de las libertades de los sujetos particulares que no exigen más que una mera actitud de no injerencia por parte de los poderes públicos" (STC 77/1982, FJ 1). El Principado no ha aprobado en este sentido ninguna norma de desarrollo legislativo o de ejecución. Cuestión distinta es la regulación de medidas de fomento para favorecer la existencia de medios de comunicación social escritos. En su día fue objeto de conflicto competencial la legislación estatal de ayudas a la prensa, pero el asunto no afectaba

al Principado, que por aquel entonces (1984), carecía de competencias sobre la materia. Conviene, no obstante, dejar constancia del problema planteado, porque el Tribunal Constitucional sentó una doctrina que tiene interés de cara a futuras actuaciones de la Comunidades Autónoma asturiana.

La Ley estatal 29/1984 establecía un régimen de ayudas en favor de empresas periodísticas y agencias informativas. Algunas Comunidades (*ex* art. 151 CE), que tenían la competencia que ahora ostenta el Principado en materia de prensa, entendieron que el Estado invadía su ámbito autonómico, pues, a su juicio, la política de subvenciones es una actividad de fomento, o sea, ejecutiva y sobre ella no puede haber una legislación básica del Estado.

El Tribunal Constitucional consideró, en primer lugar, que puede ser objeto de legislación básica la regulación de actividades de fomento: "Por su propia naturaleza, la acción de fomento por los poderes públicos de las actividades privadas no siempre descarta la intervención del legislador en cada caso, previendo y fijando el objeto, alcance, contenido y demás circunstancias relativas al régimen jurídico de esa acción de prestación o fomento, sin perjuicio, claro es, de que la subsiguiente gestión del sistema de ayudas así previsto corresponda a la estricta función administrativa" (STC 64/1989, FJ 3). En segundo lugar, entendió que cabe calificar de "básica" la regulación del sistema de subvenciones a la prensa previsto la Ley estatal 29/1984, por cuanto tales ayudas "se dirigen a apoyar unas actividades cuya importancia y trascendencia radican en última instancia en favorecer la plenitud del derecho fundamental a comunicar y recibir libremente información veraz. (…) Más allá del objeto inmediato de la Ley, la finalidad última de ésta se revela en el hecho de que en una sociedad moderna, tal como expresamente declara la exposición de motivos de la Ley, los Medios de Comunicación Social «cumplen la importante función de contribuir a formar una opinión pública pluralista acorde con el derecho de los ciudadanos a ser verazmente informados», siendo la «finalidad última» de las ayudas previstas «corregir la creciente concentración de los medios informativos, protegiendo las distintas corrientes de opinión propias de una sociedad democrática, consecuente con el principio establecido de que las ayudas acordadas por el Estado tienen su último fundamento en el interés del ciudadano, que se convierte en el destinatario de las mismas a través de las empresas periodísticas», y, en definitiva, de «garantizar la existencia de una prensa pluralista que contribuya eficazmente a la formación de la opinión pública en el marco de una sociedad democrática" (STC 64/1989, FJ 3).

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional estimó que el carácter básico de dicha legislación reside, además, en el hecho de que "persigue que las prestaciones públicas consistentes en subvenciones y otras ayudas económicas a las empresas periodísticas y agencias informativas sean esencialmente las mismas en todo el territorio nacional. Este objeto es el que permite también incardinar la ley en la reserva competencial establecida por el art. 149.1.1ª de la Constitución, puesto que regula una condición básica para garantizar la ya mencionada igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales a comunicar y recibir libremente información veraz" (STC 64/1989, FJ 3. En igual sentido SSTC 189/1989, 190/1989).

La Ley 29/1984 ya no está vigente, pero ello no quiere decir que no subsistan ayudas a la prensa ni que las Comunidades Autónomas no ejerzan a este respecto sus competencias. De manera indirecta, todas las Comunidades, y el Principado no es una excepción, siguen subvencionando a la prensa regional. En unos casos a tra-

vés de la financiación de fascículos que se venden con los periódicos y cuyo objeto se supone que es difundir la historia, cultura, tradiciones, economía, geografía, fauna, flora, etc. de la región. En otros casos, se trata de subvencionar suplementos culturales que divulguen la obra literaria de autores locales o la difusión de páginas en la lengua vernácula, en este caso el bable o asturiano. El Principado ha desplegado una importante política de fomento en este sentido, lo que ha permitido la edición de numerosas obras, algunas de excelente factura (por la calidad, unas veces; por el elevado importe de la subvención, otras). Sin embargo, en la medida en que este tipo de ayudas pueda crear dependencias mutuas entre los editores de periódicos y el Gobierno regional, habría que entender que se pone en peligro aquella "finalidad última" de que habla la STC 64/1989. Los medios pueden coaccionar al Gobierno para que les conceda subvenciones bajo solapada advertencia de cuál puede ser (o dejar de ser) su línea editorial y el Gobierno puede mediante el hábil manejo de las ayudas diluir o silenciar las críticas de los medios a su gestión. En una comunidad pequeña como el Principado este riesgo se incrementa. Sería conveniente que la Junta General aprobase una ley que regulase con carácter general este tipo de ayudas, que pueden ser beneficiosas para una necesaria prensa regional, pero perjudiciales si con ello se condiciona la libre formación de la opinión pública asturiana.

Aunque no tiene que ver directamente con el ejercicio de esta competencia, no está de más resaltar una actividad autonómica colindante. Se trata de la publicidad institucional en su sentido más amplio y que puede afectar a la libertad y el pluralismo de la prensa. Las instituciones del Principado y singularmente el Gobierno regional dan publicidad a sus actuaciones a través de la prensa. En unos casos, el objeto es anunciar públicamente procedimientos administrativos (concursos, subastas, expropiaciones, etc.); en otros, es difundir campañas de prevención de riesgos (para la salud, el medio ambiente, etc.) o de promoción regional (turística, gastronómica, etc.) e incluso –las más polémicas– de las iniciativas y logros políticos del Gobierno. Lo que ahora interesa subrayar es que la publicidad institucional considerada en toda su amplitud es también una importante fuente económica para las empresas periodísticas y puede constituir un instrumento de presión gubernamental sobre la prensa. La realidad suministra ejemplos de cómo esto es posible en todos los ámbitos de los poderes públicos, estatal, regional y local, y el Tribunal Supremo sentando jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de asignar arbitrariamente la publicidad institucional, sin atender a criterios objetivos y razonables como la cuota de mercado que cada periódico tiene en ventas. Algunas Comunidades Autónomas cuentan ya con una ley de publicidad institucional, si bien orientada fundamentalmente a impedir que dicha publicidad se convierta en propaganda gubernamental. Previsiblemente la VI legislatura de la Junta General del Principado alumbrará una ley de publicidad institucional y sería oportuno que en ella quedasen regulados todos los aspectos mencionados, para que esta incidencia económica del gobierno regional en la prensa no suponga una injerencia en su libertad informativa.

Por lo que se refiere a la titularidad de medios periodísticos por las Comunidad Autónoma, la posibilidad existe, aunque hasta el presente los únicos periódicos regionales pertenecen a empresas privadas. Con motivo de la supresión del Organismo autónomo «Medios de Comunicación Social del Estado» y de la venta de sus diarios, el Tribunal Constitucional proclamó que "los derechos que consagra el art. 20 no son de prestación, sino que se traducen en las libertades que en el mismo se reconocen a los ciudadanos, para cuya efectividad no se requiere constitucional-

mente, ni está tampoco prohibido, que existan medios de prensa dependientes del Estado o de cualquier ente público, al ser éste un tema en el que caben, dentro de la Constitución, diversas opciones políticas" (STC 86/1982, FJ 3).

No parece razonable que habiendo un suficiente pluralismo informativo con los diarios actualmente existentes en Asturias, el Principado decida crear una prensa propia. No obstante, la LMCS, como su propio nombre indica, no descarta ningún medio o soporte de difusión de información. Es improbable que el Principado edite su propio periódico impreso, pero no es descabellado pensar que el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias que dicha ley crea lo realice a través de internet.

II.2.37.4. Competencias en materia de radio y su ejercicio autonómico.

El régimen jurídico de los medios de comunicación social debería ser en principio igual para todos, sin distinción del instrumento de difusión empleado. Sin embargo, la radio y la televisión tienen unas particulares características que hacen necesaria una regulación previa, lo cual incide de manera directa en las competencias que pueda ostentar el Principado en esta materia y en su ejercicio. Como queda dicho, los dos condicionamientos son, de un lado, el uso del dominio público, cuya regulación y asignación de frecuencias es de competencia estatal (y en el caso del cable, municipal); de otro, la calificación de la actividad como servicio público, cuya gestión precisa de una concesión previa, a cargo del Estado o de las Comunidades Autónomas, según los tipos y ámbito de los medios audiovisuales de comunicación social.

La radio es un servicio público asentado desde hace ya bastantes años bajo la modalidad de gestión directa, por los poderes públicos, e indirecta, por los particulares. Sin embargo, ha sufrido diversos cambios tanto por razones tecnológicas como por la descentralización del servicio público. Las clásicas radios de onda media, corta y larga, se vieron completadas con la nueva modalidad de las radios de frecuencia modulada, y la emisión de ésta en señal analógica, se ha cambiado hace menos de una década por el plan técnico de digitalización de la señal, que incrementa el número de frecuencias disponibles y perfecciona la calidad de la emisión/recepción.

La legislación estatal básica de este sector es el ERTV y la Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones (LGTEL), cuya Disposición transitoria sexta se remite en materia de radiodifusión y televisión a la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT). Esta norma, en su art. 26.1 reserva al Estado y a sus entes públicos la explotación directa de los servicios de radiodifusión sonora de onda corta y de onda larga. Los servicios de onda media pueden ser explotados por gestión directa del Estado o de sus entes públicos o por gestión indirecta mediante concesión administrativa estatal a través de personas físicas o jurídicas (art. 26.2). Los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia pueden ser explotados, en concurrencia, bien directamente por las Administraciones Públicas o sus Entes Públicos con competencia en la materia, conforme a la legislación sobre Medios de Comunicación Social, e indirectamente mediante concesión administrativa por las Corporaciones Locales, bien por gestión indirecta mediante concesión administrativa a través de personas físicas o jurídicas (art.26.3).

El Tribunal Constitucional estimó constitucionalmente legítima la reserva que el art. 26.1 LOT opera en favor del Estado para los servicios en ondas larga y corta y

"no invade el ámbito posible de la competencia autonómica, ya que se justifica en razones técnicas derivadas de las peculiaridades de las ondas electromagnéticas y del dominio público radioeléctrico, así como de la profusa normativa internacional que disciplina el tema". (STC 168/1993 FJ 5). Por tanto, el servicio radiofónico en estas dos modalidades de ondas es exclusivo del Estado y el Principado no ostenta competencias, ni siquiera compartidas. Por lo que se refiere a la radio en *onda media* y de acuerdo con el art. 26.1 LOT, el Principado podría contar con emisoras de este tipo, pero no como titular del servicio, sino a través de su gestión indirecta previa concesión otorgado por el Estado. La radio "propia" del Principado, esa que puede crear por sí mismo, según el art. 17.3 EA, es la del servicio en ondas métricas con *modulación de frecuencia*: "los distintos reconocimientos estatutarios de la posibilidad de mantener una Comunidad Autónoma su propia radio, no se ven insatisfechos ni resultan de imposible incumplimiento en virtud de la regulación legal. Pues tal posibilidad puede cumplirse mediante la *gestión directa* de emisoras en ondas métricas con modulación de frecuencia, según contempla el art. 26.3 de la LOT" (STC 168/1993, FJ 5). Además, el otorgamiento de concesiones para la *gestión indirecta* de este servicio corresponde (art. 26.5 LOT) al Principado, quedando excluido el Estado del ejercicio de esa potestad, que sólo interviene en la regulación del espacio radioeléctrico y en la asignación técnica de frecuencias (STC 26/1982, FJ 7). Por el contrario, no recae necesariamente en el Principado el otorgamiento de concesiones de cualquier tipo de radio por el mero hecho de que el acto de otorgamiento tenga naturaleza ejecutiva y a la Comunidad Autónoma le esté estatutariamente atribuida en esta materia esta clase de competencias (STC 168/1993, FJ 5).

En efecto, uno de los conflictos competenciales que hubo de resolver el Tribunal Constitucional es si la legislación básica en este sector puede comprender la facultad de dictar disposiciones de carácter ejecutivo, habida cuenta de que tanto el desarrollo legislativo como la ejecución en materia de medios audiovisuales corresponden a las Comunidades Autónomas. No se trata ya del deslinde entre telecomunicación y radiotelevisión visto antes, sino de si el Estado, sin poner en cuestión que se trata de materia radiotelevisiva, puede arrogarse dentro de su ámbito competencias ejecutivas o si, por el contrario, éstas están excluidas por estar estatutariamente adjudicadas a las Comunidades Autónomas. Con carácter general el Tribunal Constitucional estima que la potestad para dictar normas básicas supone, sustancialmente, el ejercicio de facultades normativas a efectuar preferentemente por ley –o por normas reglamentarias complementarias de ésta– y sólo en supuestos muy limitados y muy excepcionales abarca concretas potestades de simple ejecución, en la medida indispensable para asegurar las finalidades unitarias a las que las bases responden; todo ello con el fin de impedir que las bases estatales lleguen a tal grado de desarrollo que vacíen de contenido las competencias autonómicas (entre otras, SSTC 1/1982, FJ 1; 25/1983, FJ 6; 42/1983, FJ 5; 57/1983, FJ 7; 158/1986, FJ 3; 49/1988, FJ 16; 135/1992, FJ 5.) Y el caso de la radio (y de la televisión) es uno de esos campos en los que el Tribunal Constitucional, ya desde la STC 26/1982, FJ 2, considera "constitucionalmente irreprochable que el Estado se reserve por ley competencias concretas en fase de ejecución, claro está que cuando exista una justificación bastante para ello". Por tanto, el que al Principado correspondan competencias ejecutivas sobre medios de comunicación no significa que la competencia autonómica en materia de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión sonora tenga que abarcar toda clase de ondas. El mero dato de que dicho otorgamiento sea una facultad de naturaleza eje-

cutiva no implica necesariamente la exclusividad del Principado, pero sí que el Estado ha de estar en condiciones de justificar por qué se le priva a la Comunidad Autónoma de ese campo de ejecución (STC 168/1993, FJ 5).

Junto a la primaria delimitación competencial entre telecomunicación y medios de comunicación examinada más arriba, surge otra, necesaria para resolver algunos problemas que acarrea la transversalidad de la telecomunicación. Más concretamente, se plantea cuál es la competencia de una Comunidad Autónoma sobre el cierre de medios de comunicación social de radio y (de televisión) desprovistos de la pertinente concesión para emitir en el ámbito de su territorio. ¿Cuándo es ilegal una emisora de radio?, ¿cuando emite sin estar provista de la correspondiente concesión de radio-frecuencia del dominio público radioeléctrico (competencia estatal) o cuando emite sin la necesaria concesión del servicio público radiofónico (posible competencia autonómica)? El conflicto se plantea sobre todo en el caso de las emisoras clandestinas de frecuencia modulada, en el que la competencia es compartida.

El Tribunal Constitucional ha resuelto que una emisora es ilegal cuando emite "sin poseer la correspondiente concesión administrativa" (STC 108/1993, FJ 4) y que la titularidad de la competencia sobre tal concesión –no la titularidad del dominio público radioeléctrico– es la que rige la determinación de a quién cabe atribuir las facultades accesorias de inspección, interrupción de emisiones, precintado y depósito de los equipos, y fijación de las responsabilidades administrativas que correspondan a las personas físicas o jurídicas que realicen emisiones de radio o televisión sin ostentar la correspondiente concesión (STC 278/93, FJ 5). Quiere ello decir que el Estado no puede esgrimir su competencia para asignar frecuencias como título habilitante para reivindicar en exclusiva las facultades accesorias descritas. El asunto parecía haber quedado claro en el art. 65 LGTEL, que transcribe este criterio jurisprudencial. Sin embargo, en relación con las televisiones locales por ondas hertzianas, el Estado de nuevo esgrimió su competencia sobre el espacio radioeléctrico para ejercer las mencionadas facultades anejas, pese a que la concesión de tales emisoras de televisión corresponde a las Comunidades Autónomas. Luego se volverá sobre ello. Quede ahora claro que el Principado tiene todas las competencias ejecutivas de inspección y sanción anejas a la competencia principal sobre concesiones administrativas de radio de ondas terrestres en modulación de frecuencia.

El Real Decreto 1269/1994, de 10 de junio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado al Principado de Asturias en materia de radiodifusión se dictó teniendo ya presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, plasmada posteriormente en el citado art. 65 LGT. El Real Decreto hizo efectiva la competencia sobre radiodifusión que la reforma estatutaria de 1994 introdujo en el art. 11.13 EA y que ahora está inserta en el art. 17 EA. En su virtud el Principado asumió en el marco de las normas básicas del Estado las funciones inherentes al régimen concesional relativo a la gestión indirecta del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia. En ellas se incluyen, entre otras, además de la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras, la regulación de los procedimientos de adjudicación, la renovación de las correspondientes concesiones, la inspección y sanción de las infracciones en el ámbito de las funciones traspasadas. El Principado también asumió las funciones de registro de empresas radiodifusoras. Además, el citado Real Decreto especifica las funciones concurrentes de la Administración del Estado y el Principado, tanto en lo que se refiere al registro de empresas radiodifusoras, como en lo relativo a autorizaciones de los negocios jurídi-

cos que afecten a las empresas de radiodifusión, así como al suministro de los datos básicos necesarios para la elaboración de las estadísticas de interés general.

Las facultades del Principado en esta materia se proyectan también sobre las emisoras municipales en virtud de lo que a las Comunidades Autónomas con competencias sobre medios de comunicación social reserva la Ley estatal 11/1991, de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora.

Transferidas las mencionadas funciones y en ejercicio de las correspondientes competencias el Consejo de Gobierno del Principado aprobó el Decreto 31/1997, de 15 de mayo, por el que se regula el régimen concesional del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y se crea el Registro de Empresas Radiodifusoras del Principado de Asturias. Un año después fue parcialmente modificado por el Decreto 53/1998, para subsanar "aspectos procedimentales y cuestiones de competencia para la aprobación de los proyectos técnicos". Lo más destacable del Decreto 31/1997 vigente son los criterios de valoración para la adjudicación provisional de las concesiones recogidos en su art. 12 y que priman el pluralismo, el fomento de los valores culturales del Principado de Asturias y singularmente la utilización del asturiano en la programación, la programación educativa y de información, la emisión de producción propia y la pluralidad y acceso de nuevas personas físicas o jurídicas a la oferta de radiodifusión sonora.

Quizá la carencia más significativa deriva del procedimiento de selección de candidatos, porque trata en este aspecto al servicio público de la radiodifusión sonora como si fuese un servicio público más, y no como la regulación de un medio de comunicación social cuya independencia del poder público debe quedar garantizada. La redacción inicial del Decreto 31/1997 lo ponía claramente de manifiesto al asignar a una "Mesa de Contratación" la tarea de calificación de las solicitudes presentadas. Más tarde, el Decreto 53/1998 cambió la denominación del órgano, llamándole "Comisión de Valoración", pero sin que del Decreto se desprenda una composición o un funcionamiento distinto del de aquella Mesa.

Una interpretación constitucionalmente adecuada de lo que debe ser un servicio público de la radio (o de la televisión) tendría que conducir a un cambio fundamental en el sistema de adjudicación, renovación y revocación de concesiones de emisoras de radio, haciendo recaer en una autoridad independiente esa competencia y no en el Consejo de Gobierno del Principado, auxiliado por un órgano administrativo (Comisión de Valoración), como sucede hasta el momento a imitación del sistema estatal de concesiones de radio y televisión (art. 16 Decreto 31/1997). El que las concesiones de emisoras casi siempre estén rodeadas de polémica e incluso que acaben siendo impugnadas ante los tribunales como ha sucedido en la IV y V legislatura avala la necesidad de una profunda reforma.

Resta señalar que el Principado no ha mostrado hasta el año 2003 un deseo de contar con una corporación pública de medios de comunicación, como existe en otras comunidades Autónomas. En lo que se refiere a la radio, no gestiona indirectamente ninguna emisora de onda media de titularidad estatal, aunque sí tiene competencias sobre el control de la radio (y la televisión) estatales que emiten programación en el territorio del Principado, (en el epígrafe siguiente se hablará de ello).Tampoco ha caído en la tentación de gestionar directamente una emisora de frecuencia modulada, lo que constituiría estrictamente una radio *propia* del Principado, en el sentido del art. 17 EA. Quizá el panorama cambie con la LMCS aprobada en 2003 y que crea el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias para el ejercicio de las funciones

propias de la Comunidad Autónoma en el ámbito de los medios de comunicación dependientes de la misma. En su art. 1.3 se atribuye a dicho Ente la gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión y televisión de titularidad de la Comunidad Autónoma. Sobre ello se abundará en las siguientes páginas.

II.2.37.5. Competencias en materia de televisión y su ejercicio autonómico.

La televisión ha sufrido una tormentosa regulación desde el ERTV por las diversas tensiones creadas alrededor de un medio de comunicación social de tanta influencia política y fuente, a la vez, de un importante volumen de negocios en el mundo publicitario y de la producción audiovisual. Para las Comunidades Autónomas con lengua propia la televisión ha sido desde el principio un instrumento considerado como imprescindible para la normalización lingüística y el fortalecimiento de la identidad cultural como nacionalidad o región. La Ley 46/1983 reguladora del Tercer Canal de Televisión rompió el monopolio de la televisión estatal (TVE1 y TVE2) y abrió la posibilidad de que las Comunidades Autónomas gestionasen en régimen de concesión un canal (el tercer canal) de titularidad estatal y de ámbito territorial autonómico. Para ello el respectivo Consejo de Gobierno autonómico debía solicitar al Gobierno de España la correspondiente concesión (art. 1) y la gestión habría de ser necesariamente directa, no pudiendo ser transferida, bajo ninguna forma, total o parcialmente, a terceros, "correspondiendo directa e íntegramente el desarrollo de la organización, ejecución y emisión del tercer canal a la sociedad anónima constituida al efecto en cada Comunidad Autónoma" (art. 6).

Como queda dicho, los Estatutos de Autonomía, salvo el vasco, reconducían sus competencias a lo que dispusiese el ERTV. En unos casos, se trataba de una autolimitación (Estatuto catalán) y en otros, como el asturiano en su redacción inicial, fruto de su falta de competencias al aprobarse por la vía procedimental del art. 143 CE. Hasta la reforma de 1999, que establece la posibilidad de medios de comunicación social propios del Principado, las competencias sobre la materia se limitaron esencialmente a dos asuntos, el Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en el Principado de Asturias y la producción de programas regionales de televisión. Ninguno de los diferentes gobiernos asturianos habidos hasta la fecha solicitó al Gobierno de España la concesión del tercer canal de televisión, porque siempre se consideró un gasto excesivo su puesta en marcha, y ello a pesar de que la Junta General del Principado de Asturias aprobó, por lo visto de forma testimonial, una resolución en diciembre de 1983 instando al Consejo de Gobierno a solicitar la creación en Asturias del tercer canal de televisión. En la IV legislatura, el Gobierno presidido por Sergio Marqués (inicialmente del PP, pero expulsado del partido, fundó la URAS) prometió, apoyado por el diputado del PAS, la creación de una televisión autonómica, pero quedó sólo en un intento verbal sin un efectivo apoyo presupuestario. También hubo varias proposiciones, de ley y no de ley, a iniciativa de IU para impulsar dicho medio de comunicación, pero no prosperaron. El argumento tanto del PAS como de IU consistía en que la televisión regional es un instrumento imprescindible para generar y fortalecer la identidad cultural y política asturiana y una pieza clave en la recuperación del bable, la lengua asturiana. Las razones económicas siempre fueron de mayor peso para los gobiernos asturianos.

A los dos años de iniciarse la andadura autonómica se aprobó la Ley 5/1983,

reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en el Principado de Asturias. El Consejo es un órgano previsto en el art. 14 ERTV, que, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional iniciada en la STC 10/1982 posee "una naturaleza compleja y doble", puesto que, por un lado, es un órgano del Ente público de ámbito nacional, RTVE, pero, por otro, tiene el carácter de órgano representativo de los intereses de la Comunidad Autónoma en el seno de la organización estatal y debe servir a la difusión «de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones». No tiene pues una naturaleza mixta, de órgano del Estado y de la Comunidad Autónoma; es un órgano integrado en la estructura jerárquica y organizativa de RTVE, pero que, dada sus particulares funciones en su ámbito regional de actuación, el nombramiento de cada Consejo Asesor y la determinación de su composición corresponde a una Ley de la Comunidad Autónoma (véase STC 147/1993, FJ 3). De acuerdo con la Ley del Principado 5/1983, reformada por Ley 1/1988, el Consejo se consta de once miembros elegidos por la Junta General y nombrados por el Consejo de Gobierno en cada legislatura (art. 8). Sus funciones de estudio, asesoramiento, informe y propuesta están recogidas en el capítulo II de la Ley y se dirigen a velar para que la programación y funcionamiento de las distintas emisoras de RTVE tengan en cuenta la realidad política, social y cultural asturiana. La excesiva politización del órgano lo convierte en gran medida en inoperante.

La voluntad de la Junta General y del Consejo de Gobierno de llegar acuerdos con el Ente público RTVE se materializó en un convenio suscrito en mayo de 1984 entre el Principado de Asturias y el Ente Público Radio Televisión Española "que determinó, entre otros aspectos, la potenciación en nuestra región de un servicio de producción de programas de televisión, instrumentando la posibilidad de cesión de la utilización del Centro Regional de Televisión Española a la Administración del Principado para la producción de sus propios programas". Para la gestión de este servicio la Ley 12/1986 autorizó la constitución de una Empresa de Producción de Programas de Televisión por el Principado de Asturias. La entidad (Productora de Programas del Principado de Asturias, S.A.) se constituyó bajo la fórmula jurídico-privada de sociedad anónima, pero de total y plena titularidad pública. La Ley considera en su exposición de motivos que la citada empresa podría ser útil en su día para la gestión del tercer canal de televisión en Asturias. Con la aprobación de la LMCS esta empresa ha sido cedida por el Consejo de Gobierno al Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias, encargado de gestionar los medios de comunicación social dependientes del Principado (Disp. Trans. LMCS).

Con la reforma estatutaria de 1999 y la presidencia autonómica de Álvarez Areces se produjo un cambio radical. Entre las promesas electorales del partido socialista estaba la de crear una televisión autonómica, aunque realmente se trataba sobre todo de una apuesta personal del entonces candidato a Presidente. El tradicional recelo del socialismo asturiano a implantar dicha televisión quedó reflejado en la tardanza en la aprobación de la ya citada Ley 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social, casi al final de la V legislatura.

La LMCS pretende desarrollar el apdo. 3 del art. 17 EA, es decir, crear y mantener medios de comunicación social propios del Principado y, más concretamente, la radio y la televisión. Obsérvese que no se trata de solicitar ni de organizar el tercer canal de televisión previsto en la Ley 46/1983; un canal que sería necesariamente de titularidad estatal y cuya gestión se haría de manera indirecta, mediante concesión

del Gobierno de España. Esta era hasta 1999 la posibilidad que existía de que el Principado tuviese un canal de televisión. Sin embargo, la reforma del EA abrió la posibilidad de que la Comunidad Autónoma tuviese sus propios medios sin la autolimitación ya comentada del Estatuto catalán, que se remite "a los términos y casos" establecidos en el ERTV. La LMCS crea el Ente Público de Comunicación del Principado para el ejercicio de las funciones propias de la Comunidad Autónoma en el ámbito de los medios de comunicación dependientes de la misma (art. 1.1 LMCS). Entre estos medios pudiera estar el tercer canal de televisión, de titularidad estatal, pero el Ente se concibe sobre todo para ejercer a su través la gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión y televisión de titularidad de la Comunidad Autónoma, lo que se conoce en el sector televisivo como el cuarto (y sucesivos) canales autonómicos (El País Vasco, por ejemplo, cuenta con un ente público de medios de comunicación que gestiona dos canales autonómicos de televisión, dos canales de difusión por satélite, radios autonómicas, etc.).

Para la gestión mercantil de los servicios públicos de radiodifusión y televisión el Consejo de Gobierno habrá de crear las correspondientes sociedades mercantiles, que revestirán la forma de sociedad anónima (a fecha de hoy aún no existen). El capital de dichas sociedades será íntegramente público, suscrito en su totalidad por Principado de Asturias, y no podrá enajenarse ni cederse (art. 14 LMCS). Los directores de estas sociedades serán nombrados y separados por el Director General de aquel Ente Público, previa notificación a su Consejo de Administración (art. 11 f]).

La radio y la televisión de titularidad del Principado se regirán por los principios de democracia y pluralismo recogidos en la legislación básica del Estado (art. 4 ERTV) y garantizarán el derecho de acceso de los grupos sociales y políticos significativos, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 20.3 CE. El art. 20 LMCS añade, además, "se posibilitará el acceso a los grupos políticos, sociales y culturales de representación minoritaria". Por lo que respecta a su financiación, la fuente será triple: subvenciones consignadas en los presupuestos generales del Principado, comercialización y venta de sus productos y participación en el mercado de la publicidad. Sin duda esto será objeto de controversia porque la financiación pública será criticada como "pozo sin fondo" y la financiación a través de publicidad será denunciada por los medios de comunicación social de titularidad privada como competencia desleal. Y ello por mucho que el preámbulo de la LMCS diga que "la propia naturaleza del Ente Público implica que su presencia en el sector informativo de la región habrá de mostrarse de manera equilibrada, sin pretensiones excluyentes de otras iniciativas y sin intención de incidir en aspectos de la comunicación característicos de otros medios, dado que los contenidos de su actividad están orientados a la promoción y defensa de unos específicos valores comunes de carácter informativo, educativo y sociocultural perfectamente conciliables con las demás manifestaciones comunicativas".

Además de las competencias sobre RTVE que el Principado ejerce a través del Consejo Asesor de RTVE, además de la posible gestión del tercer canal de televisión de titularidad estatal y de la creación del cuarto canal o televisión propia, de titularidad autonómica, el Principado tiene también competencias sobre las televisiones locales terrestres o por ondas hertzianas con emisión exclusiva en territorio asturiano. La modificación de la ley 41/1995 que regula esta televisión realizada por la ley 53/2002 ha puesto fin a numerosas problemas suscitados tanto entre los que en situa-

ción precaria e incluso irregular mantienen en funcionamiento televisiones locales, como entre el Estado y las Comunidades Autónomas por motivo de la distribución de competencias en el sector. La falta primero de una ley que regulase un fenómeno ya existente como la proliferación de este tipo de televisiones locales y, después, la inaplicación de una ley, la 41/1995, al quedar supeditada la ordenación del sector a un previo Plan Técnico Nacional que se demoró en exceso por el interés en digitalizar la televisión local, todo ello provocó el surgimiento de televisiones locales ilegales y el conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre quién tenía la competencia sancionadora.

El Tribunal Constitucional aplicó al sector de la televisión igual criterio que el mantenido en la distribución competencial en materia de radiodifusión sonora. El ente que tenga la competencia principal –la concesión del servicio público– ostenta también las accesorias y esto convierte al Estado en titular de las competencias de inspección y sanción sobre las televisiones bajo su control (STC 278/1993), pero en el caso de las televisiones locales terrestres, al no contar con una concesión, imposible de otorgar por las Comunidades Autónomas al no existir aquel Plan Técnico, el Estado sancionaba a quien emitiese apropiándose de unas frecuencias que todavía carecían de ordenación. Mientras, las Comunidades planteaban conflictos de competencias con el Estado, por entender que el criterio jurisprudencial les otorgaba esas facultades sancionadoras.

La Ley 41/1995, tras su reforma por Ley 53/2002, reserva a las Comunidades Autónomas amplísimas competencias, no solo sobre la concesión e inspección y sanción de televisiones locales terrestres, sino también sobre el control y límites de emisión en cadena, tiempo y contenido de programaciones, límites de publicidad, fijación de condiciones de extinción, etc. La regularización se hará durante el bienio 2003-04. El Principado ya ha cumplido el trámite de solicitud al Gobierno de canales locales para Asturias, lo cual permitirá elaborar el Plan Nacional de la Televisión Digital Local y el correspondiente mapa de frecuencias. En el primer semestre de 2004 el Principado deberá proceder a la concesión de los canales adjudicados.

Aunque con un margen más reducido, también tiene el Principado competencias en el desarrollo legislativo y ejecución de las televisiones locales por cable, reguladas en la Ley 42/1995, de Telecomunicaciones por cable, modificada por las Leyes 11/1998 y 22/1999.

II.2.37.6. El Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias.

Como ya se dijo, a finales de la V legislatura se aprobó la LMCS que crea el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias, a semejanza de las Corporaciones creadas en otras Comunidades Autónomas. Su puesta en marcha está prevista para el segundo semestre de 2003.

El Ente se crea para la gestión de todos los medios de comunicación social dependientes del Principado, pero el articulado de la ley, sin excluir ninguna clase de medio de comunicación, centra esa gestión en la radiodifusión sonora y la televisión propias del Principado.

El Ente se estructura en tres órganos: Consejo de Administración, Consejo de Comunicación y Director General. El Consejo de Administración se compone de 15

miembros elegidos en cada legislatura por la Junta General del Principado de Asturias a propuesta de los Grupos Parlamentarios "en la forma que establezca la legislación básica del Estado". Aquí la LMCS establece un innecesario reenvío a una legislación que en esta materia no actúa como básica. Con tal remisión se deja el procedimiento de elección al albur de lo que disponga una ley estatal, cuando podía la Ley de Principado fijar tal procedimiento y optar por el tipo de mayoría que considerase más adecuado para dicha elección. Es un tanto incomprensible que, habiéndose evitado en el Estatuto este tipo de autolimitaciones, se incurra en ellas en una ley autonómica.

Entre las competencias del Consejo de administración destacan: la vigilancia y cuidado del cumplimiento de lo dispuesto en materia de programación. Emitir informe, oído el Consejo de Comunicación, sobre el nombramiento del Director General, que para ser afirmativo deberá formularse por acuerdo de dos tercios de sus miembros. Si no se alcanzara la mayoría indicada, se entenderá que el Consejo de Administración se abstiene de emitir su informe; el conocimiento previo del nombramiento y, en su caso, cese de los administradores únicos de las sociedades radio y televisión del Ente; la aprobación, a propuesta del Director General, del plan de actividades del Ente Público y del plan de actuación de sus sociedades, así como la formulación de los principios básicos y de los criterios a los que deberá ajustarse la programación de los medios dependientes del Ente, adoptando las decisiones que aseguren el cumplimiento de los mismos; la emisión de su parecer en los supuestos de creación de sociedades filiales de carácter instrumental; el establecimiento de normas reguladoras de la emisión de publicidad en los medios dependientes del Ente, teniendo en cuenta el control de calidad de la misma, el contenido de los mensajes publicitarios y la adecuación del tiempo de publicidad a la programación y a las necesidades de estos medios; la determinación semestral del porcentaje de horas de programación destinadas a los grupos políticos y sociales significativos, así como el acceso de las minorías, fijando los criterios de distribución entre ellos; la determinación anual del porcentaje de producción propia a incluir en la programación y la aprobación y promulgación del estatuto de redacción de los programas informativos, de acuerdo con la normativa aplicable (art. 7).

Una de las novedades más relevantes de la LMCS es la creación del Consejo de Comunicación, compuesto por 17 miembros nombrados por el Consejo de Gobierno del Principado a propuesta de las entidades o instituciones en él representadas: Sindicatos, Asociaciones Empresariales, Universidad, Consejo Escolar, Consumidores y usuarios, Administración del Principado y Ayuntamientos (art. 9.2). Diversos gremios e instituciones han echado en falta su presencia en la composición del Consejo, entre ellos la Asociación de la Prensa. El Consejo de Comunicación se reunirá al menos una vez por trimestre a instancia del Consejo de Administración (art. 9.3). Sus funciones más relevantes son de asesoramiento e informe (preceptivo en muchos casos) al Consejo de Administración.

El Director General es el órgano ejecutivo del Ente. Es nombrado por el Consejo de Gobierno, "de acuerdo con lo establecido en la legislación básica del Estado" (art. 10.1). De nuevo aparece aquí una remisión innecesaria a la legislación estatal, que en vez de actuar como "legislación básica" lo hace como en realidad como derecho supletorio. Para su nombramiento es preciso un informe del Consejo de Administración en los términos antes mencionados, pero su contenido no es vinculante. Puede ser cesado por el Consejo de Gobierno, oído el Consejo de

Administración o a propuesta de éste adoptada por mayoría de dos tercios. Las causas de cese son tasadas: imposibilidad física o enfermedad superior en su duración a seis meses continuos; incompetencia manifiesta o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos de actuación del Ente y condena por delito doloso (art. 12).

Sus funciones más importantes son cumplir y hacer cumplir las disposiciones que rigen el Ente Público y de los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración en las materias de competencia de este órgano; orientar, impulsar, coordinar e inspeccionar los servicios dependientes del Ente o de sus sociedades; organizar la dirección y nombrar el personal directivo del Ente Público y de sus sociedades, notificando con carácter previo dichos nombramientos al Consejo de Administración; ordenar la programación de conformidad con los principios básicos aprobados por el Consejo de Administración (art.11).

El preámbulo de la LMCS considera que con esta organización se preserva al Ente de manipulaciones políticas, pero está por ver. Pese a las innovaciones introducidas que diferencian al Ente de Comunicación del Principado del Ente público RTVE, lo básico permanece. La composición del Consejo de Administración es plural, pero politizada, tanto que la oposición puede paralizar el nombramiento de sus miembros. El Consejo de Comunicación debería ser una Alta Autoridad independiente con facultades ejecutivas y no sólo de informe y asesoramiento. Entre ellas debería estar el nombramiento del Director del Ente. Además esa Alta Autoridad de lo Audiovisual del Principado debería poder intervenir de manera decisiva en todo lo que se refiriese a la radiodifusión sonora y a la televisión radicadas en el Principado y sobre las que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas competencias, sobre todo en lo que respecta a las concesiones del servicio público de radios locales de frecuencia modulada y televisiones locales terrestres y en el ejercicio de las facultades de sanción.

III. ORGANIZACIÓN

III.1. LA JUNTA GENERAL*.

III.1.1. Marco estatutario.

De los tres órganos institucionales del Principado de Asturias, Junta General, Consejo de Gobierno y Presidente, la Junta es la que más disposiciones estatutarias absorbe: diez artículos (arts. 23 a 31), agrupados dentro del Capítulo I del Título II EA, contra los cinco que juntos suman Consejo de Gobierno y Presidente. A esos diez artículos habría que añadir múltiples apartados de los cinco artículos del Consejo de Gobierno y del Presidente que en realidad se ocupan de la Junta, y la disposición transitoria séptima. Esta mayor densidad normativa trasparece la capitalidad de la Junta en el triángulo de los órganos superiores de la Comunidad Autónoma.

Sin estar jerárquicamente supraordenada al Presidente y al Consejo de Gobierno, la Junta General constituye el eje de rotación de la organización autonómica y tiene asignada por ello una posición central en el engranaje de los "órganos institucionales" del Principado. De una parte, la legitimidad democrática de la Junta es directa, al ser elegida por sufragio universal y "directo" (art. 25.1 EA), condición que no concurre, sin embargo, en la legitimidad del Presidente, elegido en un momento ulterior por la Junta General (arts. 24.1, 32.1 EA), ni en la de los restantes miembros del Consejo de Gobierno, designados por el Presidente que la Junta General haya elegido (art. 32.2 EA). De otro lado, en la Junta se residencia la potestad legislativa del Principado de Asturias (art. 23.1 EA), potestad legislativa que es la atribución que distingue la "autonomía cualitativamente superior" de las Comunidades Autónomas frente a la autonomía de municipios y provincias (STC 4/1981, FJ 3).

El art. 23 define a la Junta General como el órgano que "representa al pueblo asturiano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las restantes competencias que le confieren la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico" (art.

---

*ALBERTO ARCE JANÁRIZ, Letrado de la Junta General del Principado de Asturias.

Nota bibliográfica: Álvarez García, L.A., *El proceso autonómico asturiano,* I, Oviedo, Consejo Regional de Asturias y Diputación Provincial, 1981; Bastida Freijedo, F., "Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, págs. 7-37; Fernández Pérez, B., "Artículo 32", en R. Bocanegra Sierra (Dirig.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, MAP, 1987, págs. 325-363; Punset Blanco, R., "Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3, 1984, págs. 123-137.

23.1) y la caracteriza como "inviolable" (art. 23.2). De este precepto se suprimió en la reforma de 1999 el apartado con arreglo al cual en las materias en las que correspondiera al Principado únicamente la ejecución de la legislación del Estado podía la Junta General ejercer la potestad reglamentaria para la organización de los servicios de la Comunidad Autónoma. Con buen criterio fue eliminada esa atípica potestad reglamentaria propia del Ejecutivo y absolutamente incoherente con la naturaleza parlamentaria de la Junta General.

Pues, en efecto, por equívoco que la denominación "Junta General" pueda resultar en el vocabulario autonómico, en el que "Junta" nombra, en Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Andalucía, al Ejecutivo, la Junta General es el Parlamento del Principado de Asturias. El EA ha dado al Parlamento autonómico el nombre de una institución vinculada a la historia del Principado de Asturias, la "Junta General", cuyos orígenes, aunque no del todo precisos, suelen datarse en la primera mitad del siglo XV y cuya extinción se habría producido de manera definitiva en 1834, después de disolverse formalmente en 1808. La elección de nombre se presta, sin embargo, a algunas observaciones:

a) Es altamente dudoso que la institución tradicionalmente llamada "Junta General" fuera de naturaleza homogénea a la que en 1981 surge del EA como Parlamento de la Comunidad Autónoma. Identidad, naturalmente, no la hay. El EA no restableció en Asturias un régimen jurídico-político del pasado. Las reticencias, empero, no provendrían de esa falta de identidad. Derivarían más bien del hecho de que, desde sus orígenes hasta su extinción, la Junta General obedeció a una dinámica "extraparlamentaria" o, si se prefiere, "contraparlamentaria". Aun asumiendo los riesgos de toda simplificación, no sería enteramente infundado decir que, en síntesis, la Junta del Principado, desprovista de potestad legislativa y sin participar tampoco en su ejercicio, como en cambio lo hacían las Cortes de su tiempo, habría sido más bien una suerte de *lobby, avant la lettre,* de los concejos asturianos (que eran quienes en efecto otorgaban los poderes a sus procuradores) ante la Corona de Castilla, un instrumento "paraparlamentario" al servicio de intereses municipales que por el cauce de las Cortes no encontraban satisfactoria expresión.

b) Por otro lado, es dudoso que la histórica Junta General fuese bien conocida por los asturianos cuando en 1981 se aprobó el EA. A comienzos del siglo pasado, M. de la Villa decía que la Junta es "desconocida hoy por completo", y, por las mismas fechas, el Vizconde de Campo Grande lamentaba que, en efecto, fuera "desconocida de los propios asturianos la Institución insigne". No parece que hubiera en 1981 suficientes indicios para pensar que ese estado de cosas hubiera variado significativamente.

c) Otras Comunidades Autónomas, en tesituras similares, han adoptado medidas al respecto. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se cuidó, ya desde el primer momento, de agregar a la denominación histórica "Cortes de Navarra" la más funcional y de hecho generalizada de "Parlamento" (art. 10 a]). El Estatuto de La Rioja ha cambiado, en su reforma de 1999, la denominación de la "Diputación General" por la de "Parlamento" (art. 15. Uno).

Como Parlamento que es, la Junta General es inviolable (art. 23.2 EA). Su inviolabilidad tiene diferentes manifestaciones:

a) Con arreglo al Código Penal, serían punibles las siguientes conductas: alzarse violenta y públicamente para impedir que la Junta General se reúna, delibere y resuelva (escala de penas del art. 472 4º); invadir con fuerza, violencia o intimida-

ción la sede de la Junta (prisión de tres a cinco años: art. 493); dirigir o presidir manifestaciones u otra clase de reuniones ante la sede de la Junta cuando esté reunida alterando su normal funcionamiento (prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público si se trata de autoridad o funcionario público: arts. 494 499); intentar penetrar, portando armas u otros instrumentos peligrosos en la sede de la Junta General para presentar en persona o colectivamente peticiones a los mismos (prisión de tres a cinco años e inhabilitación especial para empleo o cargo público si se trata de autoridad o funcionario público: arts. 495, 499); injuriar gravemente a la Junta General o a alguna de sus Comisiones hallándose en sesión (multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público si se trata de autoridad o funcionario público: arts. 496, 499); perturbar gravemente el orden de las sesiones de la Junta General (prisión de seis meses a un año o, si la perturbación no es grave, multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público si se trata de autoridad o funcionario público: arts. 497, 499).

b) Dentro del recinto de la Junta General, es el Presidente de la Cámara quien vela por el mantenimiento del orden, pudiendo adoptar cuantas medidas considere oportunas, incluida la puesta a disposición judicial de quienes lo perturben (art. 134 RJG); del Presidente dependen funcionalmente los efectivos de la Policía Nacional adscritos a la vigilancia y protección del Palacio de la Junta (art. 20.2 EA); sólo con autorización del Presidente pueden acceder a los locales del recinto parlamentario los medios de comunicación (art. 127.2 RJG); y al Presidente corresponde fijar las formalidades para la asistencia del público a las sesiones de la Cámara que no sean secretas (art. 88 RJG).

El art. 24 concreta en doce apartados competencias de la Junta General, que no son sino desglose de las funciones que el art. 23 enuncia: elegir al Presidente, designar Senadores, ejercer la iniciativa legislativa, fijar las previsiones que haya de suministrar el Principado de Asturias al Gobierno para la elaboración de los proyectos de planificación; regular la alteración de los términos y denominaciones de los concejos, así como la creación de organizaciones territoriales; autorizar convenios y acuerdos con otras Comunidades Autónomas; establecer tributos y autorizar el recurso al crédito; aprobar el programa del Consejo de Gobierno y exigir su responsabilidad política; examinar y aprobar la Cuenta General; promover y personarse en procesos constitucionales; recibir información del ejecutivo sobre tratados y convenios internacionales de particular interés para el Principado, emitiendo parecer sobre los mismos.

Este listado competencial permanece inalterado desde 1981 excepto en las competencias relativas a convenios y acuerdos interautonómicos, modificada en 1999, con la introducción del deber que sobre el Ejecutivo pesa de dar cuenta a la Junta General de convenios y acuerdos que obliguen al Principado pero no necesiten autorización del Parlamento (apartado 7), y a examen y aprobación de la Cuenta General del Principado, también retocado en 1999 para hacer salvedad de la Sindicatura de Cuentas entonces introducida por el art. 35 ter (apartado 10).

No ha de verse en el listado competencial del art. 24 un *numerus clausus* que agote las atribuciones de la Junta General. Se trata de un precepto técnicamente defectuoso, que cita como competencias lo que no habrán de ser sino en la mayor parte de los casos contenidos de regulaciones legislativas y amalgama, por otro lado, potestades muy diferentes del Parlamento autonómico, tratadas también en otros preceptos autonómicos (arts. 14, 25, 32, 33, 34, 35), y que no son, por otro lado, todas

las que la Junta titula, sino solamente algunas de ellas: acaso las que el redactor consideró imprescindibles, en una suerte de repertorio mínimo e irreductible, al que habrán de añadirse "las restantes competencias que le confieren la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico (art. 23.1 EA), señaladamente el ejercicio de la potestad legislativa en todas las competencias en las que pueda la Comunidad Autónoma establecer regulaciones de rango legal (arts. 3, 4, 5, 8, 10, 11, 17 y 18).

El art. 24 bis procede de la reforma de 1999. Regula la delegación legislativa de la Junta General en el Consejo de Gobierno y el régimen de los decretos legislativos que el Consejo de Gobierno puede dictar a resultas de esa delegación. Nada decía el texto estatutario hasta ese momento. Pero la delegación legislativa ya venía regulada en el ordenamiento autonómico en la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno (art. 25 f]) y en el RJG de 1985 (arts. 174 y 175). Materialmente, el contenido del art. 24 bis EA no es muy distinto. Su importancia hay que cifrarla más bien en el hecho de que con él se da a la delegación legislativa la sede adecuada en el sistema de fuentes y se pone fin a la interinidad previa durante la cual disposiciones de ley disponían, sin respaldo superior de la propia potestad legislativa.

El art. 25, regulador del régimen electoral, la composición y el mandato de la Junta General, ha experimentado dos reformas: una en 1991, que afectó al apartado 4, para celebrar elecciones el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, sin perjuicio de lo que puedan disponer las Cortes Generales con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales, y otra en 1999, que introdujo el apartado 3, para regular la hasta entonces desconocida en el Principado disolución anticipada de la Junta, y modificó en consonancia el apartado 1, suprimiendo de él la cláusula que desde 1981 decía que la Junta General no podía ser disuelta anticipadamente.

Los arts. 26 a 30, que regulan el estatuto de los Diputados autonómicos (art. 26), las deliberaciones y sesiones de la Junta (art. 27), su autonomía organizativa (art. 28), el Pleno, las Comisiones y la Diputación Permanente (art. 29), y los Grupos Parlamentarios (art. 30), vienen todos de 1981 y no han experimentado desde entonces ningún cambio.

Finalmente, el art. 31, dedicado en particular a la iniciativa legislativa y a la promulgación y publicación de las disposiciones del Principado, fue modificado en 1999, con el fin de eliminar (en el apartado 1) la referencia que el texto de 1981 hacía a la potestad de la Junta General para aprobar reglamentos de organización de los servicios de la Comunidad Autónoma en las materias en las que el Principado tuviera sólo competencias de ejecución, potestad que, según se dejó indicado, fue en 1999 suprimida (en el art. 23).

Fuera ya del Capítulo II las regulaciones dispersas atinentes a la Junta General en los preceptos sobre el Consejo de Gobierno y el Presidente, arts. 32 (elección del Presidente del Principado), 34 (responsabilidad política del Consejo de Gobierno ante la Junta General) y 35 (moción de censura y cuestión de confianza), no han sido modificadas desde 1981. La disposición transitoria séptima, que previene la intervención de la Junta General en la designación de representantes del Principado en la empresa pública Hunosa, es la única que, bien que con modificaciones, pervive de las tres que en el texto de 1981 hacían referencia a la Junta General. En la reforma de 1999 se suprimieron las disposiciones transitorias primera y segunda, regula-

doras de las primeras elecciones a la Junta General (la primera) y de la Junta General provisional hasta la celebración de esas primeras elecciones (la segunda), y en la disposición transitoria séptima se suprimió la referencia a la designación de representantes del Principado en Ensidesa, ya sin objeto desde la desaparición de esa empresa pública.

El conjunto de disposiciones estatutarias sobre la Junta General puede examinarse al hilo de las agrupadas dentro del Capítulo II del Título II, que pueden, a su vez, sistematizarse en tres grandes apartados: funciones, composición y organización y funcionamiento. Bajo esas rúbricas habrá ocasión de referirse no sólo a las disposiciones del Capítulo II sino a esas otras ya mencionadas que, fuera de él, hacen también alusión a la Junta General.

III.1.2. Funciones.

III.1.2.1. Función legislativa.

A) Procedimiento legislativo común.

El art. 31.1 EA reconoce el derecho de iniciativa legislativa a los miembros de la Junta y al Consejo de Gobierno, y remite a la Ley la regulación de la iniciativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular para las materias que sean competencia exclusiva del Principado de Asturias.

El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa mediante la presentación ante la Mesa de la Cámara de proyectos de ley, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos (art. 138.1 RJG). El RJG ha precisado el régimen de la iniciativa que el EA reconoce a los miembros de la Junta, atribuyéndosela a un Diputado con la firma de otros cuatro y a cada Grupo Parlamentario (art. 153 RJG), que pueden ejercerla mediante la presentación de proposiciones de ley, acompañadas, como los proyectos, de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas. La iniciativa legislativa parlamentaria es cuantitativamente muy inferior a la del Ejecutivo.

El régimen de la iniciativa municipal y popular no está perfilado en el RJG, sino, por mandato del EA, en Ley (Ley del Principado de Asturias 4/1984). La municipal ha de ser suscrita por un mínimo de tres Ayuntamientos asturianos con un censo conjunto no inferior a diez mil electores en acuerdos adoptados por mayoría absoluta (art. 3). La popular, gestionada por una Comisión Promotora (art. 8.1), requiere el apoyo de al menos diez mil mayores de edad que tengan la condición política de asturianos (art.7), es decir, la vecindad administrativa en alguno de los Concejos del Principado de Asturias. La recogida de firmas de los diez mil suscriptores tiene lugar una vez que la proposición de ley presentada por la Comisión Promotora sea admitida a trámite por la Mesa de la Cámara (art. 9.2).

Una y otra se ejercen mediante la presentación de proposiciones de ley ante la Mesa de la Cámara, acompañadas de una exposición de motivos, de una memoria justificativa de su oportunidad, así como de la certificación de los acuerdos municipales, en el caso de la de los ayuntamientos, y de la identificación de los miembros de la Comisión promotora, en el caso de la popular (arts.3 y 8). Aunque el preámbulo de la Ley funda separadamente la iniciativa de los Ayuntamientos en la necesi-

dad de tener legalmente garantizado su derecho a intervenir en la adopción de las decisiones que directamente les afectan, y la iniciativa popular, en el principio de participación del art. 9.2 CE, el hecho de que su art. 14 reconozca en ambos casos la posibilidad, de interponer recurso de amparo contra la obstaculización por la Mesa de la Cámara de su ejercicio parece darles un fundamento común como instrumentos de democracia participativa conectados con el art. 23 CE y no, al menos procesalmente, con el art. 9.2 CE, excluido del ámbito material del amparo constitucional (art. 41.1 LOTC), ni tampoco con un derecho legal. Quizá no sea del todo afortunada, sin embargo, esa asimilación procesal entre iniciativa popular y municipal y no deban extraerse de ella muchas consecuencias.

Cuesta, en efecto, admitir que del art. 23 CE –precepto cuyo ámbito subjetivo en lo que hace al derecho de participación viene circunscrito, según es jurisprudencia constitucional reiterada, a los ciudadanos (SSTC 5/1983, FJ 4; 10/1983, FJ 2; 20/1983, FJ 4; 30/1983, FJ 3; 63/1987, FJ 5)– nazca derecho reaccional alguno para los Ayuntamientos en el procedimiento legislativo. Y si esto es así en el plano procesal, no mucho más satisfactoria es la unificación de régimen sustantivo entre una y otra ni, incluso, la previsión misma de la iniciativa municipal, por más que el propio EA parezca primarla al permitir su ejercicio en la reforma del Estatuto de Autonomía, vedada, en cambio, a la popular (art. 56 EA). Además de ser, subjetivamente, un derecho participativo, la iniciativa popular puede actuar, en una dimensión objetiva, como elemento de contrapeso y corrección del poder de dirección y decisión de los órganos representativos, supliendo sus omisiones o reaccionando contra sus desfallecimientos. Sin embargo, no resulta tan claro este esquema cuando se aplica a los Ayuntamientos, cuya relación con la Asamblea de la Comunidad es muy distinta de la que la liga al electorado, y no puede equipararse tampoco a la que constitucionalmente existe (art. 137 CE) entre Estado y Comunidades Autónomas, que explica el reconocimiento de la iniciativa ante el Congreso de las Asambleas autonómicas, trasunto, seguramente, de la que el Principado ha querido otorgar a las Corporaciones Locales.

Sea como fuere, la Ley ha sometido ambas iniciativas a severas restricciones materiales que no dejan lugar a la duda de que el reconocimiento de estos mecanismos de democracia participativa es más *pro forma* que *ad substantiam*, frente a lo que, por lo demás, la experiencia –ninguna iniciativa municipal y sólo tres populares desde 1984– no parece rebelarse. El propio EA, al crearlas, las circunscribe a "las materias que sean competencia exclusiva del Principado" (art. 31.1), lo que deja fuera, sin mucho fundamento, materias en las que, siendo la competencia compartida con el Estado, tiene la Comunidad potestad legislativa (art. 11 EA). Además, veda la Ley otras áreas de muy diferente índole: tributos, presupuestos, deuda pública, órganos superiores de la Comunidad, iniciación del procedimiento de delegación y transferencia de competencias, y derechos fundamentales y libertades públicas (art. 2).

No cuesta reconocer, detrás de estos frenos, prudentes cláusulas de salvaguarda de la política económica (tributos, presupuestos, deuda pública), de la forma de gobierno de la Comunidad (órganos superiores), del ritmo de ampliación de competencias o de la uniformidad de las condiciones de vida (derechos fundamentales y libertades públicas), aunque, salvo la Ley de Presupuestos, cuya iniciativa está reservada al Gobierno (art. 47.1 EA)) y las regulaciones que impliquen modificación del EA, cuya reforma no pueden iniciar los ciudadanos ni tampoco sólo tres Ayuntamientos (art. 56.1 EA), las prohibiciones no tengan un fundamento indiscutible, máxime cuando, como se verá, debe el Pleno de la Asamblea decidir libremen-

te si toma en consideración este tipo de proposiciones antes de abrirles el procedimiento propiamente dicho. Acaso, no respondan estas limitaciones a otra razón última más poderosa que la de evitar que el Parlamento se pronuncie, en asuntos relevantes, sobre iniciativas que, sostenidas por un apoyo electoralmente significativo, se aparten, sin embargo, del programa de la mayoría y, en menor medida, de la estrategia de la oposición parlamentaria.

Tanto los proyectos como las proposiciones son admitidos a trámite por la Mesa de la Cámara (art. 138 RJG), que debe comprobar que se cumplen los requisitos reglamentarios y legales, pudiendo, en el ejercicio de esta competencia, reclamar del Ejecutivo documentación que legalmente sea preceptiva (STC 108/86, FJ 3). Las iniciativas legislativas (art. 138.2 RJG) son publicadas en el Boletín Oficial de la Junta General (Serie A), abriéndose a continuación para los proyectos el trámite de las comparecencias o audiencias de miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración, y de expertos e interesados, trámite éste que, activado por los Grupos Parlamentarios y sustanciado en la Comisión parlamentaria que sea competente por razón de la materia, tiene una significación verdaderamente relevante dentro del procedimiento legislativo, en la medida en que, además de proporcionar elementos de juicio que funden con mayor solidez la decisión parlamentaria, abre la actividad legislativa –en una suerte de sólida y hasta ahora positiva aleación de democracia representativa y democracia participativa– al conjunto de la sociedad y de los grupos que la vertebran, quienes, superando la opacidad que suele dañar al, por lo demás legítimo, *lobbismo*, tienen de esa manera la ocasión de hacerse oír directamente ante sus representantes parlamentarios y de tomar así parte activa en la elaboración de las leyes que, una vez aprobadas, habrán de serles aplicadas, y de contribuir, en fin, a ajustar al máximo las previsiones de *fattibilità* del futuro texto legal.

Las proposiciones de ley, luego de publicadas, son remitidas al Consejo de Gobierno (art. 153 RJG), que dispone de una suerte de veto presupuestario, con arreglo al cual puede impedir que continúe la tramitación si aprecia en la proposición aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios: una prerrogativa, ciertamente exorbitante, que se justifica, no obstante, en la consideración, en absoluto injustificada, de que, aprobado el Presupuesto por el Parlamento, es el Consejo de Gobierno quien ha de ejecutarlo, y que desde luego juega a favor de la estabilidad de Ejecutivos sin mayoría parlamentaria suficiente. Si no son vetadas por el Consejo de Gobierno o, aún vetadas, el Pleno de la Cámara decide continuar adelante por considerar manifiestamente infundada la oposición del Ejecutivo (art. 153.5 RJG), las proposiciones de ley son sometidas, a continuación, a la toma en consideración del Pleno, y sólo entonces, si el Pleno las toma en consideración, se abre para ellas el trámite de las comparecencias que acaba de dejarse referido en relación con los proyectos de ley (art. 153.7 RJG), por lo que ha podido decirse, no sin razón, que la iniciativa legislativa parlamentaria, más que a Grupos y Diputados, que lo que formularían serían meras propuestas, corresponde al Pleno de la Cámara, pues únicamente cuando el Pleno toma en consideración esas propuestas, las proposiciones pueden iniciar la tramitación que para los proyectos comienza desde su misma admisión a trámite. El Consejo de Gobierno puede oponer también veto cuando las proposiciones de ley sean contrarias a una delegación legislativa en vigor (art. 24.bis.8 EA), esto es, a una delegación de la que todavía el Consejo de Gobierno no haya hecho uso, en cuyo caso el veto sólo puede ser superado mediante la presentación de una proposición de ley para la derogación de la ley de delegación.

Concluida la fase de las comparecencias, comienza otro trámite parlamentario no menos importante: la presentación y discusión de las enmiendas (art. 139 RJG), que son propuestas que Grupos y Diputados (normalmente aquéllos) formulan en relación con los proyectos y las proposiciones de ley.

Tratándose de proyectos de ley, las enmiendas son de dos clases: de totalidad (al alcance sólo de los Grupos Parlamentarios y no de los Diputados) si postulan su devolución al Consejo de Gobierno o proponen un texto completo alternativo al del proyecto, enmiendas, éstas de totalidad, que son objeto de un específico debate en el Pleno para aprobarlas o rechazarlas, y enmiendas parciales (al alcance de Grupos y de Diputados, aunque éstos necesiten la firma del Portavoz de su Grupo) si pretenden la supresión, modificación o adición de alguna concreta disposición. Frente a proposiciones, únicamente caben enmiendas parciales. El motivo de la prohibición de enmiendas a la totalidad radica en que, después de tomada en consideración por parte del Pleno de la Cámara una proposición, no tendría sentido pedir del Pleno que la rechace o sustituya con un nuevo texto. La admisión a trámite de las enmiendas corresponde a la Mesa de la Comisión competente por razón de la materia, que junto con la verificación de los requisitos formales de las enmiendas lleva a cabo un control de homogeneidad y congruencia (STC 23/1990, AATC 257/1993, 118/1999), siendo sus decisiones susceptibles de revisión, a solicitud de Grupos Parlamentarios o Diputados, por la Mesa de la Cámara, lo que garantiza la unidad de doctrina en el interior de la Cámara. Además, las enmiendas, como las proposiciones de ley, son susceptibles de veto por el Consejo de Gobierno si implicaran aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto vigente (veto que puede ser no obstante superado por el Pleno) y también si las enmiendas son contrarias a una delegación legislativa en vigor (art. 24.bis.8 EA).

Desestimadas en su caso las enmiendas de totalidad a los proyectos de ley y tomadas en consideración las proposiciones de ley, las enmiendas parciales que hayan podido presentarse son escrutadas juntamente con el proyecto o la proposición por una Ponencia (art. 142 RJG) designada a tal efecto en el seno de la Comisión competente por razón de la materia e integrada por un representante de cada Grupo Parlamentario. Asistidas por los Letrados de la Cámara, las Ponencias llevan a cabo un trabajo de ordinario intenso para, por un lado, negociar eventuales modificaciones a partir de las enmiendas presentadas y, por el otro, mejorar en lo posible desde el punto de vista de la técnica legislativa el texto del proyecto o la proposición, punto de vista éste de la técnica legislativa que debe ser especialmente atendido, por cuanto descuidarlo genera déficit de control, en la medida en que la Administración tendrá margen mayor de discrecionalidad, y déficit democrático, y en la medida en que la ley, imperfectamente redactada, será, más que si la redacción es clara, lo que los Jueces, y no el Parlamento, digan que es.

El de la Ponencia es realmente un momento central en el procedimiento legislativo, que continúa, una vez concluidas las tareas de la Ponencia, con la remisión de sus resultados, documentados en un Informe, a la Comisión que la designó para que, previo debate si lo considerara oportuno (lo cual sería realmente excepcional) o, directamente, eleve al Pleno, a propuesta de al menos dos Grupos Parlamentarios, el Informe de la Ponencia convertido ahora en Dictamen de la Comisión (según es práctica ininterrumpida desde la II Legislatura) para la votación final, artículo por artículo (aunque normalmente se produzcan acumulaciones) del proyecto o de la proposición y de las enmiendas (art. 145 RJG). Para evitar eventuales bloqueos de

Ponencias que quisieran retener las iniciativas legislativas, si el bloqueo se produjera por falta de quórum, se ha adoptado en la práctica la decisión de pasar entonces directamente a debate en Comisión (Acta de la sesión de la Comisión de Organización y Administración de 31 de marzo de 1993).

La posibilidad de que las Comisiones asuman sin debatirlos los informes de Ponencia y los eleven directamente al Pleno, fórmula que, como se ha dicho, es práctica ininterrumpida (desde la II Legislatura), constituye una singularidad de la Junta General en el conjunto del derecho parlamentario nacional y autonómico. Obedece a la constatación de que la doble lectura Comisión/Pleno es repetitiva y no aporta nada. Esa misma constatación es la que lleva en las Cortes Generales y otros Parlamentos autonómicos a prevenir la figura de las Comisiones con competencia legislativa plena, que pueden, por delegación del Pleno, aprobar textos legales sin necesidad de someterlos a aprobación final plenaria. La alternativa de la Junta General es, sin embargo, preferible en una Cámara reducida, en la que no hay razón para que el Pleno no deje de ser el órgano legislador, máxime cuando las Ponencias, a diferencia de las Comisiones, de composición proporcional y sometidas a la regla de la mayoría simple, deciden mediante voto ponderado, de manera, pues, exactamente igual a como lo haría el Pleno, con lo que en Ponencia se garantiza el trabajo técnico que la publicidad de las Comisiones haría difícil y al mismo tiempo se respeta el modo de decidir propio del Pleno. A consecuencia de la centralidad de la Ponencia en el trabajo técnico e incluso en la negociación política, las Comisiones cifran su seña de identidad en el procedimiento legislativo en esa capacidad que tienen para celebrar audiencias y comparecencias de responsables públicos y de la sociedad civil.

Si, eventualmente, el proyecto o la proposición no superaran la votación final (hipótesis difícil si el texto ha llegado hasta ahí), el rechazo del Pleno pondría fin al procedimiento. De otra manera, el texto aprobado, que, si resultara en algún punto oscuro o incongruente, sería devuelto a la Comisión competente por razón de la materia para que una nueva Ponencia (cabalmente integrada por los miembros de la primera) emita un segundo Informe que la Comisión habría de elevar otra vez al Pleno para su nueva votación (art. 150 RJG), es remitido al Presidente de la Comunidad Autónoma a fin de que lo promulgue como ley en nombre del Rey y ordene su publicación el Boletín Oficial del Principado de Asturias, sin perjuicio de que, además, para favorecer el conocimiento de la norma, la ley sea también publicada en el Boletín Oficial del Estado, pero ya como publicidad puramente material, pues la formal, de la que depende la eficacia de la ley, es la que tiene lugar en el Diario oficial de la Comunidad Autónoma (ATC 579/1989).

Como para el resto de las leyes autonómicas, no se ha previsto para las del Principado de Asturias la sanción regia que necesitan las estatales (art. 91 CE). La omisión, en la que ha querido verse una ocasión perdida para realzar el efecto integrador de la Monarquía en el Estado compuesto, o una prudente cautela frente al riesgo de controles preventivos del Gobierno central que pudieran filtrarse, más parece la confirmación de que la sanción no deja de ser una adherencia histórica de la Monarquía, un simple vestigio de lo que ya no puede ser. Sea como fuere, lo que aquí interesa destacar es que la exclusión de la sanción no deja lugar a la duda de que las que se hacen llegar a la Presidente del Principado son leyes y no meras resoluciones parlamentarias, y no da cabida, por ello, a la problemática que en ese punto suscita la sanción de las leyes estatales.

La promulgación lo es en nombre del Rey (art. 31.2 EA). En el uso de esta competencia delegada o comisionada, el Presidente del Principado actúa en su condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, y esa es quizá una de las justificaciones menos cuestionables de la pervivencia en el Principado del instituto promulgatorio. Así lo aclara el art. 16 a) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, que, en contraste con lo que sucede a nivel estatal, prevé igualmente la promulgación de los Decretos Legislativos. Para que el Presidente promulgue no se ha previsto plazo, si bien el hecho de que la publicación en el BOPA haya de tener lugar dentro de los quince días siguientes (art. 31.2 EA) evidencia que la promulgación no puede producirse después de ese plazo. Por otro lado, el hecho de que, a diferencia del procedimiento estatal, en el que es el Ejecutivo el que presenta ante el Rey el texto aprobado por las Cortes, en el Principado de Asturias la ley aprobada sea remitida al Presidente del Principado desde la propia Cámara con certificación del Secretario Primero (o, en su caso, Segundo), visada por la Presidencia de la Asamblea, reduce la dimensión de acto certificante y autentificador de la promulgación y no dejan resquicio, potenciando su naturaleza de acto debido, para un eventual control de la constitucionalidad formal de la Ley, que, aunque no fuese así, no sería, más allá de la comprobación de su existencia o de su apariencia constitucional o de la concurrencia de los elementos esenciales externos constitucionalmente requeridos, admisible en un sistema en el que el Tribunal Constitucional no ha renunciado a controlar los vicios del procedimiento legislativo (SSTC 99/1987, 194/2000, 97/2002).

Con ello, concluye el procedimiento legislativo, que, no obstante, puede terminar de manera anticipada, bien por caducidad, si finaliza la Legislatura sobrevenidamente antes de la aprobación del texto, bien por la aprobación de una enmienda de totalidad, en el caso de proyectos de ley, bien porque el Pleno no vote a favor la toma en consideración o el Consejo de Gobierno oponga su veto presupuestario, en el caso de las proposiciones de ley, bien, en fin, porque los autores de las iniciativas decidan retirarlas, retirada que le Consejo de Gobierno puede llevar a cabo por sí mismo en cualquier momento del procedimiento antes de la votación final del Pleno, pero que tratándose de proposiciones de ley requerirá, si la retirada se pretende después de la toma en consideración, el consentimiento del Pleno (art. 155 RJG). Excepcionalmente, las proposiciones de ley de iniciativa popular o municipal no decaen al disolverse la Junta General y la Mesa puede retrotraerlas al trámite que considere oportuno sin que sea preciso en ningún caso ejercer nuevamente la iniciativa (art. 15 Ley 4/1984). Parece razonable, por el principio de representatividad ya varias veces referido, que si la proposición ha sido tomada en consideración antes de la terminación del mandato de la Junta, vuelva a ser sometida a ese trámite en la nueva Cámara.

B) Procedimientos legislativos especiales.

Sobre la matriz del procedimiento legislativo que se ha dejado sucintamente descrito, y que suele conocerse como procedimiento legislativo ordinario o común, hay algunas especialidades para determinados supuestos:

a) Leyes de mayoría cualificada.

Cuando se trate de leyes para cuya aprobación el Estatuto de Autonomía exige

mayoría cualificada, en lugar de procederse en la votación final del Pleno artículo por artículo, el conjunto del texto se somete a votación en bloque, y, de no alcanzarse la mayoría requerida se volverán a practicar los trámites de Ponencia y Comisión, para celebrar después una segunda votación plenaria, que, si resulta desfavorable, supondrán el rechazo definitivo del texto (art. 156 RJG).

b) Ley de Presupuestos.

La Ley de Presupuestos presenta diversas particularidades:

1ª. La iniciativa legislativa presupuestaria está sujeta a un régimen especial. Corresponde exclusivamente al Consejo de Gobierno, al que, en efecto, el EA (art. 47.1) le encomienda la elaboración del Presupuesto. No cabe la iniciativa legislativa parlamentaria, ni tampoco la municipal o popular. En relación con la iniciativa legislativa parlamentaria se han planteado dos problemas delicados: a) ¿Cabría que los Grupos Parlamentarios de la Junta General ejercieran una iniciativa subsidiaria a través de enmiendas a la totalidad de texto alternativo, como pueden hacerlo con ocasión de cualquier otro proyecto de ley?. La respuesta que se ha venido dando es negativa, aunque, durante la III Legislatura, se admitió a trámite una enmienda de texto alternativo. El fundamento de la prohibición se ha hecho descansar en el constatación de que, si se aprobara una enmienda de esas características, el objeto de la deliberación parlamentaria sería el texto elaborado por un Grupo parlamentario y no por el Consejo de Gobierno, contraviniendo con ello la reserva de elaboración que el EA (art. 47.1) hace en favor del Consejo de Gobierno. b) La iniciativa legislativa presupuestaria exclusiva del Consejo de Gobierno incluye las iniciativas de créditos extraordinarios y suplementos de créditos. El problema se suscitó ya en la práctica y la respuesta que se le ha dado es justamente la exclusividad del Consejo de Gobierno, por dos órdenes de consideraciones: de un lado, habiendo Presupuesto, los créditos extraordinarios y suplementos de créditos pertenecen a la fase de ejecución presupuestaria, reservada, como la iniciativa, al Consejo de Gobierno por el EA, y, de no haber Presupuesto, son configurables como iniciativas presupuestarias supletorias; por otro lado, el TRREPPA establece para las iniciativas de créditos extraordinarios y suplementos de créditos algunos requisitos –señaladamente: indicación de recursos concretos para financiar el mayor gasto– de muy difícil, por no decir imposible cumplimiento si no es por el Consejo de Gobierno (art. 32. 2). Detrás del tratamiento de estos dos tipos de problemas –enmiendas de texto alternativo y créditos extraordinarios– subyace una preocupación común: mantener inalterada la forma de gobierno parlamentario diseñada por el EA (art.23.1), evitando fórmulas de gobierno asambleario incompatibles con ella.

2ª. El ejercicio de la iniciativa legislativa presupuestaria está sujeto a plazo. Por mandato del EA (art. 47.2), el Consejo de Gobierno debe presentar el Proyecto de Presupuesto a la Junta General antes del último trimestre del año. El plazo se viene incumpliendo sistemáticamente, más por motivos políticos (negociaciones preparlamentarias) que estrictamente técnicos, aunque su inobservancia no ha tenido hasta la fecha sanción jurídica, y, por la naturaleza de las causas que generalmente provocan los retrasos, no es probable que vaya a tenerla en el futuro, aun cuando la demora en la presentación, que en algún ejercicio ha llegado a prolongarse hasta mediado el mes de noviembre, sea ciertamente negativa para la deliberación de la Junta, cuyo tiempo real de deliberación resulta considerablemente recortado en detrimento del ejercicio eficiente de la función de enmienda y aprobación que el EA (art. 47.1)

le reserva, pese a que, paradójicamente, en la tramitación del Proyecto de Presupuestos está expresamente prohibida la declaración de urgencia (art. 158.2 RJG), que no consiste sino reducir plazos (art. 123 RJG). Puestos, no obstante, a imaginar la posibilidad de sanción, no sería fácil articularla: la Junta General no está legitimada para plantear ante el TC demanda de conflicto de atribuciones contra el Consejo de Gobierno, y, aunque lo estuviera, la doctrina del propio TC que limita el objeto del conflicto a la usurpación de competencias ajenas, con exclusión del mero menoscabo de las propias (STC 45/1986, FFJJ 2,3), no dejaría muchas posibilidades reales; tampoco está legitimada (como no lo están sus Diputados o Grupos) para interponer recurso de inconstitucionalidad contra las leyes que apruebe, y, aunque lo estuviera, la eventual declaración de inconstitucionalidad por vicio *in procedendo* tendría valor meramente declarativo, pues, de acuerdo con el estándar medio de duración de los procesos constitucionales, recaería después de agotado, con creces, el ejercicio presupuestario. Más bien, parece obligado concluir que la presentación en plazo del Proyecto de Ley de Presupuestos es de un deber sin sanción (*lex imperfecta*). A menos que se incluyera entre las sanciones la deliberada no aprobación por la Junta del Proyecto antes del 31 de diciembre forzando con ello una prórroga de castigo. Es dudoso, sin embargo, que una reacción de esa índole, más política que jurídica, pudiera considerarse jurídicamente proporcionada.

3ª. Está tasada la documentación que el Consejo de Gobierno debe acompañar al Proyecto: cuenta consolidada, liquidación del Presupuesto anterior, informe económico-financiero, memoria de objetivos, anexo de inversiones y anexo de personal (art. 23.2 TRREPPA). Esta tasación ha llevado a entender inaplicable la jurisprudencia constitucional que permite la tramitación de proyectos de ley documentados de manera incompleta en tanto ningún Diputado o Grupo reclame la información omitida (STC 108/1986, FJ 3). La Mesa de la Junta verifica de oficio la documentación aneja al Proyecto de Presupuestos antes de darle trámite. En alguna ocasión se constató la omisión de la Cuenta, pero, por cortesía institucional, se reclamó oficiosamente sin llegar a notificar el acuerdo correspondiente. También en un caso (Proyecto de Ley de Presupuestos para 2003) se remitió el Proyecto de Presupuestos sin el parecer del Consejo Económico y Social (CES), siendo así que, de acuerdo con la Ley reguladora del mismo (Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo: art. 3 c]) dicho parecer "habrá de ser remitido por el Consejo de Gobierno a la Junta General juntamente con el Proyecto de Ley de Presupuestos". Esta omisión no impidió la tramitación.

4ª. La iniciativa presupuestaria goza de prioridad absoluta: su tramitación es preferente a la de cualquier otra iniciativa, cualquiera que sea su naturaleza (art. 158.2 RJG). Esta prioridad tiene aún mayor significación que la del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado en la medida en que todos los Proyectos del Gobierno de la Nación –no sólo el de Presupuestos– gozan en el Congreso de preferencia sobre las iniciativas legislativas parlamentarias (art. 89.1 CE).

5ª. Otra particularidad de procedimiento es que el Proyecto de Presupuestos se somete preceptivamente a un debate de totalidad preliminar en el Pleno de la Cámara. En el procedimiento legislativo ordinario, este tipo de debate únicamente tiene lugar si se han presentado enmiendas de totalidad; en el procedimiento presupuestario, el debate se celebra tanto si se han presentado enmiendas a la totalidad como si no (art. 159.1 RJG). No ha habido ejercicio en el que hayan faltado enmiendas de totalidad al Proyecto de Presupuestos: es natural, dada la utilidad del Presupuesto para iluminar las diferencias programáticas de las fuerzas políticas. Pero,

en todo caso, interesa resaltar la preceptividad del debate de totalidad, que permite certificar si habrá Presupuesto o no. Siendo preceptivo el debate de totalidad en el procedimiento legislativo presupuestario haya o no enmiendas a la totalidad, varía, sin embargo, el objeto del pronunciamiento del Pleno de la Cámara según haya o no enmiendas de esa naturaleza: si hay enmiendas, son éstas las que se someten a votación; si no las hay, el objeto de la votación es el Proyecto del Consejo de Gobierno. La relevancia que cobra la presentación o no de enmiendas a la totalidad es clara: si se presentan enmiendas de ese carácter, no deja de facilitarse la gobernabilidad, en la medida en que lo que se votan son las enmiendas y no el texto del Gobierno minoritario, máxime si se vota, como así se hace en la Junta General, cada enmienda por separado; si no se presentan, esa virtualidad decrece al ser el texto del Gobierno minoritario el que se somete a votación. Técnicamente, la superación del debate de totalidad implica la fijación definitiva de sus cuantías globales del Presupuesto (art. 159.1 RJG), que no podrán, en efecto, ser modificadas en trámites ulteriores de la deliberación parlamentaria. Precisamente por ello a ese primer debate de totalidad *a limine* van no sólo las enmiendas de totalidad que postulan la devolución del Proyecto, sino también las que afectan a las cuantías totales de los créditos de cada Sección y las que suponen minoración de ingresos (art. 158.4 RJG).

6ª. En lo que hace a las enmiendas sobre ingresos, cabe hacer las siguientes observaciones: a) Es discutible que los ingresos sean, en cuanto mera estimación, propiamente enmendables, por más que el RJG lo permita. b) Suponiendo que puedan ser enmendados, ¿por qué sólo van al debate de totalidad las enmiendas que propongan minorarlos y no –la hipótesis es ciertamente improbable– las que propongan aumentarlos?. c) Los ingresos no sólo pueden verse minorados por enmiendas directas, sino también por enmiendas indirectas que afectan a créditos vinculados a ingresos. En esa medida, tales enmiendas indirectas deberían reconducirse al debate de totalidad. El problema es que con la documentación que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos la verificación no es del todo fácil. Sería en ese sentido muy conveniente que el Consejo de Gobierno individualizara en una relación separada ese tipo de créditos.

7ª. En lo que hace a las enmiendas que comporten incremento de créditos de Sección, es de señalar que el debate de totalidad es la única fase del procedimiento parlamentario en la que pueden los Grupos cruzar de una Sección a otra o proponer aumentos sin compensarlos con bajas y viceversa. Luego, una vez que el debate de totalidad sea superado, las enmiendas serán de alcance más limitado al tener que moverse necesariamente dentro de cada Sección y sin alterar sus cuantías totales, esto es, teniendo que compensar altas y bajas (art. 158.3 RJG). Cabría repensar incluso la admisibilidad de enmiendas dentro de cada Sección a créditos plurianuales comprometidos ya en ejercicios anteriores. El compromiso hace nacer derechos de terceros, amparados por la buena fe, a los que la Administración debe necesariamente hacer frente. Sería, por ello, recomendable que las enmiendas no afectaran a este tipo de créditos. A fin de cuentas, está en juego la propia consistencia de los acuerdos de la Cámara: si un crédito plurianual ya está aprobado, no parece coherente dificultar su ejecución mediante una baja posterior. En cualquier caso, dos cosas resultan claras: políticamente, el debate de totalidad es el gran momento del procedimiento presupuestario y, superado el debate de totalidad (lo que sucederá siempre que el Consejo de Gobierno cuente con apoyos suficientes), lo que la Junta General puede aportar al Presupuesto es más bien poco.

8ª. Del debate final en el Pleno, cabe destacar: a) Se votan las enmiendas que no hayan sido aceptadas por la Ponencia, pero no las Secciones a las que afecten, cuyas cuantías globales, según se dijo, quedan fijadas en el debate previo de totalidad, ni, en consecuencia, los arts. 1 y 2. La trascendencia de no votar las Secciones es evidente: al igual que el hecho de no votar el Proyecto en el debate de totalidad si se presentan enmiendas de esa naturaleza, no volver a someter las secciones a votación en sus cuantías globales favorece la gobernabilidad. b) Puede darse el caso de aceptación de varias enmiendas del mismo Grupo o de Grupos diferentes dejen en números negativos créditos afectados a la baja. Es un problema real que debería resolverse dejando de votar las enmiendas una vez que el crédito haya bajado a cero. La dificultad estriba en verificar sobre la marcha de la votación cuándo, en el caso de aprobarse, una enmienda dejaría el crédito afectado por debajo de cero. Como esa dificultad es en la práctica una imposibilidad, se viene autorizando a los Servicios de la Cámara, bajo la supervisión de la Junta de Portavoces, a no incorporar a los estados numéricos finales enmiendas una vez agotado el crédito de que se trate. El orden de las enmiendas es, a ese fin, el orden de la votación, que es, a su vez, el orden de presentación. c) Al quedar condicionada por lo que pueda resultar de la votación de enmiendas parciales a los estados numéricos, se pospone para el final la votación de la distribución funcional del gasto y los créditos ampliables. d) Tendencialmente, se apunta en la dirección de abreviar el debate plenario final concentrando en un turno por cada Grupo la defensa conjunta de sus enmiendas. Con todo, cabría aligerarlo aún más, ciñéndolo a cuestiones en las que los contrastes sean de bulto o aquellas otras en las que se confíe alcanzar algún acuerdo por vía de enmiendas transaccionales. e) La aprobación del Presupuesto por la Cámara es inexcusable al estar prohibida la delegación legislativa en materia presupuestaria (art. 167.1 RJG).

9ª. El Proyecto de Presupuesto es el único Proyecto de Ley cuya no aprobación antes de una fecha determinada no deja inalterado el ordenamiento jurídico. De no aprobarse el Proyecto antes de que concluya el 31 de diciembre (en puridad, de no publicarse con esa fecha o antes en el BOPA), se prorroga el Presupuesto anterior (art. 47.4 EA), pero no exactamente tal y como fue aprobado por la Cámara, sino con alteraciones y restricciones de contenido: se prorrogan sólo los créditos iniciales y de ellos quedan excluidos los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio concluido (art. 25.2 TRREPPA). Se produce con ello una suerte de ultraactividad normativa parcial sin parangón en nuestro sistema de fuentes.

10ª. El Presupuesto del Principado, de acuerdo con el EA, "incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del Principado y de los organismos e instituciones de él dependientes" (art. 47.3). Durante bastante tiempo, se pensó, como respecto de la CE (art. 134.2) en el Estado, que el sentido de la cláusula estatutaria era reservar la regulación de los gastos e ingresos a la Ley de Presupuestos, pero no reservar la Ley de Presupuestos para esa sola regulación, añadiéndole, por el contrario, también como en el Estado, otras cualesquiera (*riders*, *cavaliers budgetaires*) hasta hacer de la Ley de Presupuestos un cajón de sastre, una Ley "ómnibus", según expresión que pronto habría de encontrar fortuna. La doctrina que el Tribunal Constitucional vino a dejar definitivamente fijada en la STC 76/1992 –que declaró la inconstitucionalidad de la modificación por Ley de Presupuestos Generales del Estado del art. 130 de la Ley General Tributaria, sobre autorizaciones judiciales para la entrada de recaudadores en el domicilio de deudores tributarios–, con arreglo a la cual los contenidos adicionales

de la Ley de Presupuestos deben guardar una conexión directa con los consignaciones de gastos y las previsiones de ingresos, que son el contenido mínimo y necesario de la Ley, ha sido extendida a las Comunidades Autónomas por la STC 174/1998. Es de señalar, con todo, que, guiado por el "modelo" estatal, también el Principado ha terminado por recurrir al expediente de la Ley de acompañamiento para aprobar cada año lo que se aprobaba en las Leyes de Presupuestos antes de que el Tribunal Constitucional lo impidiera. La experiencia se presta a valoraciones diversas. Con la Ley de acompañamiento se viste un santo y se desviste otro, porque, en su mayor parte, las objeciones que merecían las Leyes Presupuestarias "ómnibus" las merecen igualmente las Leyes de acompañamiento, con capacidad para aún más viajeros: ciertamente, la Ley de acompañamiento no parte, a diferencia de la de Presupuestos, de un contenido necesario propio, pero, más allá de esta circunstancia, tan contraria a la seguridad jurídica, por falta de homogeneidad y previsibilidad, es la una como la otra y tan reducido es para ambas el tiempo de deliberación parlamentaria.

La libertad del legislador en la determinación del contenido de la Ley de Presupuestos se ve sometida, en el caso del legislador autonómico, a restricciones adicionales: a) A resultas, primero, de las múltiples reglas sobre ingresos derivadas de la LOFCA y de los sucesivos acuerdos adoptados a su amparo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuestión sobre la que, dada su amplitud, no es posible detenerse aquí. b) Como consecuencia, igualmente, de la exigencia, impuesta también por la LOFCA, de que los Presupuestos de todas las Comunidades Autónomas sean elaborados con criterios homogéneos, de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado (art. 21.3). c) Como consecuencia también del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para las Comunidades Autónomas por la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. d) Por la acción de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1. 13ª CE) que viene legitimando la fijación en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de topes de crecimiento en materia de gastos de personal al servicio del sector público, incluido el autonómico (art. 20 del Proyecto para 1999) y que, en el concreto caso de Asturias, ha determinado que el Gobierno de la Nación interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Principado 1/1996, que, por insuficiencia del Presupuesto entonces prorrogado, aprobó un crédito extraordinario para hacer frente a los gastos derivados de incrementos retributivos de la función pública asturiana por encima del tope estatal vigente. El recurso fue estimado por la STC 24/2002, que declaró inconstitucional la previsión del Principado.

En contrapartida, tiene la Ley de Presupuestos del Principado una posibilidad de la que carece, *ex* art. 134.7 CE, la Ley de Presupuestos del Estado: crear tributos –o modificar los ya existentes– sin necesidad de ley sustantiva previa que le autorice a hacerlo. Así cabe entenderlo a la luz de la STC 116/1994 (reiterada por la STC 149/1994) que no encontró vicio de inconstitucionalidad en una Ley de Presupuestos de Navarra que, sin previa ley sustantiva de cobertura, reducía las bonificaciones temporales a la Contribución Territorial Urbana de las viviendas de protección oficial, en la medida en que no hay en la LORAFNA –como no lo hay en el EA– precepto equivalente al art. 134.7 CE, pronunciamiento éste de la STC 116/1994, que expresamente salva la posterior –y también ya citada– STC 174/1998 sobre aplicación a las leyes presupuestarias autonómicas de la doctrina relativa a la conexión directa de los contenidos adicionales.

c) Lectura única.

Cuando la simplicidad del texto lo permita, el proyecto o la proposición pueden ser aprobados directamente por el Pleno en lectura única sin pasar antes por Comisión. Será preciso para ello que el propio Pleno acuerde la lectura única por mayoría de dos tercios. Decidida la lectura única, el conjunto del proyecto o de la proposición es sometido a votación en bloque (art. 165 RJG). La propuesta para adoptar el acuerdo de lectura única corresponderá a la Mesa de la Cámara, de oficio o a iniciativa de la Junta de Portavoces. El acuerdo de lectura única podrá adoptarse tras la admisión del proyecto o la toma en consideración de la proposición, así como una vez terminado el plazo de enmiendas si no se hubiere presentado ninguna. En la misma sesión en la que el Pleno de la Cámara acuerde la lectura única se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas en este Reglamento para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado. Una lectura única acordada al comienzo mismo de la tramitación "blinda" la iniciativa legislativa frente a cualquier modificación parlamentaria. Es, por tanto, necesario administrar con prudencia este recurso, por cuanto deja al Parlamento reducido a Cámara de mera ratificación.

d) Delegación legislativa.

Las leyes mediante las que la Junta General delegue su potestad legislativa en el Consejo de Gobierno, autorizándole para dictar decretos legislativos, serán ordinarias cuando la autorización lo sea para refundir varios textos legales en uno solo y de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados. Aunque, una vez dictados por el Consejo de Gobierno, los decretos legislativos han de ser remitidos a la Junta General, el control que ésta pueda ejercer sobre el uso que el Consejo de Gobierno haya hecho de la delegación será de oportunidad y no afectará a la vigencia de aquellos decretos. No son susceptibles de delegación los Presupuestos ni tampoco leyes que requieran mayoría cualificada (art. 24.bis EA). La delegación legislativa habrá de otorgarse al Consejo de Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Consejo de Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Consejo de Gobierno. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Las leyes de bases no podrán en ningún caso autorizar su propia modificación ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

e) Reglamento de la Junta General.

La Junta General establece su propio Reglamento (art. 28.1 EA). Su denominación, tributaria de la tradición constitucional que, aunque interrumpida en España, tiene alguna consistencia en el ámbito parlamentario, no debe llevar a confusión. Lejos de ser equiparable a los reglamentos de la Administración y del Gobierno, el Reglamento parlamentario es una norma primaria, directamente incardinada a la

Constitución (STC 101/1983, FJ 3 A]), situada en el mismo escalón que la ley, con la que, en aras de la autonomía parlamentaria, se relaciona en virtud del principio de competencia, siendo su contenido la organización y funcionamiento del Parlamento (ibidem). Goza del privilegio jurisdiccional de la ley, en la medida en que sólo es impugnable ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad (o, en su caso, de la cuestión de inconstitucionalidad), según previene el art. 27.2 LOTC. Es además parámetro de constitucionalidad, en el sentido en que su vulneración, cuando incida sobre la manifestación de la voluntad de la Cámara (STC 45/1986, FJ 2) o sobre la igualdad de los parlamentarios y el núcleo de su función representativa (STC 220/1991, 38/1999, 107/2001, 203/2001). Se elabora en fin sin intervención del Ejecutivo, otra expresión de autonomía, y, para propiciar su estabilidad y el consenso de sus reglas, requiere mayoría absoluta para su aprobación o modificación (disp. fin. primera RJG).

Distintas del Reglamento de la Cámara, deben referirse otras normas internas, como son las resoluciones generales y los usos parlamentarios, sometidos unos y otros al Reglamento, que no pueden contravenir (STC 177/2002). La Presidencia de la Cámara tiene la potestad de interpretar el Reglamento en casos de duda y de suplirlo en los de omisión, y cuando en el ejercicio de esta función supletoria pretenda dictar una resolución general, deberá contar con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Esas resoluciones adquieren valor normativo, si bien, aunque inicialmente el Tribunal Constitucional las asimiló al Reglamento parlamentario (ATC 183/1984, STC 118/1988, FJ 3), entendiendo que sólo podían ser impugnadas a través de los procedimiento de declaración de inconstitucionalidad, ahora han sido "degradadas" por el propio Tribunal Constitucional, que, a partir de la STC 44/1995, las considera impugnables en recurso de amparo. En lo que hace a los usos, es "tarea constante (de las Cámaras) de formación de unos usos parlamentarios que siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho", hasta el punto de que "la mejor garantía de una aplicación constitucionalmente adecuada de estos institutos (...) se encuentra en la autoridad de ese Derecho Parlamentario de naturaleza y origen consuetudinario", y "en esa tarea ningún órgano constitucional puede sustituir a las propias Cámaras" (STC 206/92, FJ 3). Pero, deben hacerse algunas precisiones: a) «Sin desconocer la trascendencia nomotética de los usos parlamentarios, ni basta un solo procedente (a diferencia, seguramente, de lo que sucede en el ámbito de la actividad administrativa) para considerar establecido un uso que vincule a la Cámara, ni, sobre todo, puede argüirse que si en un caso anterior el Parlamento resolvió no aceptar la limitación que el art. 181.5 de su Reglamento le impone, ha de prescindir ya en lo sucesivo de esa limitación en todos los casos del mismo género" (STC 149/90, FJ 5); b) Los usos no generan normas con rango de ley (STC 45/95, FJ 3); c) Sobre estar sometidos los usos al Reglamento, una modificación de éste desactiva cualquier precedente anterior a ella (STC 64/2002, FJ 2); d) Procesalmente, los usos deben ser probados (STC 177/02).

Cabría referir, en fin, las Normas de Régimen Interior y el Estatuto de Personal de la Junta General, que aprueba la Mesa del Parlamento, como las normas que rigen la actividad materialmente administrativa de la Cámara. Aunque el Tribunal Constitucional ha reconocido al Estatuto de Personal de las Cortes Generales valor de ley (STC 139/1988), el Tribunal Supremo ha reconducido, en cambio, los estatutos de personal de los Parlamentos autonómicos a la jurisdicción contencioso-administrativa (ATS, Sala de lo Cont.-Adm., de 26 de enero de 1988, RJ 1988/363).

f) Iniciativa legislativa ante el Congreso y reforma estatutaria.

Hay, finalmente, otros procedimientos formalmente legislativos en la Junta General, que no concluyen, sin embargo, con la aprobación de una ley, o norma equiparable a ella. Es el caso, por un lado, de las proposiciones de ley que el Pleno de la Junta General puede remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados (arts. 14 y 24.3 EA) para su tramitación y eventual aprobación en las Cortes Generales en materias sobre las que la Comunidad Autónoma carezca de competencias suficientes para legislar por sí misma (lo que incluye la propia reforma de la Constitución): el texto que el Pleno de la Junta General aprueba no es una ley, sino una proposición de ley, aunque para su aprobación en la Junta General haya debido seguirse el procedimiento de las proposiciones de ley (arts. 24.3 EA, 163-164 RJG). Y es igualmente el caso de las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía: el texto de reforma que, por iniciativa de una cuarta parte de los miembros de la Cámara, dos tercios de los Concejos asturianos, el Consejo de Gobierno, el Gobierno de la Nación o las Cortes Generales, apruebe el Pleno, por mayoría de tres quintos (o absoluta se tratara sólo de una ampliación competencial) no es tampoco ley, pues ha de remitirse al Congreso para su aprobación por las Cortes como ley orgánica (arts. 56 EA, 160-162 RJG).

III.1.2.2. Función de control.

A) Elección de Presidente del Consejo de Gobierno, moción de censura y cuestión de confianza.

La forma de gobierno del Principado de Asturias, como la del resto de las Comunidades Autónomas, y como la del Estado también, es parlamentaria. Según se indicó anteriormente, característica definitoria de esta forma de gobierno es que el Presidente del Ejecutivo sea elegido por el Parlamento, y no, como en las formas de gobierno presidencialistas, directamente por el electorado, y necesite de la confianza de la Asamblea para mantenerse en el cargo, aunque, como contrapartida, tenga la facultad de disolverla.

De acuerdo con ese modelo, el Presidente del Principado es efectivamente elegido por la Junta General, y además de entre sus miembros, lo que refuerza la impronta parlamentaria de la forma de gobierno. Para ser elegido, precisa mayoría absoluta en primera votación, aunque, de no obtenerla en esa primera votación, le bastará mayoría relativa, aun cuando este último extremo no sea enteramente pacífico, en la medida en que, por un lado, el EA (art. 32.1) habla propiamente de mayoría simple, que no es, a diferencia de la relativa, mayor número de votos, sino más votos afirmativos que negativos, cualquiera que sea el número de las abstenciones, los votos blancos o los nulos, y, por el otro, el procedimiento legal y reglamentario previene que en la votación los Diputados respondan con el nombre de uno de los candidatos o la fórmula "me abstengo", lo que dificulta la constatación de una mayoría simple, pues si ésta implica que los votos positivos sean superiores a los negativos, en la elección del Presidente no puede expresarse un voto negativo. La elección debe tener lugar necesariamente dentro de los dos meses siguientes a la constitución de la Junta General al inicio de cada Legislatura, porque, transcurrido ese plazo sin que se hubiera elegido nuevo Presidente, el que lo esté en funciones procederá a la convocatoria de nuevas elecciones (art. 32 EA). Tras su elección, el Presidente procede a la designación de los

miembros del Consejo de Gobierno, en quienes no es necesario que concurra la condición de Diputado de la Junta General, con la excepción del Vicepresidente del Consejo si lo hubiera (art. 3.2 Ley del Principado de Asturias 8/1991).

Pero el Presidente, y con él su Consejo de Gobierno, debe contar con la confianza de la Junta General no sólo en el momento de su elección, como fuente de su legitimidad de origen, sino también a lo largo de todo su mandato, como condición de legitimidad de ejercicio. La Cámara puede retirarle la confianza a través de dos procedimientos: la cuestión de confianza y la moción de censura. La cuestión de confianza –inédita en el Principado– es un procedimiento que el propio Presidente promueve ante la Cámara para comprobar si efectivamente conserva su respaldo, poniendo al Parlamento ante la disyuntiva de mantenerle en el cargo o provocar su caída y la de su Ejecutivo. En este procedimiento, basta que haya una mayoría simple de Diputados a favor de la cuestión de confianza para que el Presidente continúe en el cargo. De no darse esa mayoría, el Presidente debe dimitir y la Junta General procederá a la elección de nuevo Presidente. La moción de censura –de la que se registra un caso sin éxito en la IV Legislatura– es activada, en cambio, desde la propia Junta General, cuyos Diputados pueden, siempre que representen al menos un quince por ciento de los parlamentarios, promoverla incluyendo un candidato alternativo a Presidente, que se entenderá elegido si la moción de censura, cuya aprobación conlleva el cese automático del Presidente censurado y el de su Consejo de Gobierno, prospera, para lo que será necesario que la apoye al menos la mayoría absoluta de la Cámara. No es fácil ciertamente que se produzca la retirada de la confianza, ni a través de la cuestión de confianza, cuyo planteamiento es prerrogativa del propio Presidente, ni a través de la moción de censura, que, sobre la mayoría cualificada que requiere, obliga a sus firmantes a presentar un candidato alternativo, según el canon de la llamada moción de censura "constructiva". La regulación de ambos instrumentos, que participa de los rasgos propios del conocido como "parlamentarismo racionalizado", favorece sin duda la estabilidad del Ejecutivo, pero, con todo y con eso, cuestión de confianza y moción de censura dan prueba de la naturaleza parlamentaria de la forma de gobierno del Principado y de la posición cardinal que por eso mismo ocupa la Junta General en el vértice de los órganos superiores de la Comunidad Autónoma (art. 35 EA).

Es conveniente precisar a propósito de la responsabilidad política del Consejo de Gobierno ante la Junta General que, así como la Cámara tiene la facultad de obligar jurídicamente al Presidente a dimitir, si le deniega una cuestión de confianza, y de cesarle, si aprueba una moción de censura, los Consejeros, responsables individualmente de su respectiva gestión, no quedan, sin embargo, sometidos a ese régimen. La Cámara, ciertamente, puede pedirles cuentas, y de hecho el grueso de la tarea parlamentaria se orienta en esa dirección. Puede incluso pronunciarse negativamente sobre actuaciones concretas de los Consejeros o sobre su perfil político, lo que no es infrecuente que haga a través de las llamadas mociones de reprobación, que pueden ser aprobadas vía moción subsiguiente a interpelación, proposición no de ley o propuesta de resolución, procedimientos todos a los que luego se hará referencia. Pero la Junta General ni tiene la facultad de obligar jurídicamente a los Consejeros a dimitir, ni puede cesarlos: pedirá, si lo considera conveniente, la dimisión o el cese, pero a quien corresponde la última decisión, la que tendrá fuerza jurídica de obligar, es al Presidente del Principado. Además, mientras que la responsabilidad de los Consejeros con el Presidente es solidaria, de manera que si el Presidente dimite o es

cesado, los Consejeros incurren igualmente en causa de cese, el cese de un Consejero no conlleva, en cambio, ni el del Presidente ni el del colegio ejecutivo.

El círculo de la forma de gobierno se cierra con la facultad que tiene el Presidente de disolver la Cámara (por una alteración del respaldo parlamentario del Ejecutivo o por conveniencia u oportunidad), convocando elecciones, pero las limitaciones legales a las que esa facultad se ve sometida le privan de buena parte de su virtualidad: el Presidente no puede acordar la disolución durante el primer período de sesiones de la Legislatura, cuando reste menos de un año para la 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 y en ningún supuesto podrá disolver cuando se encuentre convocado un proceso electoral general. Además, la Cámara que resulte de las elecciones que convoque en caso de disolución anticipada tendrá un mandato limitado por el término natural de la Legislatura originaria (art. 25 EA). El régimen de la disolución anticipada de la Cámara en el Principado de Asturias, común, por lo demás, a las Comunidades Autónomas de la vía lenta, pero más restringido que el de las Comunidades de vía rápida y el del Estado, confirma, en la medida en que juega a favor de la estabilidad de la Junta General, la impronta con que ésta impregna el tejido institucional del Principado. Las mayores limitaciones a las que está sometida la disolución anticipada frente a las Comunidades de vía rápida dan prueba en buena medida de una poco justificada jerarquización entre Comunidades, que habría que superar, so pena de admitir una menor confianza hacia las Comunidades de vía lenta en comparación con las de vía rápida.

B) Control ordinario.

Pero, además de los procedimientos vinculados a la elección del Presidente del Consejo de Gobierno y a la exigencia de su responsabilidad política, la Junta General cuenta con múltiples instrumentos para llevar a cabo, sin poner en juego la confianza del Ejecutivo, el control, cabría decir ordinario, de su acción de gobierno (art. 23.1 EA). Una función, ésta del control, que cuantitativamente absorbe en mayor medida que la legislativa el tiempo parlamentario, y que cualitativamente reviste una significación no menos relevante, pues si la función legislativa, a la par que legitima desde el principio democrático el ordenamiento jurídico sobre la base de la representación popular, fija el marco normativo propio del Estado de Derecho para la actuación del Ejecutivo, sometido como está al principio de legalidad, la función de control, configurada al servicio de otro principio capital del Estado democrático de Derecho cual es el de la rendición de cuentas (*accountability*), vela por la transparencia de la acción gubernamental, a la que además puede orientar con directrices propias (*indirizzo*), evalúa su eficiencia, y, al propio tiempo, proyecta ante el electorado las alternativas concretas de las fuerzas de oposición.

Es la de control una función sobre la que, en cierto modo, la Junta General, como cualquier otro Parlamento actual, no retiene la exclusividad, al venir, por el contrario, compartida básicamente con los medios de comunicación y de manera emergente por los grupos sociales surgidos al margen de los partidos políticos, pero que, aun así, conserva, a pesar de no ser en ocasiones tan ágil como puedan serlo los medios o tan movilizadora como han venido a demostrar algunos movimientos socia-

les, una legitimidad directamente emanada de las urnas, que ni éstos ni aquéllos, por necesarios o activos que resulten en la formación y galvanización de opinión pública, pueden acreditar, lo que determina que, sin dejar de reconocer algunos déficit que lastran, por diversos motivos (de procedimiento, algunos; de uso, otros), su rendimiento, el control parlamentario, tanto en su modalidad de control-orientación (el art. 23.1 EA diferencia control y orientación, pero ésta no es sino una vertiente del control), como en la de control-verificación, siga siendo insustituible en el andamiaje del Estado democrático de Derecho.

Sucintamente descritos, destacan los instrumentos de control que a continuación se refieren:

a) Solicitudes de información.

Su régimen jurídico viene dado por los arts. 26.3 EA y 14 RJG. Los Diputados, con el visto bueno del Portavoz de su Grupo Parlamentario (visado que es manifestación del llamado parlamentarismo "grupocrático", del que este breve repaso por los instrumentos de control dará múltiples pruebas), tienen derecho a recabar de la Administración del Principado datos, informes y documentos que obren en su poder, y que la Administración ha de facilitarles al menos que se lo impidan razones fundadas en Derecho. Es un tipo de iniciativa muy usual, que principalmente sirve para hacer acopio de información que pueda dar pie a otras iniciativas posteriores de más intensidad. Las solicitudes de información pueden dirigirse también a la Administración periférica del Estado, aunque ésta, a diferencia de la del Principado, no está obligada a facilitarla. Es jurisprudencia constitucional reiterada que los obstáculos que desde el interior de la Cámara puedan ponerse a la tramitación de este tipo de iniciativas vulnera el derecho fundamental del art. 23.2 CE que protege a los Diputados (STC 161/1988), pero que, en cambio, la falta de respuesta o el tipo de respuesta que el Diputado reciba de la Administración no es asunto propio de la jurisdicción y debe distintamente reconducirse al ámbito de la dialéctica parlamentaria (ATC 426/1990, STC 220/1991). Reglamentariamente está prevista una queja que los Diputados pueden plantear ante la Mesa frente a la respuesta o falta de respuesta de la Administración. La práctica habitual en la Cámara es que si la Mesa constata que efectivamente el autor de la queja lleva razón, la propia Mesa es la que recaba de la Administración la remisión de la información.

b) Preguntas.

Un tipo de iniciativa éste que, regulado en los arts. 26.3 EA, 210 a 216 RJG, es también muy habitual. Reviste diferentes modalidades: preguntas a responder por escrito y preguntas a responder oralmente en Pleno o en Comisión, que cualquier Diputado puede dirigir a los miembros del Consejo de Gobierno; y preguntas ante el Pleno dirigidas al Presidente del Consejo de Gobierno, que sólo pueden formular los Portavoces de los Grupos Parlamentarios (en la V Legislatura, una por Portavoz, cada tres sesiones, según Resolución General 1/5, de 26 de octubre, de 1999: BOJG/V/B/27). Aunque las preguntas a responder por escrito tengan en común con las solicitudes de información su utilidad para hacerse con ésta, las preguntas a responder oralmente presentan el valor añadido de requerir la presencia en la Cámara del Consejo de Gobierno y ofrecer al Diputado que las formule la posibilidad de un intercambio dialéctico con el Consejero que haya de contestarle. Las preguntas orales en Pleno o en Comisión pueden ser urgentes, en cuyo caso no es la Mesa sino la

Presidencia de la Cámara la que decide sobre su admisión a trámite (aunque quepa revisión por la Mesa) y se sustancian en la sesión siguiente a su presentación si el orden del día no estuviere ya fijado (lo que, en la práctica, supone que, fijándose el orden del día del Pleno los lunes, las preguntas urgentes presentadas a partir del martes deben esperar hasta la semana siguiente, sin perjuicio de que, también en la práctica, los autores de las preguntas renuncien a menudo a esa prioridad, siendo apenas utilizadas las preguntas urgentes en Comisión).

c) Interpelaciones.

En el parlamentarismo francés son expresivamente conocidas como "grandes preguntas", y eso es lo que en buena medida son, aunque sean también algo más. Su régimen jurídico está en los arts. 26.3 EA, 204 a 209 RJG. Emparentan con las preguntas orales por el hecho de que sirven para interrogar al Ejecutivo, aunque sólo ante el Pleno, y sobre cuestiones de carácter general (de ahí lo de "grandes preguntas"), pero, a diferencia de las preguntas, en cuya sustanciación únicamente debaten el autor de la pregunta y el miembro del Consejo de Gobierno que responde, las interpelaciones dan lugar, tras la discusión entre su autor y el Ejecutivo, a la intervención de los Grupos Parlamentarios (excluido el Grupo al que pertenezca el autor de la interpelación) para fijar su posición, y, sobre todo –ésta es, en efecto, la nota distintiva que más las separa de las preguntas–, el autor de la interpelación (o el Grupo al que pertenezca) tiene la prerrogativa de presentar tras su debate una moción (conocida como "moción subsiguiente") para su deliberación y votación en la sesión siguiente del Pleno, y, de ser aprobada, posterior control de cumplimiento en la Comisión competente por razón de la materia, de manera que el procedimiento de las interpelaciones, bastante más complejo que el de las preguntas, pues vendría a estar integrado por tres fases, la de la interpelación propiamente dicha, la de la moción subsiguiente y la del control de cumplimiento de esta última, adquiere desde la perspectiva del control parlamentario una virtualidad que, sin apenas parangón en otros procedimientos, explica su asiduidad. Como las preguntas, también las interpelaciones pueden ser urgentes u ordinarias, correspondiendo la admisión a trámite de aquéllas a la Presidencia de la Cámara (con posible revisión por la Mesa) y sustanciándose en el Pleno siguiente al de su presentación, siempre que el orden del día no estuviera aprobado ya (lo que, al igual que en las preguntas, implica que, en la práctica, fijándose el orden del día plenario los lunes, las interpelaciones presentadas después deben esperar hasta la semana siguiente, sin que finalmente falten también numerosos supuestos en los que el autor de la interpelación renuncia a la prioridad de tramitación derivada de la urgencia.

d) Sesiones informativas.

De acuerdo con los arts. 202, 203 RJG, que configuran el marco normativo de este instrumento de control, a petición propia o a solicitud parlamentaria, los miembros del Consejo de Gobierno comparecen en Comisión o en Pleno (generalmente en Comisión y muy raramente en Pleno) para informar sobre asuntos de su competencia, ya sean de carácter general (como las comparecencias que al inicio de la Legislatura se celebran para explicar el programa de cada Departamento), ya de carácter más puntual (a resultas de acontecimientos o decisiones de cada momento). El valor específico de estas sesiones informativas radica en la espontaneidad con que los parlamentarios pueden preguntar a los miembros del Consejo de Gobierno: si preguntas o interpelaciones deben ser presentadas por escrito con antelación, de

manera que el Ejecutivo dispone de tiempo para preparar su respuesta, las comparecencias, aunque también deban ser solicitadas formalmente, son formuladas en términos lo suficientemente genéricos como para que el compareciente no pueda prever con total certeza qué extremos en concreto le serán planteados durante la sesión. También pueden llamados a audiencia ante la Cámara, si bien sólo en Comisión, otros comparecientes, como expertos o interesados, lo que, según hubo ya ocasión de apuntar, sucede de ordinario en la tramitación de iniciativas legislativas.

e) Investigaciones.

Si el control en Comisión se sustancia normalmente en las Comisiones permanentes de la Cámara, en ocasiones, y para supuestos de especial gravedad, pueden crearse, a través de un procedimiento que, enmarcado básicamente por los arts. 29.2 EA, 74 RJG y 502 del Código Penal, y descrito en el apartado relativo a la organización de la Junta, no procede aquí reproducir, Comisiones de investigación, que, como las Comisiones permanentes, tienen a su alcance la facultad de solicitar información y de celebrar comparecencias, con la particularidad muy significativa, en lo que a comparecencias se refiere, de que las que recaben las Comisiones de investigación pueden dirigirse a cualquier destinatario y están respaldadas por el Derecho punitivo del Estado, pues, en efecto, el Código Penal tipifica como delito tanto la incomparecencia como el falso testimonio en ese tipo de Comisiones. Las Comisiones de investigación constituyen por ello un instrumento cualificado de control parlamentario, aun cuando puedan versar también sobre asuntos que no afecten directamente al Ejecutivo, a condición de que sean de interés público. Sobre todo ello, no cabe sino remitirse a lo expuesto con detalle a propósito de las Comisiones de investigación.

f) Debate de orientación política general.

Tipificado por los arts. 197 a 199 RJG, al inicio de cada año legislativo, se celebra ante el Pleno el conocido como "Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma", en el que el Consejo de Gobierno hace balance y prospección, y los Grupos Parlamentarios formulan propuestas que someten a votación con el fin de orientar al Ejecutivo en su labor de dirección de la política regional. A pesar de lo que su reiteración pudiera hacer pensar, el Debate de orientación política general conserva un indudable valor de referencia en la agenda parlamentaria, hasta el punto de que ha terminado por convertirse en costumbre posponer el inicio de las sesiones plenarias hasta después de la celebración del Debate. Tiene el valor añadido de que es prácticamente (descontadas las preguntas al Presidente) en que el Jefe del Ejecutivo debate directamente con las fuerzas políticas de la oposición. Ese valor resalta particularmente no tanto al inicio de la legislatura, cuando viene a ser en cierto modo una reiteración del todavía reciente debate de investidura, cuanto al final del mandato, como anticipo en buena medida de la dialéctica que aflorará en la siguiente confrontación electoral.

g) Proposiciones no de ley, mociones y otras propuestas de resolución.

De manera autónoma, en cuyo caso se denominan proposiciones no de ley (arts. 220 a 223 RJG), o vinculadas a interpelaciones, en cuyo caso se denominan mociones (arts. 208 y 209 RJG), o a comunicaciones, planes y programas del Consejo de Gobierno (arts. 200, 201 RJG), y a convenios de cooperación del Principado con otras Comunidades Autónomas (arts. 24.7 EA, 227 a 236 RJG), así como a la Cuenta

General (arts. 24.10 EA, 239 RJG) que cada año contiene la liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior, supuestos todos en los que se denominan propuestas de resolución, los parlamentarios tienen la facultad de someter a debate y votación iniciativas para fijar la voluntad de la Cámara en los asuntos que consideren oportunos, ya sea orientando al Ejecutivo y/o valorando su proceder (hibridación nada infrecuente y por el contrario casi natural de orientación y control), ya sea concretando sin más la posición del Parlamento. Como su propia denominación indica, sobre todo en el caso de las proposiciones no de ley, las resoluciones que por esta vía puedan aprobarse no tienen valor de ley ni fuerza jurídica de obligar (STC 180/91, FJ 2, Dictamen del Consejo de Estado, Sección 6ª, 275/92, de 14 de mayo, 1992/26), sin perjuicio de la trascendencia política que puedan revestir y de que el Consejo de Gobierno, como prueba de ello, y al igual que, según se dejó indicado, debe hacer con las mociones, haya de dar cuenta de su cumplimiento y ejecución, para lo cual la Comisión competente por razón de la materia solicitará información, recabará comparecencias y finalmente votará si la resolución ha sido o no cumplida.

Especial mención cabe hacer del régimen de las enmiendas a proposiciones no de ley y mociones, que, a diferencia de las propuestas de resolución, son efectivamente enmendables. Estas enmiendas no pueden ser de texto alternativo. Sólo cabe que propongan modificaciones parciales. Pero lo que de verdad resalta como particularidad es que para ser votadas en el Pleno las enmiendas tienen que ser aceptadas por el autor de la proposición o moción (art. 221 RJG), aceptación esta última que no figura de manera expresa en el RJG, pero que ha sido introducida en la práctica, retomando la regulación del RJG de 1985 (Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 11 de octubre de 1999). La razón de ser de esta particularidad es asegurar al autor de la iniciativa el control de la misma, pues de otra manera los Grupos mayoritarios siempre podrían aprobar con el texto de su conveniencia iniciativas presentadas sin embargo por los Grupos minoritarios.

III.1.2.3. Otras funciones.

Al binomio función legislativa/función de control, que constituye la espina dorsal de las potestades de la Junta General, hay que añadir otras funciones que, como sucede en el resto de los Parlamentos contemporáneos en las formas de gobierno parlamentario, han venido a sumarse a ese núcleo duro. No es fácil aislar un hilo conductor que les dé igual fundamento y justificación. Pero, no obstante, y a riesgo de incurrir en una cierta simplificación, cabría decir que, en general, esas funciones adicionales obedecen al propósito de proyectar el plus de legitimidad democrática propio de la institución parlamentaria a ámbitos ajenos al haz de relaciones con el Ejecutivo, con el efecto inducido de ampliar la presencia del Parlamento en otras esferas y marcos de relación.

A) Designación de representantes.

En primer lugar, habría que referir, como manifestación palmaria del Estado de Partidos, la designación de cargos en instituciones o entidades, que de ese modo acceden a ellas provistos de respaldo parlamentario, aun cuando no queden sujetos

a mandato imperativo de la Cámara, que ni podrá darles instrucciones, ni podrá tampoco revocarlos. Es el caso, señaladamente, de los Senadores de designación autonómica. Al Principado de Asturias le corresponden dos, que son elegidos por el Pleno de la Junta General, para compartir escaño en la Cámara Alta con los Senadores (arts. 24.2 EA, Ley del Principado de Asturias 4/1983, modificada por Ley del Principado de Asturias 3/1990) elegidos directamente por sufragio universal. Pero es igualmente el caso de otras muy numerosas designaciones: terna para la cobertura de una plaza de Magistrado para la Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior de Justicia, consejos de administración de empresas públicas y organismos autónomos, Consejo Asesor de RTVE en el Principado de Asturias, Consejo Social de la Universidad, Caja de Ahorros de Asturias...

B) Procesos constitucionales.

No menos importante es la legitimación de la Junta General para promover procesos ante el Tribunal Constitucional (art. 24.11 EA) y personarse en ellos, contribuyendo de esa manera a garantizar la primacía de la Constitución como norma de normas en nuestro ordenamiento jurídico y marco de convivencia en libertad. La Junta General puede, en efecto, promover recursos de inconstitucionalidad contra las disposiciones de rango legal del Estado que afecten a su propio ámbito de autonomía (noción ésta ciertamente difusa que ha terminado por universalizar la legitimación autonómica: últimamente, STC 96/2002, FJ 3) y puede igualmente personarse en recursos o cuestiones de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes del Principado de Asturias, así como en recursos de amparo, todo ello sin perjuicio de que, a través de resoluciones (jurídicamente no vinculantes) requiera del Consejo de Gobierno que actúe ante el Tribunal Constitucional (art. 238 RJG). Hasta la fecha, de los cuatro recursos de inconstitucionalidad promovidos desde la Comunidad Autónoma contra legislación estatal, tres han sido interpuestos por la Junta General, que se personó en seis de los ocho procesos entablados contra legislación del Principado. Para que la Junta General promueva recurso, es precisa mayoría absoluta del Pleno o, en su caso, de la Diputación Permanente (art. 237.5 RJG), al igual que para acordar que sea el Consejo de Gobierno el que interponga o se persone en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos de competencia (art. 238 RJG). Para que la Junta se persone en procesos de inconstitucionalidad promovidos contra legislación del Principado, como en recursos de amparo contra actos de los órganos de la Cámara, es suficiente el acuerdo por mayoría simple de la Mesa de la Cámara (art. 37.1 i]).

III.1.3. Composición.

III.1.3.1. Régimen electoral.

De acuerdo con el EA, el número de miembros de la Junta General puede oscilar entre treinta y cinco y cuarenta y cinco, quedando diferida la fijación de la concreta composición de la Cámara a una Ley del Principado, cuya aprobación y reforma requiere mayoría absoluta (art. 25.2). La Ley del Principado de Asturias 14/1986,

sobre régimen de elecciones a la Junta General (LREJG), ha optado por el máximo estatutariamente posible, de manera que actualmente la Junta General se compone de cuarenta y cinco Diputados (art. 12).

Los Diputados de la Junta son elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (art. 25.1 EA). De acuerdo con la LREJG (art. 2) y la LOREG (arts. 2 y 3), el cuerpo electoral está constituido por quienes reúnan los siguientes requisitos: a) Tener la mayoría de edad (dieciocho años: art. 12 CE) y la nacionalidad española (el derecho de sufragio activo de los extranjeros queda circunscrito a lo que pueda establecerse por tratado o ley sólo para las elecciones municipales: art. 13.2 CE). b) Gozar de la condición política de asturiano. Gozan de esta condición los españoles que tengan vecindad administrativa en algunos de los 78 concejos de Asturias (art. 7.1 EA), así como los españoles residentes en el extranjero que acrediten en el correspondiente Consulado de España haber tenido la última vecindad administrativa en Asturias, y mediando solicitud expresa a ese fin, sus descendientes inscritos como españoles (art. 7.2 EA). c) No estar cumpliendo condena por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio, ni estar declarado incapaz en virtud de sentencia judicial firme que declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio, ni, en fin, estar internado en un hospital psiquiátrico con autorización judicial que declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho al sufragio. d) Aparecer inscrito en el censo electoral vigente.

Para poder participar como candidato en las elecciones a la Junta General es preciso, de acuerdo con la LREJG (arts. 3 a 5 y 20) y la LOREG (arts. 6 y 7), satisfacer los siguientes requisitos: a) Poseer la cualidad de elector a la Junta General. En particular, la exigencia de la condición política autonómica para ser elegible en elecciones a Parlamentos de Comunidades Autónomas ha sido juzgada razonable por el Tribunal Constitucional en la medida en que responde a la finalidad de "procurar una cierta homogeneidad de intereses en el ámbito de la Comunidad Autónoma entre el Cuerpo Electoral y aquéllos que ante él se proponen como candidatos" (STC 60/1987, FJ 2). b) Aparecer incluido por voluntad propia (debe constar expresamente la aceptación) en alguna de las candidaturas de partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que concurran a las elecciones: las listas son cerradas y bloqueadas; y, como dato específico, cabe reseñar que las candidaturas pueden estar redactadas en castellano o en bable, según tuvo ocasión de señalar el Tribunal Constitucional en la STC 48/2000, que superó el criterio inicial de la STC 27/1996, la cual había excluido la posibilidad de las candidaturas en bable. c) No estar, el día de la presentación de la candidatura o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones, incurso en causa de inelegibilidad ex arts. 6 LOREG y LREJG.

Los cuarenta y cinco escaños de la Junta General se distribuyen en tres circunscripciones territoriales: a) Circunscripción Central: 29 Concejos: Aller, Avilés, Bimenes, Carreño, Caso, Castrillón, Corvera de Asturias, Gijón, Gozón, Las Regueras, Langreo, Laviana, Lena, Llanera, Mieres, Morcín, Noreña, Oviedo, Proaza, Quirós, Ribera de Arriba, Riosa, San Martín del Rey Aurelio, Santo Adriano, Sariego, Siero, Sobrescobio y Soto del Barco (art. 11.1 LREJG). b) Circunscripción Occidental: 32 Concejos: Allande, Belmonte de Miranda, Boal, Candamo, Cangas del Narcea, Castropol, Coaña, Cudillero, Degaña, El Franco, Grado, Grandas de Salime, Ibias, Illano, Luarca, Muros del Nalón, Navia, Pesoz, Pravia, Salas, San Martín de Oscos, Santa Eulalia de Oscos, San Tirso de Abres, Somiedo, Tapia de Casariego, Taramundi, Teverga, Tineo,

Vegadeo, Vlanueva de Oscos, Villayón y Yernes y Tameza (art. 11.2 LREJG). c) Circunscripción Oriental: 17 Concejos: Amieva, Cabrales, Cabranes, Cangas de Onís, Caravia, Colunga, Llanes, Nava, Onís, Parres, Peñamellera Alta, Peñamellera Baja, Piloña, Ponga, Ribadedeva, Ribadesella y Villaviciosa (art. 11.3 LREJG).

El EA exige para la asignación de los cuarenta y cinco escaños de la Junta General la "aplicación de un sistema de representación proporcional" en las elecciones autonómicas (art. 25.1). Un mandato este de representación proporcional, que según la última jurisprudencia constitucional, deriva directamente del art. 152.1 CE incluso para Asambleas de Comunidades Autónomas constituidas por la vía del art. 143 CE (STC 225/1998, FJ 6; VP Cruz Villalón). La LREJG ha optado por el procedimiento proporcional D' Hondt (art. 13).

Debe advertirse que en la atribución de escaños no se tienen en cuenta las candidaturas que no hayan obtenido, al menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción (art. 13.1 a] LREJG). La fijación de una barrera electoral mínima, que la LREJG rebajó del cinco por ciento inicialmente requerido por el EA (Disp. Trans. 1ª) para las primeras elecciones a la Junta General, no ha dejado tampoco de suscitar debates en la Cámara. Barreras electorales de este tipo ha sido sin embargo repetidamente respaldadas por la jurisprudencia constitucional en la medida en que palían "la atomización de la representación política" (SSTC 75/1985, 7689, 193/1989, 45/1992, 225/1998).

La gestión electoral permanece todavía ajena a la propia Comunidad Autónoma, a la que habría que dotar de su propia Junta Electoral, Junta Electoral del Principado en la que debiera verse uno de los órganos más expresivos del autogobierno en cuanto a Administración encargada de velar la corrección de las elecciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma, pero que hasta ahora, ante la imprevisión al respecto de la Ley electoral asturiana, ha sido vicariamente reemplazada por la Junta Electoral Provincial. Quizá el mayor problema estribe en que la sede normativa de la Junta Electoral haya de ser la Ley electoral asturiana porque la eventual apertura del proceso de modificación de la misma para implantar la Junta Electoral del Principado de Asturias pondría sobre la mesa otros aspectos seguramente más controvertidos del régimen electoral asturiano, como señaladamente, la organización de las circunscripciones.

III.1.3.2. Estatuto de los Diputados.

A) El mandato parlamentario.

La naturaleza del mandato de los Diputados de la Junta General se caracteriza fundamentalmente por dos notas:

a) Siendo el sufragio en las elecciones a la Junta General "directo" (art. 25.1 EA), el mandato de los Diputados de la Junta es representativo: "sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular" (STC 10/1983, FJ 2). Su representación se predica del "pueblo asturiano" en su conjunto, pero el mandato lo reciben propiamente de sus electores. Cabe reproducir lo dicho por el Tribunal Constitucional a propósito de los Diputados del Congreso: "Los Diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes

los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito" (STC 119/1990, FJ 7). El origen popular del mandato refuerza la legitimidad del cargo parlamentario frente al resto de funciones y cargos públicos: la de los Diputados es la única "legitimación (que) resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos" (STC 10/1983, FJ 2).

b) Aunque derive de sus electores, el mandato de los Diputados de la Junta es libre: los miembros de la Junta "no están vinculados por mandato imperativo" (art. 26.1 EA). La prohibición de imperatividad no es consustancial al mandato representativo: "no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representados" (STC 10/1983, FJ 2), pero, como, en la CE, cabría decir que, en el EA, "la idea de representación va unida a la de mandato libre" (STC 10/1983, FJ 2). La garantía del mandato libre no hace empero ilícito cualquier imperativo que pueda condicionar la representación de los Diputados. Determina únicamente la ilicitud de aquellos imperativos que afecten de tal manera a la esencia del mandato que lo conviertan en imperativo. De hecho, los Diputados quedan sometidos, a través de procedimientos disciplinarios incluso, a imperativos de su partido o grupo parlamentario, pero, precisamente por respeto a la garantía del mandato libre, la expulsión del partido o del grupo parlamentario no conlleva la pérdida del escaño, según una muy repetida jurisprudencia constitucional que arranca, a propósito de concejales, de la STC 5/1983.

La duración del mandato es, en principio, de cuatro años: "La Junta General es elegida por un período de cuatro años" (art. 25.1 EA). La titularidad del mandato de Diputado comienza el día de su proclamación como Diputado electo, condición esta de Diputado electo en la que goza ya de sus derechos y prerrogativas: "Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento en que el Diputado sea proclamado electo" (art. 9.2 RJG). Sin embargo, la adquisición de la titularidad del mandato a través de la proclamación de Diputado electo tiene carácter provisional y, de acuerdo con el RJG (art. 9), requiere ser convalidada mediante el cumplimiento de tres requisitos: a) presentar en la Secretaría General de la Cámara la credencial expedida por la Junta Electoral; b) cumplimentar las declaraciones de incompatibilidades, actividades, intereses y bienes; c) prestar juramento o promesa de acatar la CE y el EA.

El RJG dice textualmente que por el cumplimiento de esos tres requisitos "el Diputado proclamado electo adquirirá la condición plena de Diputado" (art. 9.1). Mejor que "plena" sería, sin embargo, "definitiva": no hay propiamente una doble condición de naturaleza distinta, la de Diputado electo y la condición plena de Diputado, sino más bien una única condición, la de Diputado, que se detenta provisionalmente desde la proclamación como electo y que se hace definitiva con el cumplimiento de los requisitos reglamentarios. Así cabe inferirlo del propio RJG cuando, tras señalar que los derechos y prerrogativas del Diputado serán efectivos desde el momento en el que el Diputado sea proclamado electo, añade que, "salvo casos de fuerza mayor debidamente acreditados ante el Presidente de la Cámara, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal (...) no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca" (art. 9.2). La razón de ser de los requisitos reglamentarios parece clara: a) la presentación de la credencial de la Junta Electoral certifica la condición de Diputado electo; b) la cumplimentación de las declaraciones de incompatibilidades, actividades, intereses y bienes va ligada a la garantía del mandato libre, pues de lo que, en efecto, se trata

con tales declaraciones es de asegurar que el Diputado está libre de vínculos que comprometan la libertad de su mandato; c) por último, el juramento o promesa de acatar la CE y el EA no es sino el compromiso de aceptar las reglas de juego del sistema constitucional y estatutario en el que el órgano para el que se es elegido se inserta, bien entendido que el acatamiento "no implica una adhesión ideológica" (STC 101/1983, FJ 3), pues el compromiso se circunscribe a "aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente en tanto existe y a no intentar su transformación por medios ilegales" (STC 122/1983, FJ 5; también STC 119/1990).

El Diputado que no cumpla los requisitos que el RJG establece no causa vacante (como tuvo ocasión de señalarlo, a propósito de los Diputados del Congreso, el Tribunal Supremo: STS, Sala 3ª, Secc. 6ª, 19 mayo 1997; RJ 1997/3979), ni deja de ser computado a efectos de subvención por gastos electorales de la lista en la que se hubiera presentado (como también tuvo ocasión de señalarlo, a propósito igualmente de los Diputados del Congreso, el Tribunal Supremo: STS, Sala 3ª, Secc. 6ª, 19 febrero 1996; RJ 1996/1205).

El *dies ad quem* del mandato puede variar. En circunstancias ordinarias, venía entendiéndose que el mandato de cuatro años terminaba el día anterior al de la celebración de las elecciones, "sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes de la Diputación Permanente hasta la constitución de la nueva Cámara" (art. 25 c] RJG). A ese entendimiento obligaba el art. 42.3 LOREG, que, para Diputados de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes de Consejo de Gobierno no tuvieran, como, hasta la reforma estatutaria de 1999, no la tenía el Presidente del Principado, expresamente atribuida la facultad de disolver anticipadamente la Asamblea Autonómica, estableció, en efecto, que "los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones".

Esta práctica se interrumpió, sin embargo, en la IV Legislatura, con ocasión de la convocatoria de elecciones a la Junta General para el 13 de junio de 1999. En esa oportunidad, el final del mandato de los Diputados se adelantó al día mismo de la publicación y entrada en vigor del Decreto de convocatoria de elecciones (19 de abril). El cambio de criterio vino sustentado en una doble interpretación. Por un lado, se consideró que la regla del art. 42.3 LOREG no podía ser aplicada porque el Presidente disponía ya de la facultad de disolución anticipada, que, en efecto, le había venido atribuida expresamente a través de la reforma del EA de 1999 (art. 25.3), y, asimismo, porque la LOREG había experimentado en 1998 una modificación (Disp. adic. 5ª) para hacer coincidir las elecciones autonómicas con las elecciones al Parlamento Europeo que circunscribía a las Corporaciones Locales la regla de terminación del mandato el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones. De otro lado, se entendió que, cuando, como era el caso, la convocatoria de elecciones debe producirse en una fecha legalmente predeterminada, la terminación del mandato no requiere apoderamiento específico para acordarla y puede, por el contrario, considerarse implícita en la propia convocatoria con la que guarda una relación de mera instrumentalidad para garantizar la adecuada y ordenada sucesión de mandatos representativos.

Finalmente, la convocatoria de elecciones a la Junta General para el 25 de mayo de 2003 aplica íntegramente la regla del art. 42.2 LOREG. Conjugar, por otro lado, el art. 42.2 LOREG, que quiere que entre el decreto de convocatoria y la celebración de las elecciones medien cincuenta y cuatro días, y entre el decreto y la expiración del

mandato veinticinco días, con el art. 25.4 EA, que señala las elecciones a fecha fija en el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, no plantea particulares dificultades: el decreto habrá de expedirse cincuenta y cuatro días antes del cuarto domingo de mayo, y, ya sin ningún condicionamiento del art. 25 EA, habrá que dejar pasar veinticinco días desde la expedición del decreto para que entonces expire el mandato de la Cámara, considerando que los plazos de la LOREG se cuentan en días naturales (art. 119: "Los plazos a que se refiere esta Ley son improrrogables y se entienden referidos, siempre, en días naturales") y que, *ex* art. 42.2 LOREG, el *dies a quo* de ese plazo de veinticinco días es el de la expedición del decreto de convocatoria ("los decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato").

El mandato puede terminar anticipadamente. No por cualquier causa, sino "en virtud de una causa legal" (STC 22/1984, FJ 3), porque el "derecho constitucional de los titulares de cargos de representación política a permanecer en ellos solamente puede ser extinguido, en virtud del art. 23.2 CE, por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente previstos" (STC 7/1992, FJ 3). Las causas legales para los Diputados de la Junta General son las siguientes:

a) Disolución anticipada automática de la Junta General. El art. 32.1 EA previene 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". Este supuesto excepcional, hasta ahora inédito en la práctica, genera dos reglas sobre la duración del mandato de los Diputados: una para los Diputados salientes, cuyo mandato termina con la disolución, y otra los Diputados entrantes, cuyo mandato no será por cuatro años, sino únicamente por el tiempo que falte para completar el período de la Legislatura: "el mandato de la nueva Junta durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera" (art. 32.1 EA).

b) Disolución anticipada potestativa. Como se indicó, el Presidente del Principado puede, desde la reforma del EA en 1999, "acordar la disolución de la Cámara, con anticipación al término natural de la Legislatura" (art. 25.3). Este supuesto de alteración del calendario electoral de la Junta General genera también, como el caso anterior, dos reglas especiales sobre la terminación del mandato: en primer lugar, el mandato de los Diputados salientes concluye en la fecha que determine el Decreto de convocatoria, que incluye la disolución de la Cámara (art. 25.3 EA); en segundo lugar, el mandato de los Diputados de la nueva Cámara estará "limitado por el término natural de la Legislatura originaria" (art. 25.3 EA). También como el caso anterior, este doble supuesto de terminación del mandato habrá de ser previsiblemente excepcional, pues la facultad de disolución anticipada está muy limitada. De acuerdo con el EA, el Presidente del Principado no puede acordar la disolución anticipada de la Junta durante el primer período de sesiones de la Legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación, cuando se encuentre en tramitación una moción de censura o cuando esté convocado un proceso electoral estatal, ni, en fin, antes de que transcurra un año desde la última disolución anticipada (art. 25.3 EA).

c) Fallecimiento (art. 25 b] RJG).

d) Resolución jurisdiccional: "decisión judicial firme que anule su elección o proclamación" (art. 25 a] RJG); "declaración judicial de incapacidad" (art. 25 b] RJG); "sentencia condenatoria (firme, aunque no se diga así expresamente) que establezca la pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos" (art. 25 e] RJG).

e) Renuncia. Ha de ser "hecha personalmente ante la Mesa de la Cámara" y "sólo se admitirá la renuncia por escrito cuando resulte indudable la imposibilidad del Diputado de formularla personalmente y hubiera, además, prueba fehaciente sobre la veracidad de su fecha y firma" (art. 25 d] RJG). Que la renuncia deba hacerse ante la Mesa no significa, sin embargo, que sea necesario que la Mesa acepte la renuncia para que ésta surta efectos: "la renuncia funciona, pues, con pleno automatismo, si es clara, precisa y terminante, incondicionada. En definitiva se configura como lo que es, una declaración de voluntad por la cual el titular de un derecho subjetivo hace dejación del mismo y lo abandona, negocio jurídico unilateral, no recepticio, sea cualquiera el motivo que la impulsara y, por ello, carente de destinatario (...) El efecto de tal declaración, la pérdida del cargo, se produce por la sola circunstancia de su exteriorización" (STC 81/1994, FJ 3). Por otro lado, la renuncia, en la medida en que ocasiona de manera automática e inmediata, la pérdida del cargo, no es revocable: "una vez perfeccionada así, la renuncia es irrevocable" (STC 81/1994, FJ 3).

B) Prerrogativas: inviolabilidad, semi-inmunidad y aforamiento.

Las prerrogativas suelen llamar la atención, por lo que tienen de exorbitantes respecto del estatuto común de los ciudadanos o aun del particular de otros poderes públicos, si bien su compatibilidad con el principio de igualdad ha sido repetidamente declarada por el Tribunal Constitucional, que les ha encontrado fundamento "en el objetivo común de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria": "al servicio de este objetivo se confieren los privilegios, no como derechos personales, sino como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara legislativa y que sólo se justifican en cuanto son condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución" (STC 243/1988, FJ 3). Se trata de la inviolabilidad, la llamada "semi-inmunidad" y el aforamiento.

La inviolabilidad, común a todos los parlamentarios de los sistemas democráticos, supone la irresponsabilidad jurídica de los Diputados "por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo" (arts. 26.2 EA, 16 RJG), a resultas de las cuales no podrán ser objeto de acciones administrativas o judiciales ni durante el mandato del Diputado, ni tampoco "después de haber cesado en su mandato" (art. 26.2 EA, 16 RJG), de manera que opiniones y votos emitidos por el Diputado mientras lo es quedan jurídicamente "blindadas" incluso una vez que el Diputado haya dejado de serlo: la inviolabilidad "se orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado, por ello el proceso de libre formación de voluntad del órgano" (STC 51/1985, FJ 6). Así, el Tribunal Constitucional estimó, por violación del art. 23.2 CE, el recurso de amparo promovido por el Presidente de la Junta de Extremadura y Diputado de la Asamblea de esa Comunidad Autónoma, señor Rodríguez Ibarra, contra la admisión a trámite por la jurisdicción ordinaria de una demanda de protección de derecho al honor interpuesta contra él por un particular que se había considerado dañado por declaraciones vertidas por el señor Rodríguez Ibarra en una sesión parlamentaria (STC 30/1997). La inviolabilidad es, pues, una libertad de expresión cualificada para los Diputados en el ejercicio de su función, pero, como prerrogativa

exorbitante que es, su ámbito material ha de ser interpretado de manera restrictiva. Por ello, el Tribunal Constitucional (STC 51/1985, FJ 6) ha circunscrito la inviolabilidad al ejercicio de la función parlamentaria, entendiendo por tal la participación del Diputado en cualesquiera actos parlamentarios y en cualesquiera articulaciones orgánicas del Parlamento, y aun cuando no descarta por completo que "la prerrogativa puede amparar, también, los actos "exteriores" a la vida de las Cámaras, que no sean sino reproducción literal de un acto parlamentario", ha tenido ocasión de advertir también que la protección de la prerrogativa decae "cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de "político" incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario", lo que le ha llevado, por ejemplo, a excluir del ámbito de la inviolabilidad las opiniones vertidas por un parlamentario (nacional) en los llamados "desayunos del Ritz" (ATC 526/1986), y ha servido también para que el Tribunal Supremo no incluyera en él las declaraciones de Diputados (andaluces) en ruedas de prensa o la entrega de documentación a medios de comunicación (TS, Sala de lo Civil, S. 20 enero 1992, RJ 1992/190).

La llamada "semi-inmunidad" es, por su parte, versión debilitada de la inmunidad de los parlamentarios nacionales. Así como la inviolabilidad tiene el mismo alcance para Diputados autonómicos y miembros de las Cortes Generales, la inmunidad que a éstos les reconoce el art. 71.2 CE, con arreglo al cual durante el período de su mandato los Diputados y Senadores sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito y no podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva, llega, en efecto, debitada a los Diputados autonómicos (arts. 26.2 EA, 17 RJG). Salvo caso de flagrante delito, tampoco éstos pueden ser durante su mandato detenidos por actos delictivos. Pero, por un lado, esa prohibición de detención salvo caso de flagrante delito se circunscribe a actos delictivos cometidos en el territorio de Asturias, no, pues, en el resto del Estado, por los cuales sí podrían ser detenidos aun cuando el delito no fuera flagrante, y, por el otro, y sobre todo, no es necesaria para su inculpación o procesamiento la previa autorización de la Cámara respectiva, conocida como suplicatorio. Aun cuando, el RJG prevea que, una vez conocida la detención de un Diputado o cualquier otra actuación judicial o gubernativa que pudiera obstaculizar el ejercicio de su función parlamentaria, el Presidente de la Junta adoptará de inmediato cuantas medidas sean necesarias para salvaguardar los derechos y prerrogativas de la Cámara y de sus miembros (art. 18), lo cierto es que los poderes presidenciales son aquí más rituarios que sustantivos. Si se quisiera implantar el suplicatorio, sería necesaria una reforma del Estatuto de Autonomía, como se desprende de la STC 36/1981, que declaró inconstitucional la Ley del País Vasco que pretendió introducir la necesidad de suplicatorio del Parlamento autonómico para la inculpación y procesamiento de sus Diputados.

La decisión sobre la inculpación o procesamiento de los Diputados de la Junta General por actos delictivos cometidos dentro de la Comunidad Autónoma corresponde a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia y fuera del territorio autonómico a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que es la competente también para los miembros de las Cortes Generales. Es la garantía del aforamiento, distinta propiamente de la inmunidad o "semi-inmunidad" y vinculada no tanto al art. 23.2 CE como al derecho al juez ordinario del art. 24.2 CE. Lo que tiene de pérdida de la doble instancia para los aforados se compensa con el propósito de otorgar "la máxima protección en beneficio de la función parlamentaria" (STC 166/1993, FJ 3),

protección de la función parlamentaria que obliga también a entender compensada la pérdida de la doble instancia incluso para aquellos otros sujetos no aforados que puedan verse privados de ella como consecuencia de la avocación del conjunto de la causa por el fuero especial (SSTC 64/2001, FJ 5, 65/2001, FJ 4, 66/2001, FJ 4). El fuero privilegiado y la competencia del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Supremo no se activan de manera automática. El Tribunal Supremo (Auto de la Sala de lo Penal de 24 de noviembre de 1999; RJ 1999/10189) viene entendiendo que no basta la mera imputación personal, y que la apreciación de indicios de responsabilidad de los aforados corresponde al juez instructor, el cual no está obligado a elevar la causa al fuero especial en tanto esos indicios no estén fundados con una mínima verosimilitud o solidez, interpretación avalada por el Tribunal Constitucional, que la considera razonable sobre todo frente a denuncias, querellas o imputaciones insidiosas o interesadas (SSTC 68/2001, FJ 2, 69/2001, FFJJ 5 y 6). No basta por tanto la mera interposición o admisión de la querella o denuncia (SSTC 123/2001, 124/2001).

C) Derechos.

El haz de derechos de los Diputados viene enunciado en el EA (art. 26.3) y sobre todo en el RJG, al que el propio EA remite, de manera que el Reglamento parlamentario es la norma competente para regular los derechos de los Diputados, con el efecto singular de que, una vez reconocidos estos derechos por el Reglamento parlamentario, pasan a quedar integrados en el *status* constitucional del Diputado, que podrá defenderlos a través incluso del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional como parte del derecho fundamental del art. 23.2 CE (SSTC 161/1988, 45/1990 y 196/1990 y ATC 426/1990), aun cuando no en su totalidad: "Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del Parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno" (STC 220/1991, FJ 5).

En particular, el RJG relaciona el derecho de asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno y a las de las Comisiones de las que formen parte y el de asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones de las Comisiones de las que no formen parten (art. 10.1 RJG), el derecho también de formar parte al menos de una Comisión (art. 10.2 RJG), el derecho a utilizar el bable en el ejercicio de las funciones parlamentarias (art. 11 RJG), el derecho a solicitar información de la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 14 RJG) y de la periférica del Estado en el Principado, el derecho a recibir de los Servicios de la Cámara la información necesaria para el desarrollo de sus tareas (art. 15 RJG), el derecho a formular, con la firma de otros cuatro, proposiciones de ley (art. 153.1 a]), el derecho a presentar enmiendas parciales en el procedimiento legislativo (art. 139.1 RJG), y el derecho a dirigir al Consejo de Gobierno interpelaciones y preguntas (arts. 204, 210 RJG). Asimismo, los Diputados tienen derecho a percibir remuneraciones en la cantidad y modalidades que determine la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces (art. 12 RJG). Aunque a propósito de los efectos de la sentencia, y muy condicionado por ellos, el Tribunal Constitucional tiene dicho que el derecho del art. 23.2 CE "no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables" (STC

28/1984, FJ 4). Los Diputados que durante el período de su mandato y como consecuencia de su dedicación parlamentaria causen baja en la Seguridad Social tienen derecho a que el Parlamento se haga cargo de las cuotas correspondientes a través de convenios especiales con las entidades gestoras de la Seguridad Social, lo que en el caso de Diputados que sean funcionarios públicos en excedencia comprende las cuotas de clases pasivas, (art. 13 RJG). El RJG prevé la posibilidad de que el Parlamento concierte la asistencia sanitaria de los Diputados y contrate pólizas de seguros a favor de los Diputados (art. 13.4 RJG).

D) Deberes e incompatibilidades.

En lo que hace a deberes, los Diputados tienen el de asistir a las sesiones del Pleno y a las de las Comisiones de las que formen parten (art. 19 RJG), obligación ésta "que constituye, sin duda, una faceta esencial de la propia función parlamentaria" (ATC 1227/1988, FJ 2). Cuando de forma reiterada o notoria el Diputado deje de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones, podrá ser privado, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos sus derechos, mediante acuerdo motivado, que, en todo caso, señalará la extensión y la duración de la sanción (art. 128 RJG). Los Diputados también están obligados a respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias y a guardar secreto sobre las actuaciones y resoluciones que excepcionalmente tengan ese carácter (art. 20 RJG), deber éste del secreto cuyo incumplimiento puede dar lugar a la sanción que acaba de describirse en relación con el deber de asistencia a las sesiones (art. 128 RJG). Tampoco pueden en ningún caso invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividades mercantes, industriales o profesionales (art. 21 RJG), hasta el punto de que si lo hicieran el Pleno de la Cámara puede, a propuesta de la Comisión de Reglamento, suspenderles temporalmente en la condición de Diputado (art. 130 d] RJG).

Los Diputados quedan igualmente obligados a observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades establecidas por el ordenamiento vigente (art. 23.1 RJG). El régimen de incompatibilidades de los Diputados no es asimilable al de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración a su servicio. Para éstos, rige la Ley del Principado de Asturias 4/1995, en tanto que para aquéllos las causas de incompatibilidad vienen establecidas en la Ley del Principado de Asturias 14/1986, sobre régimen de elecciones a la Junta General en el art. 6, con arreglo al cual, además de ser causas de incompatibilidad las de inelegibilidad, lo son también: a) Diputados del Congreso. b) Parlamentarios europeos. c) Presidentes y Directores de las Cajas de Ahorro de fundación pública. d) Presidentes de Consejos de Administración, Directores Generales, Gerentes, Administradores o cargos equivalentes de entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, exceptuando en todos estos supuestos aglutinados bajo la letra d) aquellos supuestos en los que esos cargos se ostenten: a') En representación del Principado de Asturias por designación de la Junta General. b') Por representación sindical. c') Por la condición de miembro del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. d') Por la condición de Presidente de Corporación Local.

Como parte del deber de observar las normas sobre incompatibilidades, los Diputados (art. 22 RJG) están obligados a cumplimentar, según hubo ocasión de indi-

car anteriormente, tres declaraciones: a) la declaración de incompatibilidades propiamente dicha, que ha de incluir datos relativos a profesión y cargos públicos que desempeñen; b) la declaración de intereses y actividades, referida a cualquier actividad, negocio, empresa o sociedad pública o privada que proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos o en las que se tenga participación o intereses; y la declaración de bienes, referida a los que integren el patrimonio del interesado, con copia de las declaraciones del impuesto sobre el patrimonio, si las hubiere. Estas declaraciones deben presentarse al acceder al cargo de Diputado, y, asimismo, dentro de los treinta días naturales siguientes a la pérdida de esa condición o a la modificación de las circunstancias relevantes para alguna de ellas (art. 22.5 RJG). Las tres declaraciones se inscriben en el Registro de Intereses de la Cámara, que es público excepto en lo que se refiere a bienes patrimoniales (art. 22.6 RJG). Velan por la observancia de las normas de incompatibilidad en el interior de la Cámara la Comisión de Reglamento, como órgano instructor, y el Pleno, como órgano resolutorio a partir de las propuestas de dicha Comisión (art. 23 RJG). De ser declarada una incompatibilidad por el Pleno a propuesta de la Comisión de Reglamento, el Diputado incurso en ella dispone, desde la notificación del acuerdo plenario, de ocho días para optar entre el escaño y el cargo incompatible, entendiéndose que, si no ejercita la opción, renuncia a su escaño (art. 23.3 RJG).

E) Suspensión de prerrogativas, derechos y deberes.

Prerrogativas, derechos y deberes quedan automáticamente suspendidos cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento conlleve la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria (art. 24.2 RJG). La suspensión de la condición de Diputado por sentencia genera mientras dura una causa de inelegibilidad sobrevenida no sólo para el cargo parlamentario sino para cualquier otro cargo público (STC 7/1992). La sentencia es el título constitutivo de la inelegibilidad, y en el caso de que la suspensión se imponga como pena accesoria a una principal privativa de libertad, la remisión condicional de la condena no afecta a la pena accesoria (STC 144/1999). Además, prerrogativas, derechos y deberes pueden ser suspendidos temporalmente por el Pleno de la Cámara en uso de la potestad disciplinaria cuando se dé alguno de estos supuestos: a) cuando sancionado por la Mesa por falta de asistencia voluntaria a las sesiones de la Cámara, el Diputado persista en su actitud; b) cuando el Diputado porte armas dentro del recinto parlamentario; c) cuando, tras haber sido expulsado del salón de sesiones, se niegue a abandonarlo; d) cuando, como ya se indicó, el Diputado invoque su condición parlamentaria en el tráfico mercantil o profesional (art. 130.1 RJG). En los tres primeros supuestos, corresponde a la Mesa de la Cámara formular la propuesta al Pleno, y en el cuarto, es la Comisión de Reglamento la que actúa como instructora ante el Pleno (art. 130.2 RJG). La sesión plenaria es secreta y el Diputado afectado tiene derecho a ser oído tanto ante el órgano instructor como en el Pleno (art. 130.3 RJG).

Derechos y deberes, pero no prerrogativas, pueden ser suspendidos (art. 24 RJG) por la Mesa de la Cámara en supuestos de falta de asistencia reiterada o notoria a las sesiones del Pleno o de las Comisiones y de quebrantamiento del deber de secreto, y cuando, siendo firme un auto de procesamiento, el Pleno, previo dictamen motivado de la Comisión de Reglamento, lo acuerde por mayoría absoluta, atendida la

naturaleza de los hechos imputados, fórmula ésta lo suficientemente indeterminada para que la decisión de suspender sea poco menos que discrecional.

III.1.3.3. Grupos Parlamentarios.

De acuerdo con el art. 30 EA, "Los componentes de la Junta General se constituyen en Grupos, cuyas condiciones de formación, organización y funciones fijará el Reglamento". Protegidos por esa garantía estatutaria, los Grupos Parlamentarios tienen, pues, su marco normativo configurador en el RJG, de manera que la regulación de los Grupos es, como tiene dicho el Tribunal Constitucional a propósito del Congreso de los Diputados, una materia en la que la Cámara, dentro de "los límites que cabría inferir del respeto al principio representativo y al pluralismo político de los que los Parlamentos son expresión y reflejo (STC 44/1995, FJ 3), tiene en ejercicio de su potestad de autonormación y organización una amplia disponibilidad para regularla como normación originaria" (STC 64/2002, FJ 3). Esa libertad de configuración normativa del RJG queda, con todo, condicionada por dos mandatos estatutarios: "Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un Grupo" (art. 30 EA), de manera que no son posibles en la Junta Diputados no inscritos, figura conocida en otros Parlamentos autonómicos que tratan de combatir con ella el transfuguismo, y "se garantizará la presencia de cada uno de éstos (Grupos) en las Comisiones y Diputación Permanente en proporción a su importancia numérica" (art. 30 EA).

Para formar Grupo Parlamentario es precisa la agrupación de al menos tres Diputados (art. 27.1 RJG). Este mínimo no es sólo de constitución. Si, una vez constituido el Grupo, se redujera por debajo de tres Diputados, el Grupo quedará automáticamente disuelto y sus componentes pasarán al Grupo Mixto (art. 32.3 RJG). Un Diputado no puede formar parte de dos Grupos Parlamentarios (art. 27.2 RJG) y no pueden formar Grupo Parlamentario separado los Diputados electos en una misma candidatura, como es propio de un sistema de listas electorales cerradas, ni tampoco los que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado (art. 27.3 RJG): los primeros, si no quieren permanecer en el Grupo Parlamentario de su lista, no pudiendo formar Grupo Parlamentario propio, pasarán al Grupo Mixto, con lo que se pretende coartar el transfuguismo, y los segundos son aquellos que, habiendo concurrido a las elecciones en el seno de coaliciones, pretendieran formar un Grupo Parlamentario circunscrito a alguno de los partidos coaligados, pretensión que, en lo que tiene de incoherente con la formación de la voluntad electoral, queda también cegada. De todas estas reglas, se sigue la correspondencia entre Grupos Parlamentarios y partidos políticos: de hecho, el Tribunal Constitucional, aunque haya hablado de "la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los grupos parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones)" (STC 36/1990, FJ 1), ha reconocido al mismo tiempo que los Grupos Parlamentarios son "emanación de los partidos políticos" (ATC 12/1986, FJ 3; STC 36/1990, FJ 1), aun cuando el derecho a formar Grupo Parlamentario corresponda a los Diputados, como

parte del núcleo de su función representativa, y no a los partidos (STC 64/2002, FJ 3), por lo que contra los obstáculos legales que en su caso se opongan a la formación legítima de los Grupos sólo los Diputados y no los partidos están legitimados para recurrir (STC 36/1990, FJ 1).

Los Grupos Parlamentarios deben constituirse dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara mediante escrito dirigido a la Mesa firmado por todos los que deseen constituir el Grupo y haciendo constar la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su Portavoz, y de los Diputados que, justificadamente y por el orden que se comunique a la Mesa de la Cámara en el escrito de constitución puedan sustituirle (art. 28 RJG). No obstante, cabe que Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos en ese plazo se incorporen, dentro de los tres días siguientes, a alguno de ellos con tal que lo acepte su Portavoz (art. 28.3 RJG). No podrá tratarse de Diputados integrados en otro Grupo Parlamentario. El préstamo de Diputados es una práctica que no se acomoda al marco constitucional (STC 64/2002). La previsión está pensada para formaciones políticas que opten, a resultas de pactos parlamentarios y de gobernabilidad, por constituir un Grupo Parlamentario conjunto, aun cuando quizá ese proceder no fuera del todo coherente con la correspondencia entre mapa electoral y mapa parlamentario que preside el régimen general de los Grupos Parlamentarios.

Los frenos al transfuguismo, de los que ya se ha dado alguna noticia, se notan también en la organización del Grupo Mixto, particularmente en dos previsiones: si, como regla general, en las iniciativas del Grupo Mixto, puede hacerse constar, además del nombre del Grupo, el de la candidatura de los firmantes, ello no será posible, sin embargo, cuando éstos hayan sido incorporados al Grupo Mixto procedentes de otro Grupo Parlamentario o por no haberse integrado en el Grupo Parlamentario de su candidatura (art. 29.3 RJG); por otro lado, los tránsfugas no podrán ser Portavoces del Grupo Mixto, cargo que, rotatorio para cada período de sesiones, queda reservado para Diputados que, en el momento de la designación, pertenezcan a formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado. Estas limitaciones resultan justificadas en la medida en que no siendo la portavocía reconducible al núcleo de la función representativa, la pérdida de representatividad del tránsfuga en un sistema de listas cerradas permite modular su capacidad de actuación con tal que permanezca incólume el derecho al escaño inherente a la representación que, a diferencia de la representatividad, sí mantiene el tránsfuga (STC 5/1983, FJ 4).

La disciplina de partido, que resta autonomía a sus electos, tiene su correlato dentro de la Cámara en la disciplina de Grupo, hasta el punto de que son los Grupos Parlamentarios más que los propios Diputados los protagonistas de la vida parlamentaria. Es de destacar en ese sentido que los Grupos retienen la legitimación en los procedimientos más relevantes: enmiendas de totalidad en el procedimiento legislativo (las parciales que sí pueden ser presentadas por los Diputados, requieren, no obstante, la conformidad del Portavoz del Grupo), propuestas de resolución, proposiciones no de ley, etc. Su naturaleza jurídica no es del todo clara y de hecho ha dado lugar a un debate doctrinal que no ha sido todavía clausurado. El Tribunal Constitucional ha sorteado la cuestión, limitándose a reconocer a los Grupos capacidad procesal (SSTC 36/1990, FJ 1, 81/1991, FJ 1). Gozan de autonomía para su organización interna (art. 34.3 RJG) y cabe pensar como más adecuada en su caracterización como asociaciones cuyos eventuales conflictos internos han de ser dirimidos

en la jurisdicción civil o en su caso penal, como los de cualquier otra asociación. Por su importante *status* dentro de la Cámara, y para el mejor cumplimiento de sus relevantes funciones, "como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara" (STC 64/2002, FJ 2), los Grupos tienen derecho a recibir del Parlamento locales (actualmente en el Palacio de la Junta General) y medios suficientes, incluidas subvenciones que determina la Mesa, oída la Junta de Portavoces, teniendo en cuenta su composición e importancia numérica (art. 34.1 RJG). Actualmente, la subvención a los Grupos consta de una parte fija, igual para todos los Grupos, y de otra variable, en función del número de Diputados, fórmula que ha sido declarada lícita por el Tribunal Constitucional sobre la base de que "resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños" (STC 214/1990, FJ 7). Por su singularidad el Grupo Mixto, podría ser objeto de un tratamiento diferenciado (STC 214/1990), pero el RJG ha preferido mantener la paridad de trato con los otros Grupos permitiendo únicamente operar sobre la subvención variable cuando no supere el mínimo de tres Diputados (art. 35.2 RJG).

III.1.4. Organización y funcionamiento.

De acuerdo con el art. 29.1 EA, la Junta General funciona en Pleno y en Comisiones. Además de estos órganos, el art. 29.3 EA ordena la existencia de una Diputación Permanente, y el art. 28.2 EA impone también como órganos necesarios una Presidencia y una Mesa. Junto a estos órganos indisponibles, Presidencia, Mesa, Pleno, Comisiones y Diputación Permanente, el RJG ha creado además la Junta de Portavoces, completando de ese modo el complejo orgánico de la Cámara. La Cámara a través de sus órganos funciona en dos períodos de sesiones a lo largo del año parlamentario, el primero entre septiembre y diciembre, y el segundo entre febrero y junio (art. 27 EA), sin perjuicio de las sesiones extraordinarias a las que luego se hará referencia. Para que la adopción de acuerdos sea válida, es preciso que haya quórum de la mayoría de miembros (art. 27.4 EA), adoptándose por mayoría de los presentes como regla general a menos que se exija mayoría cualificada en cuyo caso el quórum de presentes habrá de ser de la mitad más uno (art. 27.4 EA). Las votaciones en el Pleno de la Cámara se realizan por procedimiento electrónico salvo que se trate de la elección de personas, que se hace por papeletas (art. 115 RJG) y los empates se dirimen mediante nueva votación entendiéndose negativo en el caso de persistir tras una segunda votación (art. 116 RJG), excepto en las Comisiones en las que los empates se dirimen por voto ponderado (art. 117 RJG), esto es, dando al voto de los presentes de cada Grupo el mismo valor que si hubieran votado todos los miembros del Grupo en el Pleno de la Cámara.

III.1.4.1. Órganos directores: Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces.

La Mesa es el órgano rector de la Cámara y ostenta su representación colegiada (art. 36.1 RJG). Está compuesta por la Presidencia, dos Vicepresidencias y dos Secretarías, que lo son también de la Cámara en su conjunto (art. 36.2 RJG). Además de estos miembros de pleno derecho, la propia Mesa, oída la Junta de Portavoces, puede permitir, como de hecho viene ocurriendo, que las formaciones políticas que no obtengan representación en la Mesa, designen un vocal adscrito con derecho de voz pero sin voto para las reuniones de la Mesa que no aborden asuntos administrativos y de régimen interior (art. 36.3 RJG). Se reúne a convocatoria de la Presidencia, por iniciativa propia, o a solicitud de dos miembros, quienes tienen derecho a un mínimo de cuatro asuntos en el orden del día (art. 41 RJG). Las reuniones para asuntos parlamentarios son semanales: los martes en la presente Legislatura. A estas reuniones ordinarias hay que añadir cualesquiera otras que sean necesarias, debiendo señalarse que la Mesa funciona con una gran flexibilidad. Para su válida constitución es necesaria la presencia de al menos tres de sus miembros, de los cuales uno habrá de ser Secretario (art. 41.2 RJG).

La Mesa debe ser elegida en la sesión constitutiva de la Cámara (arts. 28.2 EA y 42 RJG), que tendrá lugar, a convocatoria del Presidente del Principado (por Decreto del Presidente) dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones (art. 25.5 EA), "el día y hora señalados en el decreto de convocatoria y en su defecto a las doce horas del decimoquinto día hábil siguiente al de la proclamación de los Diputados electos" (art. 4 RJG). La previsión reglamentaria sobre la sesión constitutiva no está exenta de problemas:

a) Hay, en primer término, disparidad, aunque a primera vista no lo parezca, entre el EA y el RJG: de acuerdo con el art. 25.5 EA, la convocatoria en sesión constitutiva de la Junta ha de hacerse "dentro de los quince días a la celebración de las elecciones", pero de acuerdo con el art. 4 RJG, la constitución puede tener lugar el "décimo quinto día hábil siguiente al de la proclamación de los Diputados electos", proclamación que, según el art. 108.4 LOREG, tiene lugar días después de la celebración de elecciones, con lo que el RJG viene a ampliar el plazo del EA. Esta disparidad debería ser eliminada mediante la oportuna modificación del art. 4 RJG.

b) Pero no sólo por eso debería modificarse el art. 4 RJG. Debe aclararse también si la regla del décimo quinto día hábil siguiente a la proclamación de electos opera como una suerte de convocatoria supletoria *ope legis*, no necesitada de acto de aplicación alguno, es decir, no necesitada del correspondiente decreto de convocatoria. En este entendimiento abundaría el dato de que el propio art. 4 RJG indica la hora de la sesión: a las doce horas. Y tendría la ventaja adicional de abortar la alternativa –en todo caso, ilegal– de no convocar la sesión constitutiva. En el entendido de que, de cualquier forma, y según lo que acaba de decirse, habría de tratarse del décimo quinto día hábil siguiente a la celebración de las elecciones, y no a la proclamación de los electos.

c) Y finalmente también debería dejarse claro si el decreto de convocatoria al que se refiere el art. 4 RJG es el decreto de convocatoria de elecciones o el decreto de convocatoria de la sesión constitutiva propiamente dicha, duda provocada por el hecho de que, por un lado, ambos decretos son expedidos por el Presidente del Principado en funciones (arts. 25.5 EA, 15 d] y 18.1 Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno), y, por el otro, de que con arreglo a la prác-

tica comparada, tanto a nivel estatal como autonómico, la convocatoria de la sesión constitutiva figura, en la mayoría de los casos, en el decreto de convocatoria de elecciones. No figura precisamente en Asturias (ni en Extremadura; tampoco en Baleares, cuya regulación es, sin embargo, más clara, ni en Canarias, donde el que convoca es el Presidente de la Diputación Permanente del Parlamento saliente), y de ahí la necesidad de aclaración, pues tal podría pensarse, sin motivo bastante, que en Asturias no es posible lo que sí cabe en el Estado y en el resto de Comunidades Autónomas (con la salvedad de Canarias). Lo mejor sería que el art. 4 RJG dijera específicamente que se trata del decreto de convocatoria de elecciones, simplificando de ese modo la regulación que ofrecería finalmente dos alternativas: o la fecha y hora de la sesión constitutiva figura en el decreto de convocatoria de las elecciones o entra en juego, corregida en su *dies a quo* (que ha de ser el de la celebración de las elecciones y no el de la proclamación de los electos) la regla supletoria de la convocatoria *ope legis* de la sesión constitutiva el décimo quinto hábil siguiente (a la celebración de las elecciones, no al de la proclamación de los electos).

La sesión constitutiva estará presidida por una Mesa de Edad, formada por el Diputado electo de mayor edad de los presentes como Presidente, asistido por los dos de menor edad en calidad de Secretarios (art. 5 RJG). Primero se elige Presidente, resultando elegido el que obtenga mayoría absoluta. Si ningún candidato la obtiene, se repite la elección entre los dos que hayan alcanzado las dos mayores votaciones y resultará elegido el que obtenga mayor número de votos (art. 45 RJG). Elegido Presidente, se eligen los Vicepresidentes y a continuación los Secretarios, siguiéndose en ambos casos la fórmula del voto limitado de manera que siendo dos las Vicepresidencias y dos las Secretarías cada Diputado sólo puede escribir un nombre en las papeletas de las Vicepresidencias y otro en las de las Secretarías, resultando elegidos correlativamente los que obtengan el mayor número de votos (arts. 46 y 47 RJG). Los empates se dirimen mediante votaciones entre los candidatos igualados hasta tres votaciones. Si celebradas tres votaciones, el empate persiste, se considerará elegido el candidato propuesto por la formación política más votada en las elecciones autonómicas (art. 48 RJG). Las vacantes se cubren de la misma forma dentro de los quince días siguientes a su producción (art. 51.3 RJG). Aunque la Mesa sea "un órgano que no está llamado a expresar la voluntad política de la Cámara" (STC 161/1988, FJ 7), "la larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o Grupos Parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa" (STC 141/1990, FJ 6). En la práctica, la composición de la Mesa es objeto de negociaciones previas que las votaciones se limitan a formalizar.

Los miembros de la Mesa cesan en sus cargos por pérdida de la condición de Diputado, por renuncia ante el Pleno y también por remoción del Pleno pero sólo en caso de que causen baja en el Grupo Parlamentario y debiendo ser adoptado el acuerdo de remoción por mayoría absoluta a propuesta de al menos un Grupo Parlamentario o una quinta parte de Diputados, y no pudiendo los signatarios de la propuesta de remoción presentar otra en el mismo período de sesiones si fracasara (art. 52 RJG). Vinculada a la baja en el Grupo Parlamentario, la remoción de los miembros de la Mesa no es una medida de exigencia de responsabilidad ante el

Pleno, sino de lucha contra el transfuguismo. El hecho de que la remoción no esté prevista estatutariamente no invalida su tipificación reglamentaria (STC 141/1990, FJ 4). El mandato de la Mesa puede terminar también anticipadamente cuando las sentencias recaídas en los recursos contencioso-electorales o las decisiones de la Cámara sobre incompatibilidades supusieran cambio en la titularidad de más del diez por ciento de los escaños de la Cámara (art. 151.1 RJG). También sería causa de terminación anticipada del mandato del miembro de la Mesa que fuera eventualmente designado miembro del Consejo de Gobierno al ser incompatibles ambos cargos (arts. 28.2 EA, 53 RJG).

Como órgano colegiado, la Mesa asume numerosas funciones vinculadas en general a la organización del trabajo parlamentario y al gobierno administrativo de la Cámara. En estas funciones y a diferencia de otros órganos parlamentarios, que se rigen únicamente por parámetros de oportunidad para la adopción de sus decisiones, la Mesa ejerce potestades regladas y está sometida al principio de legalidad. En el ámbito parlamentario, destaca, sobre las demás, la competencia para decidir la admisión a trámite de las iniciativas que se presenten en la Cámara (art. 37.1 d] RJG), en cuanto pone en manos de la Mesa la llave de los procedimientos parlamentarios. Muy reiterada jurisprudencia constitucional entiende esta función como verificación liminar de la juridicidad de la iniciativa, limitada a su conformidad con el Reglamento parlamentario salvo casos de manifiesta inconstitucionalidad, y como control de la idoneidad del procedimiento en el sentido de que el que pretende activarse con la iniciativa sea el efectivamente pertinente (STC 205/1990). Este juicio de admisión se hace sobre la base del Reglamento de la Cámara, pero también sobre otras normas del ordenamiento jurídico en el caso de que el propio Reglamento o el bloque de constitucionalidad así lo requieran (STC 177/2002). Los acuerdos que en el desempeño de esta función adopte la Mesa son susceptibles de solicitud de reconsideración que decide la Mesa, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada y que es recurso de preceptiva utilización previa si luego quisiera acudirse al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (STC 125/1990, FJ 4). La competencia para decidir la calificación y admisión a trámite es asumida por las Mesas de las Comisiones en el procedimiento legislativo, pero, con el fin de garantizar una unidad de doctrina en el ámbito interno de la Cámara, contra los acuerdos de las Mesas de las Comisiones cabe recurso ante la de la Cámara (art. 139.2 RJG), que, como la solicitud de reconsideración, es también preceptivo si luego quisiera acudirse en amparo ante el Tribunal Constitucional. Otras competencias parlamentarias relevantes son la declaración de urgencia en los procedimientos (art. 122 RJG), y las ya referidas sobre la disciplina parlamentaria (art. 128 RJG), así como fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones (art. 37.1 g]). Como órgano de gobierno administrativo, a la Mesa le corresponde aprobar las plantillas de personal y la relación de puestos de trabajo (art. 37.1 f]), así como la gestión de la contratación y el patrimonio.

Otras funciones de la Mesa son (art. 37 RJG): adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara; elaborar el proyecto de Presupuesto de la Junta y dirigir y controlar su ejecución, rindiendo informe ante el Pleno, al término del ejercicio, sobre su cumplimiento; ordenar los gastos; aprobar las plantillas del personal del Parlamento y la relación de puestos de trabajo; fijar el calendario de actividades para cada período de sesiones, previa audiencia de la Junta de Portavoces; y también, oída la Junta de

Portavoces, asignar los escaños en el Hemiciclo. Las competencias de la Mesa se cierran con una cláusula residual en virtud de la cual le corresponden las que no estén atribuidas a ningún otro órgano específico.

Cada uno de los miembros de la Mesa tiene por su parte competencias propias como órganos unipersonales. Es el caso señaladamente de la Presidencia, quien ostenta la máxima representación de la Cámara (art. 38.1 RJG), tiene una potestad normativa para interpretar el Reglamento en los casos de duda y suplirlos en los de omisión, si bien en este último caso, verdaderamente relevante en la vida de la Cámara, pues el Derecho parlamentario es en no poca medida "pretoriano" cuando pretenda dictar una resolución de carácter general debe contar con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 38.2 RJG), convoca al Pleno (art. 76 RJG), dirige los debates, en cuyo transcurso puede ejercer potestades disciplinarias, que sin embargo no retiene una vez concluidos aquéllos aun cuando los hechos hayan ocurrido mientras se estaban celebrando (STC 136/1989, FJ 3). En particular, el Presidente ejerce poderes disciplinarios en el transcurso de los debates y facultades de policía administrativa. En lo que hace a los primeros, el Presidente puede llamar a la cuestión a los oradores siempre que estuvieren fuera de ella, ya por digresiones extrañas al punto de que se trate, ya por volver sobre lo que estuviere discutido o votado. El Presidente retirará la palabra al orador al que hubiere de hacer una tercera llamada a la cuestión en una misma intervención (art. 131 RJG). Puede llamar al orden a los Diputados y los oradores: a) Cuando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, de las del Estado o de cualquier otra persona o entidad. b) Cuando en sus discursos faltaren a lo establecido para la buena marcha de las deliberaciones. c) Cuando con interrupciones o de cualquier otra forma alteraren el orden de las sesiones. d) Cuando, retirada la palabra a un orador, pretendiere continuar haciendo uso de ella (art. 132 RJG). Al Diputado u orador que hubiese sido llamado al orden tres veces en una misma sesión, advertido la segunda vez de las consecuencias de una tercera llamada, le será retirada, en su caso, la palabra, y el Presidente, sin debate, le podrá imponer la sanción de no asistir al resto de la sesión. Si el Diputado sancionado no atendiere al requerimiento de abandonar el salón de sesiones, el Presidente adoptará las medidas que considere pertinentes para hacer efectiva la expulsión (art. 133 RJG). En lo que hace a los poderes de policía administrativa, el Presidente velará por el mantenimiento del orden en el recinto del Parlamento y en todas sus dependencias, a cuyo efecto podrá adoptar cuantas medidas considere oportunas, poniendo incluso a disposición judicial a las personas que perturbaren aquél (art. 134 RJG), pudiendo expulsar a cualquier persona y si fuera Diputado suspenderle, además, en el acto, en su condición de Diputado por plazo hasta de un mes, sin perjuicio de que la Cámara, a propuesta de la Mesa, pueda modificar la sanción (art. 135 RJG). El Presidente velará, en las sesiones públicas, por el mantenimiento del orden en los espacios destinados a invitados y público. Quienes en éstos dieran muestras de aprobación o desaprobación, perturbaren el orden o faltaren a la debida compostura, serán inmediatamente expulsados del recinto del Parlamento por indicación de la Presidencia, ordenando, cuando lo estime conveniente, que se levanten las oportunas diligencias por si los actos producidos pudieran ser constitutivos de delito o falta (art. 136 RJG). Los Vicepresidentes sustituyen al Presidente en caso de vacante, ausencia o imposibilidad de éste (art. 39 RJG) y los Secretarios

supervisan y autorizan, con el visto bueno del Presidente las actas de las sesiones y las certificaciones que hayan de expedirse, colaborando particularmente en el desarrollo de las actuaciones, respecto de las cuales les compete la lectura de los resultados (art. 40 RJG).

Por su parte, la Junta de Portavoces (arts. 54 y 55 RJG) está integrada por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios bajo la Presidencia de la Cámara. Es preceptiva la asistencia a sus reuniones de al menos uno de los Secretarios de la Cámara y facultativa –aunque en la práctica ordinaria– de los demás miembros de la Mesa y de un representante del Consejo de Gobierno. Permanece inédita la posibilidad de que los Presidentes de las Comisiones acudan a la Junta de Portavoces y es usual que éstos se hagan acompañar de otros miembros de su Grupo. Decide mediante voto ponderado, esto es, dando al voto del Portavoz de cada Grupo el mismo valor que si hubieran votado todos los miembros de su Grupo en el Pleno de la Cámara, lo que la convierte en una suerte de "minipleno" y se reúne semanalmente durante los períodos de sesiones, los lunes, ya que su principal función es la de fijar el orden del día del Pleno. Cabe configurar a la Junta de Portavoces además como órgano consultivo (STC 214/1990, FJ 4) de la Mesa en otras funciones. Así, en el calendario de los períodos de sesiones, en la fijación del número de miembros de las Comisiones. Por último, la Junta de Portavoces puede acordar, siempre que haya unanimidad declaraciones institucionales de carácter urgente.

III.1.4.2. Las Comisiones.

A) Clases de Comisiones.

El art. 29 EA impone la existencia de Comisiones y las clasifica en permanentes y especiales o de investigación. Las primeras tienen desde que se crean una duración indefinida como órganos, sin perjuicio de que su composición se renueve con cada legislatura. Su permanencia en cuanto estructura es una excepción a la regla de caducidad de los asuntos de las Cámaras al término de la legislatura que todos los reglamentos establecen por imperativo del principio de representatividad (STC 89/1984, FJ 6). Constituyen la planta estable de las Comisiones de la Cámara. Frente a ellas, las Comisiones no permanentes no sobreviven en ningún caso, no con un determinado efectivo, sino ellas mismas en cuanto órganos, al término de la legislatura en la que se creen. Dentro de este grupo se diferencian, por un lado, las Comisiones de legislatura, y, por otro, las Comisiones especiales. Las Comisiones de legislatura duran toda la legislatura o la parte de ella que aún no haya transcurrido. Las Comisiones especiales, formadas para un trabajo determinado, se extinguen al concluirlo y, en todo caso, al final de la legislatura. Su peculiaridad no estriba en su no permanencia, que comparten con las Comisiones de legislatura, sino en su carácter de Comisiones de "*cognitio*" limitada, que se constituyen "*ad hoc*" para un concreto asunto.

El grueso de las Comisiones permanentes, que es, a su vez, el cuerpo principal de sus Comisiones, ha sido creado de forma enteramente autónoma por la Cámara en su reglamento. El RJG ha creado nueve Comisiones permanentes. Siete de ellas aparecen en el art. 69.1 agrupadas bajo la rúbrica común de "Comisiones permanentes legislativas" y diferenciadas entre sí por sus distintos ámbitos materiales: orga-

nización y administración; hacienda, economía y presupuesto; política territorial; política cultural; acción social y asistencial; agricultura, ganadería y pesca; industria, energía y comercio. Esta organización es empero de carácter supletorio para el caso de que la Mesa de la Cámara de acuerdo con la Junta de Portavoces no decida hacer uso de la competencia que le reconoce el art. 69.3 RJG para modificar la denominación, número y competencias de las Comisiones, en ejercicio de la cual ha establecido para la V Legislatura la siguiente planta de Comisiones permanentes legislativas: Asuntos Institucionales y Europeos; Asuntos Económicos y Presupuesto; Política Territorial; Educación y Cultura; Salud y Servicios Sanitarios; Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria, Comercio y Turismo; Trabajo y Empleo; Medio Ambiente y Asuntos Sociales. Esta fórmula permite adaptar la planta de las Comisiones a la organización del Ejecutivo en la tendencia de Comisiones de departamento, que facilitan el seguimiento y control de la actuación del Consejo de Gobierno. El carácter legislativo les viene dado por su capacidad para dictaminar proyectos y proposiciones de ley. A diferencia de otros Parlamentos, las Comisiones de la Junta General no pueden ejercer la competencia legislativa plena, de manera que no existen en el Principado leyes de Comisión. Las otras dos Comisiones permanentes de creación reglamentaria son las del art. 69.2 RJG –de Reglamento y de Peticiones y Derechos Fundamentales– carecen de carácter legislativo.

Las Comisiones de legislatura se crean para la legislatura o la parte de ella que no haya transcurrido aún. El órgano creador es el Pleno, a propuesta de la Mesa oída la Junta de Portavoces (art. 72 RJG). El acuerdo de creación debe fijar los criterios de acomodación de competencias entre las Comisiones que pudieran quedar afectadas (art. 72.2 RJG). Esta exigencia es sin duda razonable, pues todas las Comisiones tienen un haz competencial concreto, y es coherente al proceder la propuesta de la Mesa de la Cámara (oída la Junta de Portavoces), entre cuyas funciones ordinarias está la de determinar la Comisión a que se asigna cada concreto asunto. En todo caso, es claro que el Pleno puede modificar el criterio de reparto propuesto, o, si no se propone, incluirlo entonces. Aunque el acuerdo de creación deje de surtir efectos con el fin de la legislatura, puede revocarse anticipadamente por el mismo procedimiento seguido para su adopción (art. 72.1 RJG).

Las Comisiones especiales se crean para un trabajo concreto y se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la Legislatura (art. 73 RJG). El límite temporal de la legislatura es común a las ya examinadas Comisiones de legislatura, aunque las que ahora se estudian pueden extinguirse automáticamente antes, al concluir su trabajo. Su especificidad, como ya se indicó, radica más bien en el dato de que sólo pueden crearse para un trabajo determinado. Se trata, en efecto, de Comisiones –a diferencia en esto de todas las demás, incluidas las de legislatura– de *cognitio* limitada. Esta limitación, que lleva implícita la exigencia para el acto de creación de contener una asignación finalista concreta de la Comisión creada, es, precisamente, la que funda la cláusula reglamentaria de extinción de este tipo de Comisiones a la finalización del trabajo encomendado. La previsión de expiración, en todo caso, al concluir la legislatura no permite, una vez terminado el trabajo encargado, asignar a estas Comisiones nuevos cometidos hasta el final de la legislatura. Su sentido parece otro: establecer que, aun cuando no haya concluido sus trabajos, la Comisión se extingue, en todo caso, con el fin de la legislatura, de acuerdo con la regla general de caducidad de los asuntos parlamentarios, que sólo ante las Comisiones permanentes cede.

La creación de las Comisiones especiales corresponde a la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de una quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 75 RJG). La creación de una Comisión especial puede ser expresión de una preocupación política o instrumento para dejar constancia de la sensibilidad de la Cámara ante un determinado problema, o para dar a un asunto la relevancia que en la Cámara se entiende debe dársele, aunque, a veces, haya Comisiones especiales que se crean de legislatura en legislatura funcionando de hecho como permanentes por más que sujetas cada legislatura al acto de creación, convertido, sin embargo, en puro trámite, como señaladamente ocurrió en la III y IV Legislaturas con la Comisión Especial de Drogas, o en la VI Legislatura con la Comisión de Derecho Consuetudinario. Puede, además, servir para aligerar a Comisiones permanentes sobrecargadas, para reunir especialistas dispersos en varias Comisiones o para cubrir un campo en el que ni siquiera la vía de consulta por parte de una Comisión con competencia principal a otra tangencialmente afectada (art. 64 RJG) resulte suficiente.

Las Comisiones de investigación pueden crearse a solicitud del Consejo de Gobierno –legitimación vale decir de corte "reaccional" o "defensivo" que no hay que ver tanto vinculada a una supuesta voluntad del Ejecutivo de ser investigado cuanto a casos en los que el Ejecutivo pretenda verse excluido de otras investigaciones–, de dos Grupos Parlamentarios, o de una quinta parte de los miembros de la Cámara. La Comisión se entiende creada si ningún Grupo Parlamentario se opone por escrito. De haber oposición, la creación de la Comisión se somete a votación del Pleno (art. 74.1 y 2 RJG). Estas Comisiones han de versar sobre un asunto de interés público para la Comunidad Autónoma (art. 74.1 RJG).

B) Funciones de las Comisiones.

Las Comisiones revisten una significación funcional relevante en el interior de la Cámara: de una parte, se ocupan del control del Ejecutivo, a través, en particular, de la verificación del cumplimiento de las resoluciones que aprueba la Cámara, así como de la discusión de comunicaciones e informes del Consejo de Gobierno, y, de la otra, actúan en el procedimiento legislativo. Las Comisiones pueden designar ponencias (preceptivas en el procedimiento legislativo) para el más detenido estudio de los asuntos (art. 65 RJG). Estas ponencias suelen estar integradas por un representante de cada Grupo Parlamentario y (como se verá en el procedimiento legislativo) han terminado por asumir una muy importante función en la Cámara.

Las Comisiones pueden recabar información y documentación escrita de la Administración del Principado (art. 67.1 a] RJG) y pueden también pedir comparecencias (art. 67.1 b] a f] RJG), instrumento este último, que por su periodicidad y espontaneidad resulta altamente funcional. Esta facultad es ejercida por las Mesas de las Comisiones, a menos que algún Grupo pida que lo haga formalmente la Comisión (lo que también ocurre cuando las comparecencias se solicitan *in voce*) o a menos que la propuesta de la comparecencia aparezcan suscrita por dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Comisión, en cuyo caso no será necesario acuerdo de la Mesa ni de la Comisión (art. 67.3 y 4 RJG).

En esos términos cabe pedir, a propuesta de los Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de cada Comisión, de acuerdo con el art. 67 RJG:

a) La comparecencia de los miembros del Consejo de Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con el área de su competencia.

b) La comparecencia de empleados de la Administración del Principado para que informen sobre asuntos relacionados con su área de gestión o trabajo. La incomparecencia injustificada de estas personas será comunicada por el Presidente de la Cámara a la autoridad o funcionario superior correspondiente, para la exigencia en su caso de responsabilidades.

c) La comparecencia de Presidentes de Consejos de Administración, Directores, Gerentes, o en su caso asimilados, y cargos electivos de los organismos autónomos y entes públicos del Principado, así como de las empresas públicas de carácter mercantil con participación mayoritaria del Principado en su capital social, para informar sobre asuntos de su competencia. La incomparecencia injustificada de estas personas será comunicada por el Presidente de la Cámara al Departamento del Consejo de Gobierno encargado de las relaciones con el Parlamento. Queda aquí subsumido el sector público autonómico. Cabe señalar, sin embargo, que el criterio de la participación mayoritaria del Principado para identificarlo es excesivamente restrictivo a los efectos del control parlamentario. Así obliga a entenderlo la STC 177/2002, que ya tiene señalado, en relación con el Congreso de los Diputados, que, a efectos de control parlamentario, debe tenerse en cuenta la Directiva 80/723/CE, de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los estados miembros y las empresas públicas, cuyo art. 2 considera empresa pública "cualquier empresa en que los poderes públicos puedan ejercer directa o indirectamente, una influencia dominante", presumiendo que hay influencia dominante cuando los poderes públicos: "a) poseen la mayoría del capital suscrito de la empresa; o, b) disponen de la mayoría de los votos inherentes a las participaciones emitidas por la empresa; o, c) pueden designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa".

d) La comparecencia de representantes del Principado en instituciones, empresas o entidades en las que participe o esté representado cualquiera que sea la forma de participación o representación, para informar sobre asuntos de su competencia. La incomparecencia injustificada de estas personas será comunicada por el Presidente de la Cámara a la Junta de Portavoces en la primera sesión que celebre.

e) La comparecencia, por si lo tienen a bien, de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe. A los efectos de este apartado, se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados. Es uso parlamentario requerir en estos últimos supuestos de expertos o interesados que haya ya un procedimiento incoado sobre la materia acerca de la que se pide la comparecencia, de manera que no pueda llamarse a comparecer a expertos o interesados para que informen sobre asuntos que nazcan con ellos. Este uso parlamentario, derivado del Congreso no ha salido bien parado del test de constitucionalidad al que le sometió la STC 177/2002 por restrictivo de las posibilidades reglamentarias.

Mención aparte requiere el régimen de las comparecencias ante las Comisiones de Investigación. Cuando las comparecencias sean propuestas por dos Grupos o una quinta parte de los miembros de la Comisión se entenderán pedidas al menos que algún Grupo se oponga por escrito, en cuyo caso será necesario el acuerdo de la Comisión. Además, el Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995 ha tipifica-

do como delito la incomparecencia ante las Comisiones de investigación autonómicas, así como el falso testimonio ante las mismas (art. 502).

Alguna consideración especial cabe hacer, en fin, en relación con la Comisión de Peticiones y Derechos Fundamentales: "un instrumento de imbricación del Parlamento en el tejido de la sociedad y una instancia de recepción efectiva de las inquietudes de los ciudadanos, lo mismo en sus relaciones con los poderes públicos que en su devenir social", como reza el Preámbulo del RJG. De acuerdo con el art. 71 RJG, la Comisión, sin perjuicio de las gestiones que estime oportuno llevar a cabo, podrá acordar la remisión de los asuntos, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara: a) Al Defensor del Pueblo. b) A la Comisión de la Cámara que estuviere conociendo del asunto de que se trate. c) A la Administración del Principado. d) Al Ayuntamiento asturiano que corresponda. e) En general, a la autoridad u organismo competente por razón de la materia. La Comisión también podrá acordar, si no procediere la remisión a que se refiere el número anterior, el archivo de la petición sin más trámites. Por acuerdo de la Comisión se podrán celebrar comparecencias de los afectados, las hayan éstos interesado o no. En todo caso, se acusará recibo de la petición y se comunicará al peticionario el acuerdo adoptado. Al término de cada año legislativo, la Comisión elevará al Pleno, para su conocimiento, un informe, que será publicado en el Boletín Oficial de la Cámara, acerca de las peticiones recibidas y su tramitación.

C) Composición de las Comisiones.

No está reglamentariamente predeterminado el número de miembros de las Comisiones. Corresponde a la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, determinar (art. 56.1 RJG). Esta solución de no prefijar en el Reglamento el número de miembros resulta, como punto de partida, preferible, ya que ni hay razón para que todas las Comisiones tengan que estar necesariamente integradas por el mismo número de miembros, que debiera, por el contrario, ser sensible al ámbito funcional o al grado de permanencia de las Comisiones, ni organizatoriamente es lo más conveniente que la rigidez propia del Reglamento parlamentario dificulte o haga inviable su alteración cuando el volumen de asuntos, la creación de otras Comisiones o factores de otra índole puedan hacerla aconsejable, ni, en fin, la situación tiene por qué ser enteramente coincidente de una legislatura a otra. En la fijación del número, la Mesa ha de tener en cuenta dos parámetros: de un lado, el número de cada Grupo debe ser proporcional a su importancia cuantitativa en el Pleno (art. 56.2 RJG), y, del otro, todos los Grupos tienen derecho a contar como mínimo con un representante en cada Comisión (art. 56.2 RJG).

El cargo de vocal de Comisión no tiene un régimen de incompatibilidades propio. Queda, por el contrario, sometido al genérico que rige para los miembros de las Cámaras. En particular, el cargo no es incompatible con la pertenencia al Gobierno, a diferencia de lo que ocurre con la Mesa de la Cámara (art. 56.4 RJG). El mandato de los miembros de las Comisiones dura, en principio, los cuatro años de la legislatura en el caso de las Comisiones permanentes; en el de las no permanentes tiene como tope máximo el fin de la legislatura, aunque puede concluir antes si la Comisión, por ser especial, se extingue al finalizar el trabajo para cuya ejecución se ha creado. La vinculación del mandato a toda la legislatura en las Comisiones per-

manentes propende a facilitar la especialización de los vocales, que, careciendo normalmente de ella cuando son designados, pueden en ese período de tiempo, adquirirla en algún grado. Con todo, los Grupos Parlamentarios se reservan el derecho de sustituir de manera permanente a los Diputados miembros de una Comisión, lo que supondrá la terminación anticipada de su mandato. Distinta de esta sustitución permanente es la sustitución *ad hoc* para una concreta reunión, alternativa ésta más vinculada a problemas de quórum que de otra índole. A diferencia de los miembros de la Mesa de la Cámara sometidos a posible remoción, los de las Mesas de las Comisiones únicamente terminan de manera anticipada su mandato por pérdida de la condición de Diputado, de miembro de la Comisión y por renuncia ante ella (art. 58 RJG). No obstante, el transfuguismo, que, como se indicó, está en la base de la remoción de los miembros de la Mesa de la Cámara, queda, en las Mesas de Comisión, igualmente conjurado en la medida en que la baja en el Grupo conlleva la pérdida del puesto en Comisión (art. 32.2 RJG).

D) Órganos directores de las Comisiones.

Al frente de las Comisiones, se sitúa su Mesa, integrada por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario (art. 57 RJG). Como excepción, la Mesa de la Comisión de Reglamento es la de la Cámara (art. 70 RJG). Para ser elector y elegible basta con ser miembro de la Comisión. No se prevén causas específicas de inelegibilidad, ni tampoco, subsiguientemente, de incompatibilidad. En lo que atañe a procedimiento electoral, se remite el RJG al que él mismo establece para la elección de los miembros de la Mesa de la Cámara, adaptado al número (menor) de puestos a cubrir. De acuerdo con ello, los cargos de la Mesa se eligen separadamente, primero el de Presidente, por mayoría absoluta en primera votación y por mayoría relativa si ninguno la obtiene, y luego de manera acumulada Vicepresidente y Secretario, resultando Vicepresidente quien en esa votación obtenga mayor número de votos y Secretario el siguiente (art. 57 RJG). Se consigue así una composición plural, en la práctica, sin embargo, siempre pactada, por lo que la votación es únicamente la formalización de acuerdos previos. Es convención parlamentaria confiar a la oposición la Presidencia de la Comisión de Asuntos Económicos y Presupuesto.

La competencia principal de las Mesas de Comisión es la fijación del orden del día de las Comisiones (art. 90.2 RJG), y, aun cuando formalmente la competencia para convocarlas corresponda al Presidente de la Comisión, señalar las reuniones con arreglo al calendario que la Mesa de la Cámara aprueba al principio de la Legislatura, en virtud del cual, en la V Legislatura, la periodicidad de las reuniones de cada Comisión es quincenal, siendo días de Comisión lunes, martes y miércoles. No obstante, fuera de los períodos de sesiones, las Comisiones pueden reunirse fuera del período de sesiones, a petición del Consejo de Gobierno, de la Diputación Permanente, o de la cuarta parte de los Comisionados (art. 83.2 RJG).

III.1.4.3. El Pleno.

El Pleno es la Cámara misma, aunque también las resoluciones de Comisión, cuando no son meramente instructoras, sean, como se dijo, imputables a la Cámara

en su conjunto. Aparece definido como el órgano supremo del Parlamento (art. 76.1 RJG). A esa condición hay que vincular en efecto el hecho de que pueda el Pleno modificar el orden del día que le haya fijado la Junta de Portavoces (art. 91.1 RJG) a propuesta del Presidente, del Consejo de Gobierno o a petición de un Grupo Parlamentario o de una quinta parte de los miembros de la Cámara, así como el hecho de que de actuar las Comisiones en sede instructora, necesiten sus dictámenes o conclusiones de la aprobación del Pleno. Las sesiones plenarias son convocadas por el Presidente, por propia iniciativa, o a solicitud, al menos, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 76.1 RJG). En la práctica, el Pleno es semanal (tarde de los jueves y mañana de los viernes) y su convocatoria y orden del día quedan ajustados en la Junta de Portavoces (de los lunes).

La convocatoria presidencial por propia iniciativa permanece inédita y el interés de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados se canaliza a través de la Junta de Portavoces, que es, pues, el órgano que de manera ordinaria fija la fecha y el contenido de las sesiones plenarias (art. 90.1 RJG). Aun cuando dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Cámara tienen derecho a incluir un máximo de cuatro asuntos en el orden del día cuando la sesión se celebre a solicitud suya (art. 76.1 RJG), lo cierto es que en la práctica la Junta de Portavoces decide el orden del día por unanimidad, permitiendo a cada Grupo inscribir los asuntos que sean de su interés, así como al Consejo de Gobierno los que en su caso solicite, sin perjuicio de que pueda éste pedir para una concreta sesión un asunto prioritario (art. 90.3 RJG). Las sesiones del Pleno son públicas (art. 27.3 EA) con las siguientes excepciones: a) Cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros, o a la suspensión de un Diputado. b) Cuando se debatan propuestas y dictámenes de la Comisión de Reglamento que afecten al Estatuto de los Diputados, si así se acuerda en cada caso por la Mesa de la Cámara. c) Cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta, a iniciativa de la Mesa de la Cámara, del Consejo de Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios, o de la quinta parte de los miembros del Parlamento. Planteada la solicitud de sesión secreta, se someterá a votación sin debate y la sesión continuará con el carácter que se hubiere acordado (art. 86 RJG). Las sesiones públicas se documentan a través de los diarios de sesiones.

El Pleno puede celebrar sesiones extraordinarias fuera de los períodos de sesiones. Dentro de estos períodos, las sesiones que el Pleno celebre fuera de sus días habituales (tarde del jueves y mañana del viernes) son especiales y, en su caso, monográficas, pero no extraordinarias. Pueden ser solicitadas por el Consejo de Gobierno, la Diputación Permanente o una cuarta parte de miembros de la Cámara. La sesión se convoca únicamente para el orden del día que figure en la solicitud de convocatoria (arts. 27.2 EA, 83.2 RJG). La convocatoria de sesión extraordinaria cuando reúna los requisitos reglamentarios aparece como un acto debido, siempre que los asuntos del orden del día cumplan los requisitos reglamentarios y hayan sido admitidos a trámite, como tuvo ocasión de señalar el ATC 42/1997, que, a propósito del Parlamento de Galicia, entendió razonable la decisión de la Presidencia de posponer la convocatoria hasta contar con el acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces sobre la fecha de la misma.

Las reglas más relevantes de las votaciones (básicamente extensibles también a Comisión y Diputación Permanente) serían las siguientes (arts. 104 a 118 RJG): Para adoptar acuerdos la Cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentaria-

mente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Si llegado el momento de la votación resultare que no existe el quórum al que se refiere el número anterior, se pospondrá la votación por el plazo que el Presidente considere pertinente. Si, transcurrido este plazo, tampoco pudiera celebrarse válidamente la votación, el asunto será sometido a la decisión del órgano correspondiente en la siguiente sesión y se entenderá desestimado si en ésta tampoco pudiera alcanzarse un acuerdo. Los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los presentes del órgano correspondiente si el Estatuto de Autonomía, las leyes o este Reglamento no exigen otras mayorías. Se entenderá que hay mayoría simple cuando los votos positivos sean superiores a los negativos, cualquiera que sea el número de las abstenciones, los votos en blanco y los nulos. Se entenderá que existe mayoría absoluta cuando se exprese en el mismo sentido el primer número entero de votos que sigue al número resultante de dividir por dos el total de los miembros de pleno derecho del órgano de que se trate. El voto de los Diputados es personal e indelegable. Ningún Diputado podrá tomar parte en las votaciones que afecten a su estatuto de Diputado. La votación podrá ser: a) por asentimiento a la propuesta de la Presidencia; b) ordinaria; c) pública por llamamiento; d) secreta. En la práctica, las votaciones en el Pleno tienen lugar por procedimiento electrónico. Aunque este procedimiento aparece reglamentariamente tipificado como secreto cuando acredite el resultado total de la votación pero omita la identificación de los votantes (art. 115.1 a] RJG), el sistema implantado en la Junta General, sin mirar al del Congreso, sí permite conocer el voto de cada escaño, al señalizarse con luces de colores diferentes los votos afirmativos, los negativos y las abstenciones. Cuando ocurriera empate en alguna votación, se repetirá ésta y, si persistiera aquél, se suspenderá la votación durante el plazo que estime razonable el Presidente. Transcurrido el plazo y habiendo permitido la entrada y salida de los Diputados del salón de sesiones, se repetirá la votación, y, si de nuevo se produjese empate, se entenderá rechazado el dictamen, artículo, enmienda, voto particular o proposición de que se trate.

III.1.4.4. La Diputación Permanente.

La Diputación Permanente funciona entre los períodos de sesiones y una vez que ha expirado el mandato de la Cámara hasta la constitución de la siguiente y aun después puesto que constituido el nuevo Parlamento la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno de los asuntos tratados y de las decisiones adoptadas (art. 82 RJG), lo cual no deja de ser ciertamente singular puesto que hasta esa dación de cuestas tal parece que la Diputación Permanente, emanada de la Cámara anterior, coexiste con el nuevo Parlamento. Está presidida por el Presidente de la Cámara y forman parte de ella, además de la Mesa de la Cámara, que lo es también de la Diputación Permanente, los Diputados que designen los Grupos Parlamentarios con los mismos criterios de proporcionalidad que para las Comisiones (art. 78 RJG). En la práctica, entre titulares y suplentes, que mantienen derechos y prerrogativas hasta la constitución del nuevo Parlamento (art. 79 RJG), la casi totalidad de la Cámara pertenece a la Diputación Permanente lo que lleva a cuestionarse entonces si más que Diputación Permanente no habrá Cámara *in prorrogatio*, viniendo a introducir de hecho lo que de derecho no sería irrazonable implantar, de acuerdo con otros modelos como por ejemplo el italiano más acordes a la realidad actual de la forma de gobierno parla-

mentaria superando los máximos rigores del parlamentarismo racionalizado en beneficio de la continuidad de la legitimidad parlamentaria en las decisiones y acciones políticas. La Diputación Permanente es convocada por el Presidente a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de sus miembros (art. 78.4 RJG).

Entre períodos de sesiones, la posibilidad de Plenos y de Comisiones extraordinarios no justifican que el Parlamento adopte resoluciones en un tercer órgano de composición no exactamente coincidente. En la vacación, el Pleno y las Comisiones son la sede natural para lo que no pueda esperar. La Diputación Permanente se limita en esos intervalos a poder solicitar en su caso la convocatoria de sesiones extraordinarias (art. 80 a] RJG). Expirado el mandato de la Cámara, la Diputación Permanente puede ejercer las funciones de ésta sólo en caso de urgencia o extraordinaria necesidad, haciendo uso de sus instrumentos cuando se den situaciones cuyo tratamiento parlamentario no pueda aguardar a la formación de una nueva Cámara (art. 80 b] RJG). El problema es aquí el riesgo de manipulación de la Diputación Permanente con fines electorales y el peligro de que pueda interferir en el desarrollo de las correspondientes campañas como escenario privilegiado para los partidos con representación parlamentaria. Posiblemente, el remedio no estribe tanto en incluir unos procedimientos y excluir otros, cuanto en delimitar correctamente los supuestos de hecho en los que la Diputación pueda actuar. Serán esos supuestos los que dirán qué procedimientos se pueden utilizar y cuáles no por adecuarse o no adecuarse a la situación habilitante. Así, el hundimiento de una infraestructura con daños para la población puede justificar una pregunta o aún una proposición no de ley en la Diputación; sería difícil de entender, sin embargo, que, expirado el mandato, pudieran formularse interpelaciones sobre una política general que un Gobierno a punto de cesar o, incluso ya en funciones, no estará en condiciones de acometer, evitando no obstante que el control parlamentario se vea sometido a un paréntesis negativo para el equilibrio del sistema: hay que tener en cuenta que la Cámara concluye su mandato antes de que el Gobierno entre en funciones, por lo que es preciso asegurar que cuando el Gobierno está en condiciones de actuar con una relativa normalidad, no quede el Parlamento desposeído de toda potestad de control e intervención. En ese sentido, la práctica ha admitido casos incluso de leyes de crédito extraordinario aprobadas en la Diputación Permanente al término de la IV Legislatura.

III.1.5. La Administración de la Junta General.

Dotada de autonomía para organizar en su Reglamento los procedimientos parlamentarios, el funcionamiento de los órganos, el régimen de los debates y deliberaciones, el estatuto de los Diputados y los Grupos Parlamentarios, la Junta General goza igualmente de autonomía para regular y dirigir la Administración que, separada e independiente de la Administración que dirige el Consejo de Gobierno, le presta servicio en medios personales y materiales. La Junta General elabora su propio Presupuesto, sin perjuicio de que se integre en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, recluta a sus propios empleados públicos, gestiona sus recursos materiales, etc. (arts. 28 EA, 241-247 RJG).

A diferencia de los actos parlamentarios, legislativos o no, recurribles únicamente ante el Tribunal Constitucional, los actos materialmente administrativos de la

Cámara (de su Mesa, que es el órgano de administración) son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 1.3 a] LJCA), y, en particular, ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias (art. 10.1 c] LJCA), que a la fecha en que esto se escribe ha interpretado su jurisdicción de manera notablemente amplia hasta comprender actos formal y materialmente parlamentarios como la elección de representantes por parte del Pleno de la Junta General (Autos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 y 20 de julio de 2000).

La Administración de la Junta General, de acuerdo con el Estatuto de Personal de la Junta General y las Normas reguladoras de la estructura orgánica de la Junta General (BOJG/III/F/41) se estructura orgánicamente en el Gabinete de la Presidencia, las Secretarías de Mesa, y la Secretaría General. El Gabinete del Presidente y las Secretarías de Mesa prestan el necesario apoyo y el asesoramiento técnico, político y administrativo a la Presidencia de la Junta General y a los restantes miembros de la Mesa: Vicepresidentes y Secretarios, respectivamente. La Secretaría General, que constituye propiamente la Administración Parlamentaria en sentido estricto, está integrada por el Letrado Mayor, los Letrados, los Servicios Generales, el Servicio de Publicaciones, el Servicio de Biblioteca, Documentación y Archivo y la Oficina Presupuestaria.

III.2. EL PRESIDENTE DEL PRINCIPADO[*].

III.2.1. Introducción.

El art. 32 EA, dedicado al Presidente del Principado, mantiene su redacción original y, por tanto, no se vio afectado por las tres reformas habidas del EA. En relación con los trabajos de elaboración previa de esta norma, el texto del art. 32 EA no se aleja del que ya aparecía en los primeros borradores del Proyecto de Estatuto, aunque contiene algunas diferencias que según cómo se interpreten pueden resultar importantes y de trascendencia para definir el modelo de elección del Presidente del Principado. A lo largo de las páginas siguientes se dará cuenta de ellas.

No todos los Estatutos dan un mismo tratamiento jurídico a esta materia. De los cuatro aprobados por la vía del art. 151 CE, dos (el vasco y el catalán) apenas regulan la presidencia de la Comunidad; se limitan a reproducir lo dispuesto a estos efectos en el art. 152 CE y remiten a una ley autonómica para que determine sin apenas ataduras el procedimiento de elección del Presidente, su estatuto personal, atribuciones, etc. Los otros dos (el gallego y el andaluz) se guían por el criterio opuesto y fijan con detalle el modo de elección del Presidente autonómico. En el primer grupo

---

[*] **Francisco J. Bastida Freijedo**, Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Arce Janáriz, A., *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, Ed. Madú, Oviedo, 2003; Bastida Freijedo, F.J., «De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes autonómicos y la forma de gobierno» *Parlamento y Constitución*, núm., 5, 2001, págs. 39 y ss; Fernández Pérez, B., «Comentario al art. 32», en R. Bocanegra Sierra (Dirig.), *Comentarios al Estatuto Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, MAP-IEAL, Madrid, 1987, págs. 325 y ss; Pendás García, B., «El poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidente y los Consejo de Gobierno», en AAVV, *Organización territorial del Estado*, III, IEF, Madrid, 1984, págs. 2519 y ss; Viver Pi-Sunyer, C., «La figura jurídica del Presidente de la Generalitat a l'Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista Jurídica de Cataluña*, 1980, págs. 133 y ss.

prima el celo por adquirir y salvaguardar la plena autonomía en esta materia sin hipotecas establecidas en una ley del Estado como es a fin de cuentas el Estatuto de Autonomía. En el segundo prima la idea de estabilidad, marcada por la rigidez y la parcial heteronomía del Estatuto, que deja fuera del ámbito propio de la Comunidad Autónoma la reforma del citado modo de elección. Los demás Estatutos siguen en general este segundo modelo y fijan con cierto detalle el procedimiento de elección del Presidente, aunque algunos como el asturiano, valenciano, murciano y castellano-leonés permiten que el legislador autonómico concrete con cierto margen de libertad algunos aspectos de tal procedimiento. En la mayoría de ellos se remite a una ley (o, en el caso de Castilla-León, al reglamento parlamentario) para preservar la estabilidad del sistema de designación que se determine y contrarrestar así la mayor libertad que permite tal reenvío. Estatutos como el asturiano, murciano y castellano-leonés exigen que la norma objeto de remisión sea aprobada por *mayoría absoluta* (art. 32.4 EA). Curiosamente este requisito no consta en aquellos Estatutos que, por dar mayor autonomía al legislador (catalán y vasco), debieran estar más interesados en garantizar el principio de estabilidad. El primero lo resuelve por una dudosa vía interna, a través de una ley sobre las instituciones de la Generalidad que impone para su propia reforma una mayoría absoluta no contemplada en el Estatuto, y el segundo no garantiza esa estabilidad, pues la ley se aprueba por mayoría simple. La ley del Principado que da cumplimiento a los dispuesto en el art. 32.4 EA es la Ley 6/1984, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, modificada por las leyes 8/1991, 4/1995, 15/1999 y 15/2002, leyes que, aunque aprobadas por un número de votos superior a la mayoría absoluta, lo cierto es que fueron votadas sin consciencia explícita de que necesitaran mayoría absoluta, más bien al contrario, si se tiene en cuenta lo que al respecto se dice en el Diario de Sesiones correspondiente a la Ley 15/99, respecto de la cual expresamente se indica que no requiere mayoría cualificada.

La ley no es la única que regula la materia, pues en general los reglamentos parlamentarios también tratan pormenorizadamente el procedimiento de elección del Presidente, lo que puede dar lugar a contradicciones si no hay sintonía entre ambas normas. Así, puede suceder que el reglamento parlamentario contraste con lo dispuesto en dicha Ley y ésta, a su vez, subvierta la interpretación que el reglamento realiza sobre los principios de decisión parlamentaria enunciados en el Estatuto (en el caso asturiano pudiera encontrarse alguna de estas discordancias). La duplicidad normativa en la regulación del modo de elección del Presidente autonómico puede comportar problemas adicionales en aquellas Comunidades con Estatutos que disponen una mayoría para aprobar la Ley del Gobierno (mayoría simple) distinta de la requerida para aprobar el reglamento parlamentario (mayoría absoluta). La cuestión de saber si una materia esta reservada al reglamento parlamentario o a la ley adquiere aquí particular relevancia política (el caso vasco es a este respecto paradigmático). En Asturias no se da este supuesto, ya que tanto esa ley como el reglamento parlamentario se aprueban por mayoría absoluta (arts. 32.4 y 28.1 EA, respectivamente).

III.2.2. El Presidente del Principado como órgano institucional.

El art. 22 EA establece que el Presidente del Principado es uno de los tres órganos institucionales de la Comunidad Autónoma, en unión de la Junta General y del

Consejo de Gobierno. El Presidente es órgano institucional a título individual y no como cabeza de otro órgano institucional que él preside, el Consejo de Gobierno. El Presidente es primariamente Presidente del Principado y en calidad de tal le corresponde la presidencia del Consejo (art. 32.2 EA). En virtud de esta caracterización el Presidente "ostenta la suprema representación del Principado y la ordinaria del Estado en Asturias". Esta organización institucional es igual en todas las Comunidades Autónomas y obedece al mimetismo de los Estatutos *ex* art. 143 CE en relación con los aprobados por el procedimiento del art. 151 CE. Éstos estaban constitucionalmente obligados a establecer la estructura organizativa que les imponía el art. 152 CE, y en ella se incluía la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma, "elegido por la Asamblea (legislativa), de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, (y) al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea". El EA, al seguir un procedimiento de elaboración distinto, hubiera podido articular una organización institucional diferente, pero no fue así.

La arquitectura autonómica resultante es una forma política híbrida, por la doble faceta del Presidente, como supremo representante del Principado y como representante ordinario del Estado en Asturias, de un lado, y como Presidente del órgano colegiado de gobierno, por otro (art. 32.2 EA). En el primer plano actúa como órgano institucional propiamente dicho y personifica jurídicamente al Principado como Comunidad Autónoma y representa al Estado en una de sus partes. Esta primera posición más institucional tiene, pues, un sentido dual que se corresponde con la forma territorial del Estado; un sentido de unidad del ente autonómico hacia el exterior (representante supremo del Principado) y un sentido de unidad del Estado en relación con una de sus partes (representante ordinario del Estado en el Principado).

En el segundo plano la posición del Presidente es más política; como Presidente del Consejo de Gobierno se inserta dentro de la forma de gobierno del Principado que el EA establece, y su espacio institucional se define en términos más políticos e internos, en su relación con la Junta General y con el propio Consejo. No por ello pierde singularidad y preeminencia el Presidente, ya que no queda diluido estatutariamente en el Ejecutivo. Como Presidente del Consejo, dirige la política de la Comunidad conformando la voluntad política de los diputados que le prestan su apoyo parlamentario; designa y separa libremente a los Consejeros y, aunque la responsabilidad política de los miembros del Consejo es solidaria (art. 34.1 EA), previamente el art. 32.3 EA subraya que el Presidente responde políticamente ante la Junta y en él se centra el protagonismo de los instrumentos de exigencia de responsabilidad política: la cuestión de confianza y la moción de censura (art. 35 EA); también la facultad de disolver anticipadamente la Junta General (art. 25.3 EA). Además la configuración de estos instrumentos dentro del llamado parlamentarismo racionalizado le permiten su subsistencia política incluso estando en franca minoría parlamentaria.

La existencia de esta doble proyección –institucional y política– de la presidencia autonómica posiblemente se deba en parte al deseo de querer trasladar a las Comunidades Autónomas la misma "forma política del Estado", "la monarquía parlamentaria" (art. 1.3 CE), pero sin el componente monárquico y sin la voluntad de crear un órgano específico y distinto a la presidencia del Ejecutivo, de manera que la figura y las funciones representativas y simbólicas del Rey como Jefe del Estado recaen en el Presidente del Consejo de Gobierno. Con el fin de realzar esta faceta institu-

cional estatutariamente se invierte la posición del Presidente de manera que aparece, en cuanto Presidente de la Comunidad Autónoma, como uno de sus órganos institucionales primarios que, además, es Presidente del Consejo de Gobierno (como se verá al hablar del procedimiento para su elección, esta necesidad de que alguien realice en las Comunidades Autónomas las funciones que el Rey desempeña en el Estado no se resuelve siempre concentrando las atribuciones y competencias regias en el Presidente autonómico).

El que el Presidente del Principado sea a la vez Presidente del Consejo de Gobierno y no al revés tiene un fundamento más hondo y un profundo significado jurídico y político. La preeminencia del Presidente como órgano institucional de la Comunidad Autónoma es tanto más necesaria cuanto más política es la autonomía territorial a la que se accede. El Presidente gestiona y administra desde su Gobierno, pero para la identidad política de la Comunidad Autónoma ha de aparecer ante el exterior como el órgano que representa su voluntad y sus intereses y, hacia el interior, como el órgano que ejerce la representación ordinaria del Estado, sin que esta tarea quede encomendada a un órgano del Estado, ajeno a la Comunidad Autónoma. De ahí que algunos Estatutos para expresar esa suprema representación del Ente Autonómico digan que el Presidente representa a su sustrato político, al país, a la región o a la nacionalidad; en definitiva, al pueblo de la Comunidad o a la Comunidad como pueblo (art. art. 33.2 Estatuto vasco, art. 21.2 Estatuto aragonés o art. 33 Estatuto extremeño). De ahí también que en alguna Comunidad como Cataluña exista la figura del "Conseller en Cap" o Primer Consejero, que es algo más que un Vicepresidente, y que asume la gestión administrativa de la actividad de Gobierno, para dejar al Presidente de la Generalidad la función más institucional y de representación política de Cataluña y la función de orientar las grandes líneas de gobierno dirigidas a "hacer país". En suma, el que el Presidente sea un órgano institucional básico de la Comunidad por ser su Presidente y no por ser Presidente del Consejo de Gobierno subraya la forma territorial del Estado, el profundo calado que tienen las Comunidades Autónomas en la articulación constitucional de España como Estado y como nación plural, y deja en un segundo plano –no por ello insustancial– la posición del Presidente como jefe del Ejecutivo dentro de la forma de gobierno del ente autonómico.

El doble plano de la presidencia acarrea no pocos problemas, porque no siempre es fácil que el Presidente o los que con él se relacionan (fundamentalmente la oposición y el Gobierno de España o sus ministros) sepan deslindar uno del otro. Con demasiada frecuencia se emplea lo que debieran ser relaciones institucionales como arma política partidista, sobre todo cuando el partido en la oposición regional es el que cuenta entre sus filas al Presidente y ministros del Gobierno de España. Y, al revés, el Presidente regional se envuelve en la bandera de la Comunidad, en cuanto supremo representante de ésta, para tildar las críticas a su gestión de ataques a la autonomía y a la Comunidad como institución y como pueblo.

III.2.3. Elección y cese.

III.2.3.1. Condición estatutaria para ser candidato.

El art. 32.1 EA exige la condición de diputado regional para ser Presidente, ya que dispone que "El Presidente del Principado de Asturias será elegido por la Junta

General de entre sus miembros y nombrado por el Rey". Una previsión que ya aparece en el art. 21 del borrador del anteproyecto de Estatuto.

Todos los Estatutos contemplan igual requisito de elegibilidad, sin duda, porque esa condición la impone el art. 152 CE para los Presidentes de Comunidades Autónomas constituidas al amparo del art. 151 CE, y las Estatutos de las demás Comunidades siguieron el ejemplo, excepto el Estatuto navarro (Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) hasta su reforma por la Ley Orgánica 1/2001, que acaba por seguir el ejemplo de todos los demás (art. 29.1). El requisito fortalece la forma parlamentaria de gobierno autonómico, pero en el caso de Comunidades Autónomas *ex* art. 143 CE, como es el Principado de Asturias, se trata de una autolimitación innecesaria y puede que inconveniente.

La implantación del comentado requisito tiene importancia, sobre todo en parlamentos pequeños, porque cierra excesivamente las posibilidades de elección. Si en situaciones normales ello no plantea problema alguno, pues lo lógico es que el cabeza de la lista electoral más votada sea investido como Presidente, puede convertirse en una hipoteca al no dejar abierta una vía para solventar un posible bloqueo de las negociaciones para la elección de este órgano o para la presentación de una moción de censura constructiva con un candidato no diputado. Piénsese por ejemplo en una crisis de un partido mayoritario que se resuelve con el nombramiento como Secretario general de una persona que no es diputada o el resultado de unas elecciones primarias a mitad de legislatura que da como ganador a quien no tiene el acta de diputado. O el caso del Presidente del Principado durante la IV legislatura. Tras las elecciones de 1995 el Grupo Popular constituía la minoría mayoritaria en la Junta General y, ante la falta de acuerdo entre PSOE e IU, fue elegido Presidente el cabeza de lista del PP, Sergio Marqués. A mitad de legislatura, éste fue expulsado del PP y de su Grupo parlamentario por desavenencias internas; también cuatro diputados que le siguieron prestando su apoyo. El Presidente no presentó su dimisión y continuó gobernando con tan menguado sustento parlamentario. El PP no contaba con votos suficientes para hacer prosperar una moción de censura y PSOE e IU, que juntos sí tenía mayoría absoluta, no se ponían de acuerdo en la interposición de una moción de censura, entre otras cosas porque el candidato que querían los socialistas era en ese momento alcalde de Gijón, pero no diputado regional. Quizá de haber existido la posibilidad de elegir la oposición mayoritaria un candidato de consenso fuera de los escaños de la Junta General, la crisis no se hubiese prolongado.

III.2.3.2. Procedimiento de propuesta: impulso político y posibilidad de una pluralidad de candidatos.

En general, el art. 99 CE, que regula la designación del Presidente del Gobierno de España, sirvió de modelo a los Estatutos de Autonomía en la configuración de los trámites para la elección del Presidente autonómico. Sin embargo, la ausencia de la intervención del Rey en este ámbito territorial entraña una diferencia, resuelta no siempre de igual modo por los Estatutos y su legislación de remisión.

En efecto, el art. 99 CE dispone que "después de cada renovación del Congreso de los Diputados y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con

representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno". Está fuera de toda duda la importancia de la intervención del Rey en el proceso de investidura del candidato a Presidente del Gobierno, habida cuenta de que la consulta con los referidos grupos políticos es preceptiva, pero no vinculante. Esto no significa que el Rey pueda obrar de espaldas a los resultados electorales o a la composición política del Congreso de los Diputados, porque su competencia para realizar la propuesta ha de encuadrarse en la función que el art. 56.1 CE atribuye al Rey en cuanto "árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones"; simplemente que tiene cierta capacidad de maniobra para, a la vista de las consultas evacuadas, proceder a la propuesta que a su juicio sea más viable. La actuación del Presidente del Congreso se limita al refrendo de la propuesta regia y a la de ser mero portavoz de la misma. En las Comunidades Autónomas el vacío que deja la figura del Rey como proponente de candidatos no se llena de manera uniforme. En unos casos se otorga ese papel al Presidente del parlamento regional; en otros, a los grupos parlamentarios, a los diputados o a las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Con la primera fórmula se desea realzar la figura del Presidente del parlamento autonómico como órgano de equilibrio y moderación de la Cámara; como órgano de *impulso institucional* que propicie la provisión de la Presidencia de la Comunidad y de su Consejo de Gobierno, más que de impulso político, y en este sentido encarna atributos semejantes a los que al Rey le asigna el art. 56.1 CE. El Presidente del Parlamento propone el candidato, pero, al igual que el Rey, lo ha de hacer previa consulta con las fuerzas políticas "representadas" en la Asamblea legislativa. Algunos Estatutos (gallego, cántabro, y aragonés, entre otros) refuerzan ese papel institucional añadiendo que el Presidente debe oír también a la Mesa de la Cámara.

La capacidad de maniobra del Presidente del Parlamento es importante en la medida en que, al igual que el Rey en el art. 99.1 CE, no está vinculado por las propuestas que reciba (salvo en el caso de Extremadura), pero bastante limitada si se tiene en cuenta que su actuación es institucional, o sea, instrumental respecto del resultado electoral y de la composición política de la Cámara. Desde luego, no sería lícito un comportamiento suyo al margen de esta legitimidad democrática, cosa que queda patente de la lectura de la STC 16/1984.

El Principado de Asturias responde a una segunda fórmula, que rige también en otras dos Comunidades (País Vasco y Valencia). Antes también en Extremadura, pero, tras la reforma en 1999 de su Estatuto, el procedimiento establecido se ha quedado en un híbrido más cercano a la primer fórmula que a la segunda. Con ésta lo que se pretende es dar primacía al *impulso político* en el seno de la Cámara, para lo cual el protagonismo de las propuestas recae directamente bien en un número mínimo de parlamentarios (Asturias), bien en "los grupos parlamentarios" (Valencia), bien en "los grupos políticos con representación parlamentaria" (País Vasco). En esta fórmula el Presidente de la Cámara queda, al igual que el Presidente del Congreso en el art. 99 CE, como simple informador de la o las candidaturas presentadas y como oficiante en la ordenación del proceso de elección. Además, como es obvio, surge la posibilidad de una pluralidad de candidaturas, lo cual supone una complejidad adicional en el procedimiento de elección.

El art. 32 EA nada dice al respecto y es la ley de remisión (art. 32.4 EA) la que opta por la fórmula de *impulso político* que, no obstante, ya se apuntaba en la disposición transitoria primera, 4. *a* EA para el procedimiento de elección del primer

Presidente del Principado. La Ley 6/1984 no cambia el criterio de presentación de candidatos en ella establecido y dispone que "El Presidente de la Junta proclamará candidatos a aquellos que con una antelación de veinticuatro horas hubieran sido propuestos como tales ante la Mesa por, al menos, cinco miembros de la Junta" (art. 3.1.2º). La iniciativa de la propuesta se atribuye a los diputados y no a los grupos parlamentarios. Esto es doblemente sorprendente en un parlamentarismo cada vez más racionalizado. De un lado, porque se hace recaer la propuesta en los diputados individualmente considerados y no en los grupos parlamentarios en los que se integran, auténticos protagonistas de la vida política de la Cámara y que prácticamente la monopolizan. De otro, porque el número que se exige para presentar a un candidato es muy bajo, bastan cinco diputados, o sea una novena parte de la Junta General del Principado, constituida por cuarenta y cinco diputados. Quiere ello decir que se permite formalizar candidaturas con muy escaso apoyo parlamentario y sin una mínima exigencia de que puedan prosperar. Hubiera sido más razonable requerir para la presentación de candidatos a Presidente del Principado al menos el mismo número de parlamentarios que el demandado para presentar una moción de censura, que, al ser "constructiva", es una vía indirecta de elección de Presidente. El art. 8 de la Ley 7/1984, de Relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias, fija ese número en el 15 por 100 de la Cámara, o sea, en siete diputados, que si es un cantidad aceptable para iniciar una moción de censura, el número sigue siendo de todos modos bajo para presentar una alternativa a la Presidencia del Principado.

El plazo para la presentación de candidaturas es relativamente breve. Una vez constituida la Junta General, su Presidente debe convocar en el plazo de diez días al pleno de la Cámara para la elección del Presidente (art. 3.1.1º Ley 6/1984) y las candidaturas deben formalizarse ante la Mesa de la Junta con una antelación de veinticuatro horas al día fijado para dicho pleno (art. 3.1.2º). Aquel plazo rige también para los demás casos en que sea necesaria la elección de Presidente del Principado (art. 13 Ley 6/1984), salvo en los supuestos de cese por perdida de la confianza parlamentaria (que, según el art. 18.2 Ley 7/1984, en el caso de la no aprobación de una cuestión de confianza será de quince días).

La Mesa realiza un control meramente formal de las propuestas presentadas (art. 37.1 d] y e] RJG) y el Presidente se limita, transcurridas aquellas veinticuatro horas, a la proclamación oficial de las candidaturas aceptadas por la Mesa (art. 3.1.2º Ley 6/1984).

El Presidente de la Junta General sólo cobra cierto protagonismo si se bloquea la elección, que según la citada Ley sólo se produciría en caso de un empate continuado entre candidatos. En tal supuesto, le corresponde al Presidente decidir si se reitera la votación o se tramitan por los diputados nuevas propuestas en los términos antes señalados (arts. 3.1.6º Ley 6/1984 y 171.4 RJG).

III.2.3.3. Procedimiento de elección: exposición del programa de gobierno y votación.

La fase central del procedimiento de elección del Presidente autonómico tiene lugar con la exposición del programa por el candidato o candidatos y su posterior debate y votación. En todas las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la fór-

mula de propuesta de candidatos, éstos deben exponer ante la Cámara su programa de gobierno. Tal exigencia significa que la votación no es sólo el pronunciamiento sobre una persona, sino también sobre el programa que pretende realizar. Por tanto, el resultado favorable entraña, además de la elección del candidato, el otorgamiento de la confianza parlamentaria hacia su programa, y de ahí que la mayoría de los Estatutos se refieran expresamente a las votaciones de "investidura" de la confianza parlamentaria del candidato y que en algunas de las leyes autonómicas reguladores de la figura del Presidente, entre ellas la ley asturiana 6/1984 (art. 3.1.4º), se afirme de manera explícita que la elección comporta la aprobación del programa de gobierno. De manera más explícita, el art. 25.9 EA afirma que corresponde a la Junta "aprobar el programa del Consejo de Gobierno" y el art. 1 de la Ley 7/1984 dispone que la Junta, en el marco de sus funciones, elige de entre sus miembros al Presidente del Principado y "aprueba el programa de éste".

Desde el borrador hasta el texto definitivo del EA se incluyó siempre en una de sus disposiciones transitorias que en la elección del primer Presidente del Principado el candidato o candidatos deberían, además de exponer su programa de gobierno, proponer la composición del Consejo de Gobierno que pensaban formar caso de resultar electos. "Con la elección del Presidente se entiende aprobado su programa y la composición del Consejo de Gobierno" (Disposición transitoria primera, 4, *b* EA). Esta simultánea doble investidura, del Presidente y de su Consejo de Gobierno, no se menciona en el articulado del Estatuto y desaparece en la ley 6/1984, de manera que el candidato ya no tiene obligación de exponer ante la Cámara dicha composición.

La concurrencia de varios candidatos no es óbice para que en una misma sesión se realice tanto la exposición de sus respectivos programas como el debate subsiguiente (art. 3.1.3º Ley 6/1984). Este precepto remite al RJG la regulación de dicho debate. Según el art. 169 RJG, "3. La sesión comenzará con la lectura por uno de los Secretarios de los candidatos propuestos. A continuación, éstos, siguiendo el orden de presentación de las candidaturas, expondrán, sin limitación de tiempo, las líneas generales del programa del Gobierno que pretendan formar. 4. Finalizada la exposición de cada candidato se suspenderá la sesión durante veinticuatro horas, reanudándose con la intervención de un representante por cada uno de los Grupos Parlamentarios, por cuarenta y cinco minutos como máximo, cada uno. 5. Los candidatos propuestos podrán contestar a los representantes de los Grupos durante un tiempo máximo de treinta minutos cada uno. Los representantes de los Grupos tendrán derecho a una réplica de diez minutos. De igual tiempo dispondrán los candidatos. A continuación se suspenderá la sesión fijándose por la Presidencia la hora en que haya de reanudarse para proceder a la votación".

El procedimiento de votación para la elección del Presidente varía en cada Comunidad Autónoma, aunque la mayor parte sigue el modelo establecido en el art. 99 CE; en todo caso, hay dos ideas imperantes: la exigencia de mayoría absoluta en una primera votación y el fijar (salvo los Estatutos gallego y valenciano) instrumentos de racionalización que no dilaten sin fin el proceso de elección.

El art. 32.1 EA dispone que "la elección se hará por mayoría absoluta de los miembros de la Junta en primera convocatoria, y por mayoría simple en las posteriores, debiendo mediar entre cada convocatoria al menos cuarenta y ocho horas". Esta redacción se asemeja, al menos en apariencia, a la inicial del borrador de Estatuto (art. 21.3 "Su elección exigirá en primera votación el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Junta. En segunda, será proclamado el candidato que

ostenta el mayor número de votos"). Luego se verá que la semejanza no es tanta y que las diferencias no son irrelevantes. Entre medias hubo cambios que apenas alteraban el sentido del borrador EA, pues si bien en el articulado del Anteproyecto y del Proyecto desaparece el procedimiento de elección, cuya determinación se remite a la ley, en las disposiciones transitorias se recupera el espíritu inicial: posibilidad de varios candidatos y exigencia de mayoría absoluta para ser electo en primera convocatoria; de no alcanzarse esta mayoría, acceso a una segunda convocatoria de los dos candidatos más votados en la primera y exigencia de mayoría absoluta en primera votación y, en su defecto, de mayoría relativa en las votaciones siguientes.

Los cambios significativos en el procedimiento de elección del Presidente se producen en la tramitación del EA en el Senado, tras el verano de 1981. La razón hay que buscarla en la voluntad de los partidos mayoritarios de cortar el traje autonómico de las Comunidades *ex* art. 143 CE bajo un mismo patrón diseñado por una denominada Comisión de Expertos y plasmado en unos Acuerdos en materia autonómica firmados en julio de 1981 por el Gobierno de UCD y el PSOE. En tales Acuerdos figuraba un capítulo VI dedicado a las instituciones autonómicas y en el que se preveían dos cuestiones relevantes, porque reconducían el procedimiento de elección del Presidente autonómico al esquema previsto por el art. 99 CE para la investidura del Presidente del Gobierno. La primera es que "El Presidente de la Comunidad Autónoma deberá ser designado por la Asamblea por mayoría absoluta de sus miembros o, en su defecto, *en el plazo máximo de dos meses*, *por mayoría simple*". La segunda cuestión llena de sentido a los términos subrayados y consiste en la recomendación de que "en los futuros Estatutos debe dejarse abierta la posible *disolución de las Asambleas legislativas sólo en el caso de que, por mayoría absoluta o, en su defecto, por mayoría simple, la Asamblea electa no pueda, en el plazo de dos meses, nombrar Presidente de la Comunidad Autónoma*".

Así pues, se aprovecha la tramitación en el Senado del Estatuto asturiano –primero en aprobarse de las Comunidades *ex* art. 143 CE– para introducir esos criterios. Ratificadas las modificaciones por el Congreso de los Diputados, el resultado final fue que en el art. 32.1 EA figura que la elección de Presidente se hará "por mayoría absoluta de la Junta General en primera convocatoria y por mayoría simple en las posteriores" y se añade un párrafo nuevo que establece la *cláusula de disolución de la Junta* "si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la constitución de la Junta ningún candidato hubiere sido elegido". La concreción del procedimiento de elección del primer Presidente que antes había en una disposición transitoria del Anteproyecto y del Proyecto, desaparece en la disposición transitoria primera del Estatuto finalmente aprobado, cuyo texto en su apartado *c)* se remite lacónicamente al articulado: "La elección del Presidente del Principado entre los candidatos proclamados se hará con aplicación de lo establecido en el artículo 32.1 de este Estatuto". Aquellas ideas que desde el borrador se apuntaban (hipótesis de una segunda votación sobre los dos candidatos más votados en la primera, elección en esta segunda votación al que de ellos obtenga más votos), se esfuman en el texto final de Estatuto. No es que queden expresamente vedadas a la ley llamada a concretar el procedimiento de elección del Presidente, pero cuando menos es llamativo, por no decir relevante, que habiendo sido inicialmente contempladas desaparezcan de la redacción definitiva y, en cambio, se incluyan nuevos elementos, como aquella cláusula de disolución de la Junta, que no dejan de ser significativos. Tan sólo se mantiene en la citada disposición transitoria la idea de una posible concurrencia de candida-

tos, pues habla de la elección del Presidente del Principado "entre los candidatos proclamados", fruto de que en la misma disposición, apdo. 4, *a*, como ya se ha comentado, se prevé que la presentación de candidatos surja de las propuestas firmadas por un mínimo de cinco diputados.

Pese a que todo hacía pensar que, una vez pasado por el cedazo de aquellos Acuerdos Autonómicos, el Estatuto seguía el modelo del art. 99 CE para la elección del Presidente del Principado, la Ley 6/1984 desarrolló el art. 32.1 EA optando por un modelo distinto. En realidad recuperó el esquema que aparecía inicialmente en el borrador del Estatuto y en las disposiciones transitorias del Anteproyecto y Proyecto de Estatuto y que dejó de figurar en el texto final del EA. La Ley, en su art. 3, tras regular aquel trámite de propuesta de candidatos a Presidente suscrita cada una por al menos cinco diputados y suponer la existencia de varias candidaturas presentadas, dispone en su apartado 1:

"4º.Resultará elegido Presidente y aprobado su programa de gobierno el candidato que hubiera obtenido el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta. 5.º Si ninguno de los candidatos obtuviese dicha mayoría, se celebrará nueva votación cuarenta y ocho horas después, siendo candidatos los dos más votados en la anterior. Resultará elegido el que de ellos obtenga mayor número de votos. 6.º Si se produjese empate, el Presidente de la Junta convocará nueva votación que no podrá celebrarse hasta transcurrida al menos cuarenta y ocho horas y si, una vez realizada ésta, persistiese el empate, podrá reiterarse la votación o tramitarse nuevas propuestas siguiéndose el procedimiento establecido en los apartados anteriores". En su apartado segundo regula la forma de votación: "La votación sobre la elección del Presidente se realizará de forma pública y por llamamiento. Los Diputados responderán con el nombre de uno de los candidatos o pronunciarán «me abstengo»" y, en su art. 4, la Ley, obligada por el art. 32.1 EA, reproduce la cláusula de disolución de la Junta para el caso de que transcurridos dos meses ninguno de los candidatos propuestos hubiera resultado electo.

La relativa indefinición del art. 32.1 EA sobre el procedimiento concreto de elección del Presidente le permitió al legislador ver la posibilidad de optar entre dos modelos: el de *investidura*, que es el establecido en el art. 99 CE y el de *elección propiamente dicha o pura elección*, que es el implantado en el País Vasco. La Ley se decantó por este último. La diferencia es importante, no sólo en lo que respecta al procedimiento a seguir, sino también y sobre todo porque incide en la forma de gobierno que se implanta a través de una ley del Principado, aunque eso sí, una ley reforzada, por cuanto para su aprobación se exige mayoría absoluta (art. 32.4 EA), cosa que no sucede en el caso del País Vasco (art. 33.3 de su Estatuto).

III.2.3.4. ¿Investidura o elección?.

Lo que caracteriza a una y a otra forma de elección parlamentaria del Presidente es el modo en cómo obtiene éste la necesaria confianza política de la Asamblea legislativa. En el *modelo de investidura*, la confianza la otorga expresamente la Cámara, a través de la voluntad manifestada por los diputados a favor o en contra del candidato o absteniéndose (o, si la votación fuese secreta, votando en blanco). En el *modelo de elección* la confianza es presunta; se le supone al candidato electo por el hecho de serlo; la Asamblea legislativa no se pronuncia sobre el grado de confianza

que le merece el candidato o los candidatos, simplemente elige a uno sin importar en principio el grado de apoyo parlamentario con el que cuenta. Se trata ante todo de eliminar el vacío de poder en la presidencia del gobierno, dejando para más adelante (por regla general) la posibilidad de que la Cámara retire expresamente la confianza al Presidente a través de una moción de censura o de una denegación de una cuestión de confianza.

Sin duda, la opción por un modelo de *pura elección* se ve favorecida cuando, como sucede en Asturias, la iniciativa para presentar candidaturas corresponde a los parlamentarios, pues nace la oportunidad de que haya varios candidatos entre los que habrá que elegir a uno. Sin embargo, el que cinco diputados puedan presentar un candidato y que teóricamente pueda haber hasta nueve candidatos (e incluso más, pues no está prohibido a los diputados promover más de una candidatura) no significa necesariamente que deban someterse simultáneamente a una misma votación; puede haber una pluralidad de candidatos y, no obstante, aplicarse un modelo de investidura. Este era el caso extremeño hasta la reforma de su Estatuto en 1999 y, en parte, es el caso valenciano actual en lo que se refiere a la fase de investidura del presidente en primera vuelta (art. 3.3 Ley valenciana 5/1983 en su redacción dada por Ley 6/1995). La posible concurrencia de varios candidatos no impide un proceso de investidura, ya que la confianza se puede otorgar expresamente mediante una votación individualizada y sucesiva, y no conjunta, de los candidatos. De este modo los diputados manifestarán su apoyo o su rechazo candidato por candidato, tal como sucede en el procedimiento previsto en todas las Comunidades Autónomas para cuando se presenten simultáneamente varias mociones de censura, cuyo debate puede ser conjunto pero cuya votación ha de realizarse necesariamente por separado (art. 186.3 RJG en relación con el art. 35.2 EA).

Durante el debate parlamentario de la ley 6/1984 (Diario de Sesiones nº 27, de 29-6-1984, pp. 325 y ss.) se argumentó en defensa del *modelo de elección* que de una interpretación sistemática del art. 32 EA se deduce que en él "se regula inequívocamente un procedimiento puro de elección". Sin embargo, y a pesar del señalado margen de libertad que deja dicho precepto, todo apunta hacia una predeterminación estatutaria del *modelo de investidura*. No sólo cabe recordar el giro que da el Senado a la redacción del art. 32 EA y que orienta el procedimiento de elección del Presidente del Principado en los cauces de uniformidad establecidos en los Acuerdos Autonómicos de 1981. Es que el propio texto del art. 32 EA y la propia disposición transitoria primera EA prevista para la elección del primer Presidente el Principado contienen importantes elementos típicos de un sistema de requerimiento de confianza expresa y no presunta y que son, además, elementos comunes al procedimiento de designación del Presidente establecido en cualquiera de las Comunidades Autónomas. En todas ellas se exige que para ser electo en primera vuelta el candidato ha de obtener *mayoría absoluta* y es común la obligación de los candidatos de exponer su *programa de gobierno*, sobre el que se abrirá el oportuno *debate* parlamentario.

Aunque concurran varios candidatos y se sometan a una votación simultánea, la exigencia de mayoría absoluta en la primera vuelta deja en un segundo plano el componente "electoral" del sistema de designación. La mayoría absoluta establece un umbral de confianza fijo, no variable, que expresamente debe superar cualquier candidato para ser electo. En tal supuesto no cabe hablar de confianza presunta o implícita en la elección o preferencia de un candidato sobre los demás, ya que esta preferencia no es suficiente para ser electo y, por tanto, para suponer otorgada la con-

fianza por la Cámara. La exigencia de la mayoría absoluta significa que ha de quedar patente que el candidato cuenta con la confianza de la mayoría de los miembros de la Junta General del Principado. En la conquista de esa confianza los candidatos no compiten con los demás, compiten por rebasar el umbral de la mayoría absoluta, único que en primera votación permite a uno alzarse con la elección.

Por lo que se refiere a los otros elementos citados, si una de las características más acusadas del modelo puro de elección es la presunción de confianza del candidato electo, no tiene mucho sentido la "exposición de programas" y el posterior "debate", ya que ello entraña ligar la elección del candidato al previo convencimiento de los diputados sobre su programa de gobierno. Pudiera argüirse que al haber varios candidatos la exposición de programas de gobierno y su debate poseen únicamente la finalidad de clarificar la elección, no la de recabar la confianza de la Cámara. Sin embargo, el argumento decae cuando se presenta un solo candidato, que es el supuesto más habitual. Si en un modelo de de elección pura el diputado no puede votar en contra, sólo votar a favor o abstenerse, la existencia de un único candidato convierte la elección en una designación prácticamente automática, con la consiguiente presunción de la confianza parlamentaria; en este caso no tendría razón de ser que el candidato expusiese su programa y se sometiese a un debate carente de trascendencia. Además, la relevancia que en sí mismo tiene el programa queda patente en el art. 24.9 EA, que atribuye a la Junta "aprobar el programa del Consejo de Gobierno", y en el art. 35.1 EA que permite al Presidente vincular su continuidad en el cargo a la aprobación de una cuestión de confianza sobre su programa.

Igualmente apunta hacia el modelo de investidura la cláusula de disolución anticipada de la Junta para el caso de que transcurridos dos meses a partir de la constitución de ésta ningún candidato hubiera sido elegido (art. 32.1 párr. 2º EA). Se trata de una disposición semejante a la prevista en el art. 99.5 CE, integrada en el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno y que tiene su razón de ser en la posibilidad de que ningún candidato obtenga la confianza parlamentaria. En un modelo de elección (confianza presunta) esa cláusula no tiene mucho sentido. Al optar la ley 6/1984 por este modelo, la cláusula de disolución anticipada de la Junta sólo es de aplicación para resolver un reiterado empate entre dos candidatos sometidos a una elección por mayoría relativa (art. 3.1.6º Ley 6/1984) Aunque improbable, el supuesto es posible. Sin embargo, en tal situación, si el art. 32.1 EA hubiera querido establecer un modelo de elección (confianza presunta), habría dispuesto vías menos traumáticas para crear esa presunción; por ejemplo, tras continuados empates, proclamar electo al candidato perteneciente a la candidatura más votada en las pasadas elecciones. La disolución de la Junta, además de una medida de coerción a los diputados para que resuelvan la elección antes de dos meses, es la confirmación de la incapacidad de la Cámara para otorgar una confianza que se quiere que emane de ella y no que se presuma por vía estatutaria. De ahí que se recurra a la disolución de la Asamblea legislativa como medio para poder constituir una nueva voluntad política que pueda otorgar a algún candidato la necesaria y expresa confianza parlamentaria.

Hasta aquí pudiera entenderse, pese a los indicios mencionados, que la Ley 6/1984 aprovecha la estructura abierta del art. 32.1 EA para implantar un procedimiento de designación del Presidente del Principado distinto al del art. 99 CE y que sirvió de plantilla para la mayoría de las Comunidades Autónomas. Incluso ha de decirse que la idea de atribuir a los diputados la iniciativa de propuestas de candi-

datos a Presidente, haciendo posible la existencia de una pluralidad de candidatos, da coherencia a la doble votación prevista en el modelo de investidura con candidato único del art. 99 CE. La exigencia de mayoría absoluta en una primera votación no tiene mucho sentido cuando el candidato puede salir elegido en una segunda votación por mayoría simple cuarenta y ocho horas después. Por el contrario, tiene razón de ser cuando, habiendo varios candidatos, una primera votación permite bien elegir a aquel que cuenta con el apoyo de la mayoría de la Cámara, bien seleccionar a los dos candidatos que, sin haber obtenido mayoría absoluta, han resultado ser los más votados. De este modo accederían a una segunda votación los dos más votados en la primera, quedando descartados los demás si los hubiere (art. 3.1, 4º y 5º Ley 6/1984). Pero esto no tiene que ver necesariamente con el modelo de elección frente al de investidura, sino con la mera existencia de una pluralidad de candidatos, cuya votación puede ser simultánea o sucesiva (de hecho, como ya se ha comentado, no se puede hablar de *modelo de elección* cuando lo que se requiere para ser Presidente es mayoría absoluta). Así, la Ley valenciana 5/1983 dispone en su art. 3 que los candidatos a Presidente propuestos por los grupos parlamentarios se someterán de manera individual y sucesiva a una votación (por el orden de mayor a menor apoyo parlamentario a la propuesta de candidatura); resultará electo en primera vuelta el que de ellos obtenga la mayoría absoluta; si ninguno la consigue, se procede a una última votación a la que sólo podrán concurrir los dos candidatos que habiéndolo sido en la primera hubieran alcanzado un mayor número de votos. En cambio, aunque ni la Ley asturiana 6/1984 ni el RJG lo dicen expresamente, cabe deducir que en el Principado la votación en esa primera vuelta es simultánea sobre todos los candidatos presentados.

Las disonancias entre el art. 32.1 EA y su desarrollo legislativo se centran esencialmente en el procedimiento de elección en la segunda vuelta, cuando ningún candidato ha alcanzado la mayoría absoluta en la primera. En apariencia la Ley 6/1984 encaja en su modelo de elección el esquema prescrito en el EA, pero un examen más detallado revela contradicciones que ponen de manifiesto hasta qué punto ese modelo difiere del prefigurado en el Estatuto.

El art. 32.1 EA dispone que "la elección (del Presidente del Principado) se hará por mayoría absoluta de los miembros de la Junta en primera convocatoria, y por mayoría simple en las posteriores, debiendo mediar entre cada convocatoria al menos cuarenta y ocho horas". Se acaba de ver que el apdo. 4º del art. 3.1 de la Ley 6/1984 precisa el contenido de esa primera votación diciendo que "resultará elegido Presidente y aprobado su programa de gobierno el candidato que hubiera obtenido el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta" y en su apdo. 5º aclara el procedimiento a seguir en las demás convocatorias: "si ninguno de los candidatos obtuviese dicha mayoría, se celebrará nueva votación cuarenta y ocho horas después, siendo candidatos los dos más votados en la anterior. Resultará elegido el que de ellos obtenga mayor número de votos". De este texto cabe subrayar tres cuestiones. En primer lugar, presupone la existencia siempre de varios candidatos y no contempla la posibilidad de que sólo se presente un único candidato. En segundo lugar, da por sentado que en la primera vuelta no se produce un empate y, por tanto, no prevé cómo se resuelve una igualdad de votos cuando hay más de dos candidatos y esa igualdad no tiene lugar entre los dos primeros. ¿Qué dos candidatos pasan a la siguiente votación? En tercer lugar y más importante, la fórmula electoral que establece para esa segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en la primera es la *mayoría rela-*

tiva: de los dos "resultará elegido el que de ellos obtenga mayor número de votos". Aquí reside el núcleo del *modelo de pura elección,* el sistema de *confianza presunta,* que el legislador establece y que aflora en toda su magnitud y en contraste con el art. 32.1 EA si se tiene en cuenta que el tipo de voto que el diputado puede emitir en todo el proceso es el propio de un modelo de elección: "La votación sobre la elección del Presidente se realizará de forma pública y por llamamiento. Los diputados responderán con el nombre de uno de los candidatos o pronunciarán «me abstengo»" (art.3.2 Ley 6/1984; la fórmula se reproduce en el art. 172 RJG)

¿Es lo mismo la *mayoría simple* que demanda para la segunda y posteriores convocatorias el art. 32.1 EA que la *mayoría relativa* prevista por la Ley 6/1984 para la segunda votación? El sistema de elección del Presidente del Principado regulado en esta Ley se asemeja al de elección del Lehendakari en el País Vasco dispuesto en la Ley vasca 7/1981, pero difieren en el modo en que se implantaron. En el caso vasco la Ley no se vio precedida de un debate doctrinal y político sobre el modelo que establece, mientras que en el caso asturiano basta dar un repaso al Diario de Sesiones de la Junta antes referenciado para percatarse de que había una seria, consciente y articulada voluntad política de apartarse del modelo de investidura para afirmar con todos sus consecuencias el modelo de elección. Por eso los que proyectaron la Ley 6/1984 pusieron especial empeño en demostrar que el art. 32.1 EA tiene un enunciado abierto a diversos modelos de designación del Presidente autonómico y que la Ley lo que hace es optar por uno sin contradecir los requisitos fijados en dicho precepto estatutario. (El mentor de la Ley, Bernardo Fernández Pérez, por entonces Consejero de la Presidencia, defendió la Ley no sólo en la Junta General sino también por escrito en el *Comentario al art. 32 del Estatuto*, cuya lectura se recomienda en la nota bibliográfica que se adjunta).

El argumento central de la no contradicción entre el Estatuto y la Ley reside en que si bien *mayoría simple* y *mayoría relativa* no son lo mismo, pueden serlo bajo determinadas circunstancias. La esencia de la mayoría simple, se afirma, es el pronunciamiento sobre una alternativa, una opción binaria, y que generalmente se articula en una votación a favor o en contra de la medida o de la persona propuesta; la aprobación de la medida o la elección de la persona se produce si obtiene más votos a favor que en contra. Por el contrario, el sustrato de la mayoría relativa no es necesariamente el pronunciamiento sobre una opción binaria, pues puede haber múltiples opciones; para elegir una de entre ellas se votan conjuntamente y triunfa aquella que obtiene más votos en relación con lo que obtuvo cada una de la demás. Puede también que haya una sola opción o candidatura en cuyo caso la elección está asegurada. Por tanto, la coincidencia entre mayoría simple y mayoría relativa sólo puede acontecer en el supuesto de una opción binaria, en la que votar al candidato *A* es como votar en contra del candidato *B* y al revés. El art. 3.1.5º de la Ley, al disponer que sólo pasan a la segunda votación los dos candidatos más votados en la primera, fija una opción binaria y al decir que resultará elegido el que de ellos obtenga mayor número de votos es como si afirmase que la elección se resuelve por mayoría simple (a favor de un candidato y, por deducción, en contra del otro).

Sin embargo, las contradicciones entre el Estatuto y la Ley no desaparecen por completo. Aunque el concepto de mayoría simple es susceptible de diversas interpretaciones, el art. 106.1 RJG concreta ese concepto: "Se entenderá que hay mayoría simple cuando los votos positivos sean superiores a los negativos, cualquiera que sea el número de las abstenciones, los votos en blanco y los nulos". Por tanto, es difícil

de explicar cómo este criterio lo cambia la Ley 6/1984 y articula la mayoría simple mencionada en el art. 32.1 EA a través de una fórmula de votación en la que el diputado no puede emitir un voto negativo, sino sólo diciendo en voz alta el nombre del candidato o pronunciando "me abstengo". Más inexplicable resulta que el art. 172 del vigente RJG, aprobado en 1997, reproduzca el tipo de votación que establece el art. 3.2 de la Ley 6/1984, ya que no se trata de definir una mayoría cualificada a la que se refiere el art. 27.4 EA. Si el art. 32.1 EA se refiere a una elección por mayoría simple y el art. 106.1 RJG entiende la mayoría simple en el sentido antes mencionado, es de suma incoherencia dar una definición distinta a la mayoría simple en el caso de de la elección del Presidente, por el mero hecho de que así lo hace la Ley. Por encima de ella están los arts. 27.4 y 32.1 EA.

La Ley a la que se remite el art. 32.4 EA ha de tener por objeto, entre otras cosas, la regulación del procedimiento de elección, pero sin alterar los conceptos de mayoría definidos en el RJG, materia que el EA reserva a esta norma. La mayoría simple definida en el RJG obliga a que la votación de los dos candidatos se haga por separado y a que el diputado pueda votar Sí, No o abstenerse. Esto da sentido, además, a la expresión del art. 32.1 EA cuando se refiere a la exigencia de mayoría simple en las *posteriores* convocatorias a la primera. Es decir, está contemplando la posibilidad de que ningún candidato salga elegido en la segunda convocatoria (como sucede en el art. 99 CE) y por eso habla de "posteriores" convocatorias, en plural. La Ley, en cambio, sólo prevé que haya más de dos convocatorias para el caso de empate entre ambos candidatos.

La existencia de dos candidatos en la segunda convocatoria crea esa condición de binariedad que exige la mayoría simple, pero no tiene los mismos efectos. La mayoría relativa implica necesariamente una votación conjunta de las dos opciones, a favor de una o a favor de otra, mientras que la mayoría simple no y, como se acaba de comentar, tal cual está definida esta mayoría en el RJG, la votación debería hacerse por separado. Ello incide de manera directa en el modelo de designación del Presidente del Principado, porque con la mayoría relativa se sigue un *modelo de elección* en el que la confianza se le presume al candidato por el mero hecho de obtener más votos que el otro; por el contrario, con la fórmula de la mayoría simple, al ser votados por separado los dos candidatos, es posible que ninguno obtenga más votos a favor que en contra, y uno y otro sean rechazados sucesivamente por la Cámara; la confianza no se presume por el hecho de obtener uno más votos que el otro, si en su respectiva votación cosechó más votos en contra que a favor. La propia Ley 6/1984 parece en alguno de los párrafos de su art. 3.1 no tener claro el modelo de elección o de confianza presunta que establece, pues en caso de producirse un empate en segunda votación y persistir éste en una tercera, no adopta como solución una medida típica del modelo de elección (por ejemplo, presumir que obtiene la confianza el que de los dos haya recibido más votos en el conjunto de las tres votaciones o el que pertenezca a la candidatura más votada en las pasadas elecciones, o el integrado en el grupo parlamentario más numeroso). Por el contrario se escoge una vía propia del modelo de investidura: "(Si) persistiese el empate, podrá reiterarse la votación *o tramitarse nuevas propuestas* siguiéndose el procedimiento establecido en los apartados anteriores" (arts. 3.1.6º Ley 6/1984 y 171.4 RJG); una medida de gran parecido a la del art. 99.4 CE: "Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores".

Así pues, el carácter binario de la elección es necesario, pero no suficiente, para equiparar mayoría relativa y mayoría simple. Una y otra mayoría apuntan en materia de elección a dos modelos distintos; aquélla a un modelo de elección propiamente dicho; ésta a un modelo de investidura. De ahí que el modelo prefigurado en el art. 32.1 EA no sea tan abierto como parece y que la Ley 6/1984 opte por un modelo dudosamente conforme con el Estatuto. Pero, incluso admitiendo la equiparación de la mayoría relativa con la mayoría simple por el carácter binario de la elección que ambas encierran, el procedimiento previsto en la Ley 6/1984 se manifiesta contrario al art. 32.1 EA cuando tal binariedad no se produce; por ejemplo, en el caso de presentarse un solo candidato. En tal supuesto –hasta ahora el más habitual– la binariedad, la alternativa, únicamente se puede reconstruir con la típica estructura de la mayoría simple (art. 106.1 RJG), es decir, pudiendo votar el diputado a favor, en contra o absteniéndose. Esto es lo que sucede en la Comunidad Valenciana. El art. 15 de su Estatuto es similar al art. 32.1 EA y la ley 5/1983, de Gobierno Valenciano, abre en su art. 3.4 una segunda fase en el procedimiento de elección del Presidente similar a la del art. 3.1.5º de la Ley asturiana 6/1984, pero el Reglamento de las Cortes Valencianas, de 1994, precisa más los supuestos que pueden producirse en esa segunda fase y establece un modelo dual que garantiza la regla de la mayoría simple. Si hay dos candidatos (y, al igual que en el Principado, sólo pueden concurrir a ella los dos más votados en la primera), el modelo será de *elección* (votación conjunta y los diputados votan a favor de uno de los dos o se abstienen, y resultará electo el que de ellos obtenga el mayor número de votos). Caso de presentarse un solo candidato, o de haberse retirado por los grupos parlamentarios sus respectivos candidatos en la segunda votación quedando uno solo, entonces se aplicará el modelo de *investidura* (el diputado vota a favor, en contra o se abstiene y el candidato únicamente será electo si obtiene la mayoría simple, o sea, más votos a favor que en contra, art. 133.7 RJG). Por el contrario, la Ley asturiana 6/1984 no distingue este supuesto y aunque haya un candidato contempla el mismo procedimiento que si hubiese dos. En realidad, da por sentado que siempre habrá dos candidatos en la segunda vuelta. El resultado es que su art. 3 no prevé reconstruir el necesario carácter binario en el que se basa la congruencia de la *mayoría simple* requerida en el Estatuto y el tipo de mayoría previsto en la Ley. Aunque sólo haya un candidato a Presidente, el diputado ha de ajustarse a la fórmula de votación del art. 3.2 de la Ley: "Los Diputados responderán con el nombre de uno de los candidatos o pronunciarán «me abstengo»". Al impedir a los diputados votar en contra, teóricamente la Ley permite que en segunda vuelta el candidato resulte electo con su único voto a favor, pues los otros cuarenta y cuatro diputados de la Junta que renieguen de ese candidato sólo podrán abstenerse (o no acudir a la sesión). Podrá decirse que el candidato ha obtenido mayoría relativa, pero no que ha sigo elegido por mayoría simple. En tal situación, con un solo candidato en un modelo de confianza presunta, lo más lógico es proclamarlo directamente Presidente, pero claro está esto choca con la exigencia estatutaria de que salga elegido por mayoría simple (lo cual pone en evidencia las contradicciones entre la Ley 6/1984 y el EA).

En suma, es discutible que el art. 32.1 EA, que apunta hacia un modelo de investidura presidencial, pueda concretarse –como hace la Ley del Principado 6/1984– en un modelo de elección, con las consecuencias que ello tiene en la forma parlamentaria de gobierno. Es menos discutible la conclusión de que, en el supuesto de un solo candidato, la Ley es inconstitucional por contraria al Estatuto (al romperse la equipa-

ración entre mayoría simple y mayoría relativa) y por vulnerar el derecho del diputado a pronunciarse sobre el candidato según la regla de la mayoría simple. La solución más fácil sería introducir en la Ley asturiana la variante contenida en el Reglamento de las Cortes Valencianas para el caso de que sólo concurriese un candidato.

Resta recordar que el supuesto que contempla el art. 32.1 EA de que "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", sólo puede suceder según la Ley 6/1984 para el caso de empate entre los dos candidatos que pasan a la segunda y posteriores convocatorias. Como queda dicho, la cláusula estatutaria de disolución de la Junta pone de manifiesto hasta qué punto es forzado el modelo de elección presidencial previsto en la Ley 6/1984. De todos modos, los contrastes e incoherencias en esta materia no son privativos de la regulación asturiana. Estatutos que claramente optan por el modelo de investidura, a semejanza del art. 99 CE, no contienen la cláusula de disolución de la Asamblea legislativa si en un plazo (generalmente de dos meses) no es elegido el Presidente de la Comunidad. En su lugar se decantan por una solución que es típica de un modelo de elección, porque renuncian a que el candidato obtenga la confianza expresa de la Cámara y prefieren presumir esa confianza recurriendo a automatismos legales. Tal es el caso de Andalucía, cuyo Estatuto dispone en su art. 37.3 que si "ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado Presidente de la Junta el candidato del partido que tenga mayor número de escaños", y lo mismo prevé el art. 14.5 del Estatuto de Castilla-La Mancha; con su reforma de 2001 el Estatuto navarro (art. 29.4) abandonó esta solución y estableció la cláusula de disolución. (Aparte de la incoherencia política que la medida supone, la incorrección técnica es grande, pues ni el candidato ni los escaños son "del partido" y tampoco resuelve el asunto en caso de empate entre número de escaños).

El plazo para la disolución de la Junta General por incapacidad para elegir al Presidente del Principado es de dos meses, el mismo que señala la mayoría de los Estatutos siguiendo el ejemplo del art. 99.5 CE, aunque algunos como el de Navarra lo fijan en 30 días naturales (art. 29.4). Sin embargo en el caso asturiano el tiempo para la elección del Presidente se hace políticamente más breve respecto del establecido en otros Estatutos, porque el plazo comienza a contar desde "la constitución de la Junta", y no desde la primera votación de los candidatos a Presidente.

El que el inicio del plazo sea el día de constitución de la Junta tiene importancia por varias razones. Aparte de que acorta el periodo de tiempo para que resulte elegido un candidato, pues no permite dilatar el proceso retrasando la fecha de la primera votación, hace también posible que se pueda producir la disolución de la Junta sin que tenga que haber candidatos ni que realizarse una primera votación. (Un caso tan extremo como el sucedido en julio de 2003 en la Asamblea de Madrid, en el que nadie quería ser candidato a Presidente, no hubiera encontrado en Asturias el impedimento legal que halló en el art. 18.5 del Estatuto madrileño). Además, y esto es lo más sobresaliente, situar el inicio del plazo de disolución en la fecha de constitución de la Junta y no en la primera votación de los candidatos a Presidente, quiere decir que esa es la única posibilidad de que la Junta se disuelva de manera anticipada por obra de la ley. ¿Qué sucede si una vez nombrado el Presidente dimite o cesa por causas distintas a una moción de censura y la Junta tras dos meses no se pone de acuerdo en quién ha de sustituirle?. El art. 35.3 EA, que arrastra el corsé en su día impuesto por los Acuerdos Autonómicos de 1981, confirma la negativa a la disolución por

esta causa al establecer que "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*."

III.2.3.5. Elección del Presidente a través de una moción de censura constructiva.

La moción de censura es ante todo un instrumento parlamentario para exigir la responsabilidad política del Presidente y de su Gobierno, y de ella se hablará al comentar el art. 35 EA (III.3.6.4). Sin embargo, es preciso examinar también en esta parte la moción de censura en lo que tiene de "constructiva", es decir, como medio extraordinario de elección del Presidente.

En efecto, la vía ordinaria de acceso a la Presidencia del Principado es la acabada de comentar en el anterior epígrafe, a través del procedimiento establecido en el art. 32.1 EA y en el art. 3 de la Ley 6/1984 que lo desarrolla. Sin embargo, el art. 35.4 EA –como sucede en el art. 114.2 CE y en todos los Estatutos autonómicos– prevé una vía extraordinaria al regular la moción de censura *constructiva*. Como moción de censura busca mediante su aprobación exigir la responsabilidad política del Presidente y de su Gobierno) y provocar su cese; el carácter *constructivo* de la moción de censura reside en que para presentarla sus promotores deben incluir un candidato a Presidente del Principado y, de aprobarse la moción, el Presidente censurado presentará su dimisión y el candidato propuesto en ella se entenderá investido de la confianza de la Junta (art. 35.4 EA).

El candidato a Presidente del Principado propuesto en la moción de censura debe ser en todo caso diputado, pues rige con carácter general el requisito establecido en el art. 32.1 de que el Presidente es elegido por la Junta General "de entre sus miembros". Al inicio de este comentario ya se aludió a la innecesaria autolimitación que supone esta exigencia, máxime cuando el acceso a la Presidencia se produce merced a una moción de censura, que siempre expresa una crisis política grave. La experiencia vivida en Asturias durante la profunda crisis política acontecida durante la IV legislatura y la incapacidad para articular una moción de censura constructiva es buen ejemplo de ello.

La propuesta de la moción y por tanto del candidato inserto en ella ha de ser suscrita por al menos el 15% de los miembros de la Junta; por tanto, una cifra mayor que para presentar por la vía ordinaria un candidato a Presidente (art. 35.2 EA). El escrito de la moción de censura debe ser motivado, se dirige a la Mesa de la Cámara y debe incluir la aceptación expresa de la candidatura por el candidato (arts. 8 Ley 7/1984, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias, y 184 RJG).

La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas (art. 35.2 EA), puesto que puede haber coincidencia entre los diputados de la oposición sobre la necesidad de censurar al Presidente, pero no en la persona propuesta para sustituirle.

Pese a que el objeto central de la moción de censura es exigir la responsabili-

dad política del Consejo de Gobierno, su función *constructiva* hace que una fase principal de su tramitación consista en la exposición por el candidato de su programa de gobierno ante el Pleno (arts. 8 Ley 7/1984 y 184 RJG). De este modo se distorsiona el sentido de la moción de censura porque queda en un segundo plano la censura al Presidente y a su Gobierno y adquiere protagonismo el candidato, que se convierte en objeto de examen él y su programa. Además, el tiempo de que dispone no lo puede invertir por completo en la defensa de su programa de gobierno, sino que ha de repartirlo con los argumentos que fundamentan la presentación de la moción de censura al Consejo de Gobierno, (pese a que para ello está previsto que intervenga un firmante de la moción).

Si se hubiera presentado más de una moción de censura, el Presidente del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero habrán de ser puestas a votación por separado, siguiendo el orden de presentación (art. 186.3 RJG).

La aprobación de la moción requiere mayoría absoluta (art. 35.2 EA). De alcanzarse, el Presidente del Principado presentará su dimisión y el candidato incluido en la moción "se entenderá investido de la confianza de la Junta" (art. 32.4 EA). En apariencia este sistema de acceso a la presidencia responde a un modelo de confianza presunta, pues se considera que el candidato cuenta con la confianza de la Cámara por el hecho de aprobarse la moción de censura. Sin embargo, el *modelo es de investidura y de confianza expresa*. No se produce una *elección* entre candidatos, ya que las mociones se votan una a una. Aunque así no fuese, si para que la confianza sea expresa basta la mayoría simple, cuanto más lo será con la mayoría absoluta requerida para la aprobación de la moción de censura; un umbral cuya superación pone expresamente de manifiesto la desconfianza hacia el Gobierno, pero también la confianza que se concede al candidato. La prueba está en que la decisión sobre éste acaba transformándose en el núcleo del debate de la moción; puede que la censura al Gobierno concite la mayoría absoluta de la Junta, pero que la moción fracase precisamente porque no hay una mayoría de la Cámara dispuesta a otorgar su confianza al candidato propuesto en aquélla. Esta fue una de las razones por la que no prosperó la única moción de censura habida en el Principado de Asturias, presentada durante la IV legislatura. Tras la expulsión del Presidente Sergio Marqués del Grupo Popular, todos los miembros de la Junta General excepto los cinco diputados que apoyaban al Presidente estaban de acuerdo en la necesidad de su cese. Diputados del Grupo Popular presentaron una moción de censura, pero no fue aprobada al no estar dispuestos los demás diputados de la oposición a dar su confianza al candidato inserto en ella.

III.2.3.6. Nombramiento del Presidente.

El art. 32.1 EA dispone que una vez elegido el Presidente, su nombramiento corresponde al Rey y lo mismo sucede en el caso de que el acceso a la Presidencia del Principado sea como consecuencia de una moción de censura constructiva: "El Rey le nombrará Presidente del Principado" (art. 35.4 EA).

El art. 152.1 CE establece que necesariamente ha de ser así en las Comunidades *ex* art. 151 CE, pero el EA no hace otra cosa que seguir voluntariamente ese ejemplo cuyo contenido, por lo demás, es obvio, pues al Rey corresponde como Jefe del

Estado el ejercicio de funciones formales, unificantes y declarativas de la voluntad estatal (art. 56.1 CE). Entiende el Tribunal Constitucional que con la intervención regia "se ha querido hacer visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el art. 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo" (STC 5/1987, FJ 5).

El nombramiento del Presidente de una Comunidad Autónoma lo ha definido el Tribunal Constitucional como "un acto compuesto", en el que concurren, de una parte, la decisión del parlamento autonómico que abarca todo el proceso elección y, de otra, el nombramiento del candidato electo por el Rey y el refrendo por el Presidente del Gobierno (STC 16/1984, FJ 4). Pero "no cabe olvidar que el acto real del nombramiento está referido al momento final con que culmina la articulación de la democracia representativa en el interior de la Comunidad Autónoma; de ahí que todo el contenido del acto venga determinado por el órgano que expresa la voluntad popular en el interior de la Comunidad. El nombramiento por el Rey de la persona elegida por el Parlamento autonómico no tiene otro sentido que el anteriormente indicado de hacer visible la inserción en el Estado de la organización institucional de la Comunidad" (STC 5/1987, FJ 6).

El acto regio de nombramiento del Presidente del Principado ha de ser refrendado por el Presidente del Gobierno de acuerdo con lo establecido en el art. 64.1 CE, que sólo excepciona dos supuestos en el que el refrendo corresponde al Presidente del Congreso (Propuesta de candidato a Presidente del Gobierno y su nombramiento, de un lado, y disolución de las Cortes prevista en el art. 99.5 CE, de otro). Pese a los términos taxativos y claros de la CE en esta materia, el Tribunal Constitucional hubo de resolver diversos conflictos de competencia, transformado el primero de ellos en recurso de constitucionalidad contra la Ley vasca 7/1981, cuyo art. 4.2 disponía que el refrendo del nombramiento del Lehendakari correspondía al Presidente del Parlamento vasco. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la disposición. De igual modo a lo que sucede con la intervención regia en dicho nombramiento, afirma el Tribunal Constitucional que "en el refrendo por el Presidente del Gobierno del Real Decreto por el que el Rey nombra al Presidente de la Comunidad Autónoma no debe verse una competencia del Presidente del Gobierno en el ámbito propio de la Comunidad, ni, en consecuencia, una injerencia suya en la esfera competencial autonómica. Por la misma razón que no cabe ver competencia alguna del Presidente del Gobierno en el ámbito de la justicia constitucional o del Poder Judicial porque aquél refrende el Real Decreto de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional, del Presidente del Tribunal Supremo o de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Al igual que en estos actos, el Presidente del Gobierno refrenda el nombramiento de Presidente de las Comunidades Autónomas porque la Constitución impone como regla general que sea él quien asuma la responsabilidad de los actos del Rey" (STC 5/1987, FJ 6; también STC 8/1987). No cabe, pues, pretender que haya un paralelismo entre el refrendo del nombramiento del Presidente del Gobierno (que recae en el Presidente del Congreso) y el refrendo del Presidente autonómico, que no tiene por qué recaer en el Presidente del parlamento autonómico y los términos en los que está redactada la CE no deja lugar a dudas sobre a quién corresponde esa competencia. No obstante, el Tribunal Constitucional abunda en su argumentación afirmando que "El refrendo resulta así –como señala el Abogado del Estado– un instituto autónomo en el proce-

so de formación de los actos jurídicos, en el que no aparece como elemento esencial la participación activa del refrendante en el contenido de los mismos. En el contexto constitucional la responsabilidad (en la medida que corresponda en cada caso) aparece derivada del refrendo, y no a la inversa" (STC 5/1987, FJ 3).

Tampoco cabe entender "que de las excepciones contenidas en el inciso segundo del art. 64.1 de la Constitución pueda deducirse que en la regulación del refrendo de los actos del Rey se ha incorporado un principio de conexión del refrendo con los autores del contenido de los mismos, que sería susceptible de extensión o ampliación a otros actos del Rey por el legislador ordinario, ya sea estatal o autonómico. En realidad, de los términos de los arts. 56.3 y 64 de la Norma fundamental se deduce que se trata de excepciones tasadas, y su contenido permite suponer que la razón fundamental que ha llevado a establecerlas no es la voluntad de conferir el refrendo de los respectivos actos del Rey a órganos más próximos –y por ello más idóneos– a aquel que en cada caso ha dado contenido al acto, sino la de abordar la regulación de supuestos, considerados en el constitucionalismo histórico como «situaciones límite», en los que no existe un Presidente de Gobierno investido de la confianza de las Cortes" (STC 5/1987, FJ 3).

Para que se formalice el nombramiento mediante Real Decreto, el Presidente de la Junta comunicará previamente al Rey la elección del Presidente por la Cámara. Con el refrendo del Presidente del Gobierno el Real Decreto es publicado en Boletín Oficial del Estado y en el del Principado de Asturias (arts. 5.1 Ley 6/1984 y 174 RJG).

El Presidente tomará posesión de su cargo dentro de los cinco días siguientes al de la publicación del nombramiento (art. 5.2 Ley 6/1984) y la fórmula a utilizar será «Juro (o prometo) desempeñar fielmente el cargo de Presidente del Principado de Asturias, guardar y hacer guardar la Constitución el Estatuto de Autonomía para Asturias y demás Leyes vigentes» (art. 6 Ley 6/1984).

III.2.3.7. Cese del Presidente.

El art. 32.4 EA remite a una ley del Principado, que ha de aprobarse por mayoría absoluta de la Junta General, la determinación entre otras cuestiones, de las causas de cese del Presidente de la Comunidad Autónoma. No obstante, señala cuatro causas de cese, dos de manera expresa y que se refieren a la pérdida del Presidente de la confianza de la Cámara (art. 35.3 y 4 EA), bien por la denegación de una cuestión de confianza (art. 35.1 EA), bien por la aprobación de una moción de censura (art. 35.2-4 EA). De manera indirecta también fija otras dos causas de cese. Puesto que para ser Presidente se requiere ser diputado de la Junta General (art. 32.1 EA), la pérdida de está condición de parlamentario implica el cese del Presidente. También tras la celebración de elecciones a la Junta el Presidente cesa, pues el art. 25.5 EA afirma que la Junta General electa será convocada por el *Presidente del Principado cesante*, dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones.

La ley 6/1984 concretó las causas de cese, algunas de ellas modificadas por la Ley 8/1991, de organización de la Administración del Principado de Asturias, y ligeramente perfiladas por el RJG de 1997, arts. 181y ss.

El art. 11.1 de la Ley 6/1984 establece que el Presidente cesará por: a) Renovación de la Junta General a consecuencia de la celebración de elecciones a la

misma. b) Aprobación de una moción de censura, que se tramitará en los términos que se contienen en el EA, en la Ley a que se refiere el artículo 34.2 del mismo Estatuto y en el RJG. c) Denegación de una cuestión de confianza, que se tramitará en los términos que se contienen en el Estatuto de Autonomía, en la Ley a que se refiere el artículo 34.2 del mismo Estatuto y en el RJG. d) Dimisión comunicada formalmente al Presidente de la Junta. e) Incapacidad permanente, física o mental, que le inhabilite para el ejercicio del cargo. f) Pérdida de la condición de Diputado Regional. g) Fallecimiento.

a) Renovación de la Junta General tras la celebración de elecciones a la misma. El art. 181 a) RJG enuncia esta causa de cese como "Renovación del Parlamento del Principado de Asturias como consecuencia de la celebración de elecciones al mismo". Llama la atención el que no se denomine a la Junta por su nombre y, sobre todo, que ni la Ley ni el Reglamento especifiquen el momento exacto del cese. Ello es importante, porque a partir de ese instante el Presidente continuará en el cargo *en funciones* (arts. 35.6 EA y 11.2 Ley 6/1984) y en tal situación no podrá ser sometido a una moción de censura ni plantear una cuestión de confianza (art. 12.2 Ley 6/1984).

Si se atendiese a una interpretación literal, el cese tendría lugar en el momento de la *renovación de la Junta* tras la celebración de las elecciones autonómicas y la renovación se produce, en sentido estricto, cuando queda constituida la nueva Junta General; es decir, y salvo disposición en contrario, el decimoquinto día hábil siguiente al de la proclamación de los diputados electos (art. 4 RJG). Sin embargo, esta interpretación no se cohonesta con el art. 25.5 EA, que –como se ha visto– establece que quien convoca la sesión constitutiva de la Junta tras las elecciones es "el Presidente del Principado *cesante*"; por tanto, éste ya se halla en esta situación antes de la renovación de la Junta.

Tampoco cabe interpretar que el Presidente cesa en el instante en que termina el mandato de la Junta ni cuando el Presidente aprueba el decreto de convocatoria de las elecciones autonómicas. Es obvio que cuando la Cámara queda disuelta por finalizar la legislatura no se produce su renovación inmediata, de un día para otro; todavía no se ha producido "la celebración de elecciones a la misma" a consecuencia de la cual surge la nueva Junta.

Así pues, lo más lógico es entender que el cese se produce *el día que se celebren esas elecciones* y que como, consecuencia del resultado de la votación, los candidatos electos serán los que constituyan la nueva Junta General. Por lo demás este es el criterio que establece el art. 101.1 CE, que dispone que el Gobierno de España cesa, entre otras causas, "tras la celebración de elecciones generales" y ese es el momento en que entra "en funciones" (art. 101.2 CE).

b) Pérdida de la confianza parlamentaria. Esta causa deriva de la forma de gobierno parlamentaria que establece el EA, al requerir que el Presidente del Principado cuente con la confianza de la Junta General y que responda políticamente ante la Junta General (art. 32.3 EA). Ya se ha visto que la confianza puede ser presunta inicialmente, en el momento de la elección del Presidente. Sin embargo, no puede gobernar si la Cámara le niega expresamente su confianza parlamentaria; tal sucede cuando la Junta General aprueba una moción de censura o deniega una cuestión de confianza presentada por el Presidente (art. 35 EA). El cese, como todo cese, es obligatorio y por una decisión ajena al cesado, pero en este caso no es inmediato, porque siguiendo la tradición parlamentaria, se materializa cuando, perdida la confianza parlamentaria, el Presidente presenta su *dimisión* ante la Junta.

Obviamente, se trata de una cortesía parlamentaria, pues dicha presentación es imperativa y la dimisión equivale al cese: "Si la Junta General negara su confianza, el Presidente del Principado *presentará* su dimisión ante la misma." (art. 35.3 EA). No puede verse cesado por esta causa el Presidente que esté ejerciendo su cargo en funciones (art. 12.2 Ley 6/1984), pero sí el que lo esté ejerciendo con carácter interino, por sustitución temporal del Presidente (art. 10.1 Ley 6/1984).

c) Pérdida de la condición de diputado de la Junta General y ejercicio de cargos o actividades incompatibles. Queda constancia a lo largo de estas páginas de la innecesaria autolimitación que entraña el requisito estatutario de que el Presidente del Principado tenga que ser diputado regional (art. 32.1 EA). Pero, una vez establecido el requisito, la pérdida por el Presidente de tal condición lleva aparejada lógicamente su cese.

Según el art. 25 RJG, el diputado pierde su condición de tal por las siguientes circunstancias: *a*) Por decisión judicial firme que anule su elección o proclamación. *b*) Por fallecimiento o declaración judicial de incapacidad. *c*) Por extinción del mandato, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes, de la Diputación Permanente hasta la constitución de la nueva Cámara. *d*) Por renuncia hecha personalmente ante la Mesa de la Cámara. Sólo se admitirá la renuncia por escrito cuando resulte indudable la imposibilidad del Diputado de formularla personalmente y hubiera, además, prueba fehaciente sobre la veracidad de su fecha y firma. *e*) Cuando por sentencia condenatoria se establezca la pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.

El asunto no debiera plantear mayores problemas jurídicos. Sin embargo, surge la duda de qué sucede si la pérdida de la condición de parlamentario se produce estando *en funciones*; un asunto que ha adquirido relevancia a raíz de la grave crisis política habida en la Comunidad de Madrid tras las elecciones de mayo de 2003. La necesidad de convocar nuevas elecciones a la Asamblea de Madrid al no haberse elegido el Presidente en el plazo previsto, prolongó más de lo normal la Presidencia en funciones del anterior Presidente, con la circunstancia de que ya no era diputado regional de Madrid y, en cambio, sí era, después de las elecciones municipales de esa misma fecha, Alcalde de Madrid.

De un lado, la Ley 6/1984 considera que si el cese es por renovación de la Junta General el Presidente continuará en el ejercicio de sus funciones hasta que su sucesor tome posesión del cargo (art. 11.3). Sin embargo, de otro lado, dispone que si el cese se debe a la pérdida de su condición de diputado regional, ejercerá las funciones del Presidente, el Vicepresidente y, en su defecto, el titular de la Consejería que corresponda según el orden establecido en la Ley Reguladora de la Organización de la Administración del Principado de Asturias (art. 12.1). La norma más específica es la primera y la que en condiciones normales habrá que aplicar, aunque el Presidente haya dejado de ser diputado de la Junta, ya que el juego parlamentario está interrumpido: el Presidente en funciones no puede plantear una cuestión de confianza, ni ser sometido a una moción de censura (art. 12.2 Ley 6/1984), ni puede disolver la Junta (según se deduce de una interpretación sistemática de los arts. 25 y 35 EA).

Cuestión distinta es cuando, haya o no pérdida de la condición de diputado, el Presidente en funciones ocupe un cargo *incompatible* con la Presidencia, porque en tal supuesto la que se ve directamente afectada es la propia gestión inherente a la situación de tener que ejercer el cargo en funciones. Curiosamente entre las causas de cese la Ley no menciona –sin duda, porque es obvio– el ocupar un cargo o des-

arrollar una actividad incompatibles con la Presidencia. El Presidente del Principado en funciones puede que, habiéndose presentado a los comicios locales convocados simultáneamente a los autonómicos, haya resultado electo como concejal, pero este cargo no puede simultanearse con el de Presidente del Principado. Su toma de posesión como concejal (¡ya no digamos como Alcalde!), le obliga a cesar de inmediato como Presidente regional, aunque esté en funciones, porque este puesto se ha de ejercer en régimen de dedicación exclusiva y es incompatible con cualquier otra función o actividad pública representativa salvo la de diputado regional (art. 4.1 b] de la Ley 4/1995, de incompatibilidades, actividades y bienes de altos cargos del Principado de Asturias). El cargo lo ejercerá el Vicepresidente o, en su defecto, el Consejero correspondiente del Consejo de Gobierno en funciones (art. 12.1 Ley 6/1984). No es, pues, un problema de si el Presidente regional renueva o no su acta de diputado, sino de que el cargo debe ser ejercido de acuerdo con el régimen de incompatibilidades establecido.

d) Dimisión y fallecimiento. Se trata de dos causas opuestas de cese. La *dimisión* alude aquí específicamente a la renuncia voluntaria al cargo, ya que las dimisiones forzosas están comprendidas en la consecuencia de pérdida de la confianza parlamentaria. El cargo no es obligatorio y evidentemente el Presidente puede renunciar al mismo, bien por voluntad propia, bien condicionada ésta por la percepción de que ya no cuenta con la confianza de la Cámara y antes de que la retirada de la confianza se haga expresa, se retira él de la Presidencia.

Al no ser Asturias los Estados Unidos de América, el fallecimiento del Presidente no requiere como causa de cese de mayores comentarios.

e) Incapacidad permanente física o mental que le inhabilite para el ejercicio del cargo. La incapacidad temporal formalmente declarada inhabilita al Presidente para el ejercicio del cargo, pero no es causa de cese. Sin embargo, es presupuesto para uno de los procedimientos de su cese por incapacidad permanente.

La incapacidad temporal física o mental para el desempeño de sus funciones ha de apreciarla el Consejo de Gobierno por mayoría de cuatro quintos del número legal de Consejeros pasando a ejercitarlas en calidad de Presidente interino, el Vicepresidente o el Consejero que corresponda sustituirle. El acuerdo ha de publicarse en el BOPA y puede ser revocado por la mayoría absoluta de la Junta (art. 8. Ley 6/1984). El procedimiento de revocación está regulado en los arts. 175 y ss. RJG. De no ser revocado y trascurridos cuatro meses desde publicación del acuerdo de incapacidad (art. 10.2) sin que haya tenido lugar la rehabilitación, se considerará que la incapacidad es permanente y el Presidente cesará en su cargo (art. 11.2 Ley 6/1984).

Sin que tenga que transcurrir el plazo de cuatro meses, el cese se producirá cuando la Junta General por mayoría absoluta declare la incapacidad permanente del Presidente a propuesta del Consejo de Gobierno por acuerdo adoptado por mayoría de cuatro quintos de sus miembros (art. 11.2 Ley 6/1984).

La incapacidad puede ser declarada también judicialmente, pero en tal caso el art. 25 b*)* RJG vincula directamente esta causa de cese a la condición de diputado regional del Presidente, de manera que al perder su estatus de parlamentario deja de ser también Presidente.

En los casos de renovación de la Junta, pérdida de la confianza parlamentaria y dimisión, el Presidente continuará en el ejercicio de sus funciones hasta que su sucesor tome posesión del cargo (art. 11.3 Ley 6/1984). En los demás casos ejercerá inte-

rinamente la Presidencia el Vicepresidente y, en su defecto, el titular de la Consejería que corresponda (art. 12.1 Ley 6/1984). Cabe entender que mientras esté en funciones el Presidente no puede ocupar ningún cargo ni desarrollar ninguna actividad incompatible con la Presidencia. Sin embargo, de admitirse en tal circunstancia esa opción (piénsese en el mencionado caso suscitado entre junio y octubre de 2003, con la prolongada presidencia en funciones de la Comunidad de Madrid, compatibilizándola su titular con la Alcaldía de Madrid) el Presidente en funciones –cualquiera que haya sido la causa que le lleve a estar en funciones– debe dejar inmediatamente la Presidencia y ser sustituido por el Vicepresidente o, en su defecto, por el Consejero correspondiente.

El orden de Consejeros para sustituir al Presidente en defecto de Vicepresidente lo fija actualmente un Decreto del Presidente. El art. 12.1 de la Ley 6/1984 se remite a la Ley 8/1991 de organización de la Administración del Principado de Asturias, cuyo art. 8 establecía una relación de Consejerías y en su apdo. 2 dispone que la creación, modificación y supresión de las Consejerías se establecerá por Ley de la Junta General del Principado". Sin embargo, la Ley 15/1999, de medidas urgentes en materia de organización institucional, Administración pública y régimen económico y presupuestario, autorizó en su art. único al Presidente nombrado por la Junta tras las elecciones de 1999 para poder realizar mediante decreto esa creación, modificación y supresión de las Consejerías. El resultado fue el Decreto 10/1999 del Presidente del Principado. Con posterioridad, la Ley 14/2002, de Presupuestos Generales del Principado para 2003, en su disposición adicional séptima, aprobó una nueva autorización al Presidente para igual cometido. Como consecuencia, el Presidente aprobó el Decreto 9/2003, que reestructura las Consejerías y establece el orden siguiente que, en el momento de escribir este comentario, es el vigente:

1. Presidencia.
2. Economía y Administración Pública.
3. Educación y Ciencia.
4. Cultura, Comunicación Social y Turismo.
5. Vivienda y Bienestar Social.
6. Salud y Servicios Sanitarios.
7. Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.
8. Medio Rural y Pesca.
9. Industria y Empleo.
10. Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores.

III.2.3.8. Incapacidad transitoria, enfermedad o ausencia del Presidente.

Existen supuestos en los que el Presidente sin tener que cesar en el cargo puede ser sustituido temporalmente por otro miembro del Gobierno. Esos supuestos son la incapacidad transitoria, la enfermedad o la ausencia del Presidente.

En el apartado anterior se ha comentado cómo su incapacidad transitoria puede devenir en incapacidad permanente del Presidente y con ello causar su cese. Examinado el procedimiento de incapacitación temporal, resta mencionar cómo se rehabilita el Presidente en su cargo antes de que sea declarada su incapacidad permanente. Según el art. 9 de la Ley 6/1984, el Presidente suspendido en sus funciones, podrá ser rehabilitado cuando comunique al Consejo de Gobierno que han des-

aparecido las circunstancias que motivaron la suspensión, y éste así lo confirme por mayoría de cuatro quintos de los Consejeros. El acuerdo deberá ser comunicado al Presidente de la Junta General. Si el Consejo de Gobierno no aprobase la rehabilitación solicitada, la Junta General se pronunciará al efecto y podrá revocar por mayoría absoluta la decisión del Consejo de Gobierno. El acuerdo de rehabilitación del Presidente se publicará en el BOPA.

El Vicepresidente o, en su caso, el Consejero que corresponda por el orden legalmente establecido, actuará como Presidente interino por espacio no superior a cuatro meses desde la declaración de incapacidad temporal. En ese tiempo el Presidente interino ejercerá las funciones del cargo, salvo las de definir el programa de gobierno y de nombrar y cesar Consejeros. En el caso de vacantes en la titularidad de alguna Consejería, el Presidente interino encomendará el despacho de la misma a otro Consejero, dando cuenta por escrito a la Junta (art. 10 Ley 6/1984). Por tanto, no es equiparable la situación de estar ejerciendo el cargo "en funciones" que estar ocupando "interinamente" la Presidencia. En este último caso, aunque con poderes más reducidos, el Presidente interino realiza funciones de gobierno, no de mera gestión administrativa, y no está suspendido el juego parlamentario (disolución anticipada por voluntad del Presidente y exigencia de responsabilidad política). Si ello es así, habría que preguntarse si es posible que sea Presidente interino un miembro del Consejo que no sea diputado, requisito que el art. 32.1 EA impone para ser Presidente. Quizá no sea ajena a esta cuestión el que la Ley 6/1984, tras su reforma por la Ley 8/1991, establezca que "el Presidente podrá nombrar, de entre los Consejeros *que reúnan a su vez la condición de Diputados de la Junta General*, un Vicepresidente" (art. 22.2).

En el caso de enfermedad que no origine incapacidad o de ausencia temporal el Presidente del Principado será sustituido por el Vicepresidente o, en su defecto, por el Consejero que legalmente corresponda y la sustitución será publicada en el BOPA. Las ausencias temporales del Presidente del Principado superiores a un mes precisarán la previa autorización de la Junta General aprobada por mayoría simple (arts. 14 Ley 6/1984 y 182 RJG).

III.2.4. Estatuto personal del Presidente y de los ex Presidentes y el principio de responsabilidad.

El art. 32.4 EA remite a una ley que, por mayoría absoluta, ha de aprobar la configuración del estatuto personal del Presidente. No obstante, en la reforma de 1999 del EA se incluyó un art. 35 bis que regula un aspecto de dicho estatuto personal, el aforamiento, o sea, el régimen jurídico de la responsabilidad penal y civil del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno.

III.2.4.1. Derechos del Presidente.

La Ley 6/1984 en su art. 2 establece los derechos del Presidente del Principado de acuerdo con su triple posición institucional de supremo representante del Principado, representante ordinario del Estado en Asturias y Presidente del Consejo de Gobierno. En concreto, el Presidente tiene derecho a: *a*) Recibir el tratamiento de

excelencia y los honores que en razón a la dignidad del cargo le corresponden; *b*) Utilizar la bandera de la Comunidad Autónoma como guión; *c*) Percibir las retribuciones y disponer de los gastos de representación que en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma se asignen al cargo; *d*) Presidir los actos celebrados en Asturias a los que concurra, salvo que la Presidencia corresponda legalmente a otra autoridad o a representación superior del Estado presente en el acto.

III.2.4.2. Incompatibilidades y declaración de intereses.

El tratamiento jurídico de esta materia ha sufrido una evolución desde la Ley 2/1982, sobre el régimen de dedicación de incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, ya derogada. El art. 7.1 de la Ley 6/1984 se refería específicamente al Presidente del Principado, disponiendo que este cargo "es incompatible con el ejercicio de cualquier función o actividad pública que no se derive del desempeño del mismo, salvo la de diputado de la Junta, así como con el ejercicio de toda actividad laboral, profesional o empresarial". Sin embargo, este precepto fue derogado por la Ley 4/1995, de incompatibilidades, actividades y bienes de altos cargos del Principado de Asturias, cuyo art. 2, *a* incluye en su régimen al Presidente regional. Al quedar sometido a las mismas condiciones y requisitos que los demás miembros del Consejo de Gobierno, será al comentar el estatuto de los Consejeros cuando se detalle dicho régimen.

La Ley 4/1995 exige además a los altos cargos, incluido el Presidente del Principado, hacer una declaración formal de intereses y bienes con arreglo al modelo y los requisitos establecidos en el art. 8, que se inscribirá en el Registro de Intereses y Actividades y en el Registro de Bienes (art. 9).

III.2.4.3. Responsabilidad política, penal y civil. El aforamiento.

Ya se mencionaba páginas atrás que si una de las causas de cese del Presidente es la pérdida de la confianza parlamentaria, ello se debe a su *responsabilidad política* ante la Junta General (art. 32.3 EA). El art. 152 CE establece este principio como elemento necesario de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas *ex* art. 151 CE, pero todos los Estatutos lo incorporaron en su particular regulación de las relaciones entre el Presidente y su Consejo de Gobierno con la Asamblea legislativa. Aunque el Consejo de Gobierno responde ante la Junta de manera solidaria (art. 34.2 EA), el propio Estatuto resalta la responsabilidad política del Presidente (art. 32.3) de manera que en realidad la solidaridad es de los miembros del Consejo con él. Este protagonismo del Presidente en la exigencia de responsabilidad política tiene fiel reflejo en la articulación estatutaria de la cuestión de confianza y de la moción de censura. La facultad de plantear la cuestión de confianza corresponde al Presidente del Consejo (art. 35.1 EA). La moción de censura, aunque dirigida a exigir la responsabilidad del Consejo de Gobierno, se centra en la figura del Presidente, máxime al ser de carácter *constructivo*; la necesidad de que la moción de censura incluya un candidato a Presidente para el caso de que sea votada favorablemente por la mayoría de la Junta entraña en la práctica una confrontación no entre Consejo de Gobierno y Asamblea legislativa, sino fundamentalmente entre un Presidente y un candidato a serlo (art. 35.2-5 EA). Cuando se

examinen los arts. 34 y 35 EA y la ley a la que remiten para regular estos instrumentos de exigencia de responsabilidad política se volverá sobre ello; a esos mismos pasos encamina, como no podía ser de otro modo, el art. 19.3 de la Ley 6/1984.

Por lo que respecta a su *responsabilidad penal* el Presidente no tiene un estatuto distinto del de su condición de diputado. "Gozará, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato no podrá ser detenido ni retenido por los actos delictivos cometidos en el territorio de Asturias, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo" (art. 26.2 EA). El art. 19.1 de la Ley 6/1984 aplica este precepto al Presidente y lo reproduce literalmente en lo que se refiere a la inmunidad y al aforamiento penal.

Como para ser Presidente es necesario ser diputado regional la transcripción era innecesaria, pero hubiera sido inconstitucional de no existir este requisito de ser parlamentario de la Junta. El EA antes de su reforma de 1999 nada decía acerca del aforamiento del Presidente y de los miembros del Gobierno y una ley autonómica, sin el correspondiente apoyo estatutario o de una ley orgánica del Estado, no puede introducir este tipo de excepciones al régimen procesal común (SSTC 36/1981 y 159/1991). En este sentido el citado art. 19.1 era inconstitucional y hubiera podido tener su relevancia en el supuesto de que un Presidente en funciones o un Presidente interino no fuese diputado (si esta situación fuese posible), y se dictase orden de detención contra él o se le interpusiese una querella criminal. La inconstitucionalidad quedó expresamente puesta de manifiesto en la STC 159/1991, que, por las razones expuestas, declaró contrario a la CE el art. 39 de la Ley 6/1984, ya que extendía el mismo aforamiento penal de los diputados a los miembros del Consejo de Gobierno, fuesen o no parlamentarios regionales (FFJJ 4 y 5). El nuevo art. 35 *bis*.1 EA, introducido en la reforma de 1999, ha resuelto el problema, ya que establece que "La responsabilidad penal del Presidente del Principado y de los miembros del Consejo de Gobierno será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias por los actos cometidos en el territorio del Principado. Fuera de éste, la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo". La LOPJ se remite en este asunto de competencia penal a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía (art. 73.3).

En lo que atañe a la *responsabilidad civil*, el art. 19.2 de la Ley 6/1984 dispone: "La responsabilidad civil del Presidente del Principado se exigirá ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias". El precepto era claramente inconstitucional. Como queda dicho, una ley autonómica no puede sin fundamento en el Estatuto de Autonomía o en leyes orgánicas del Estado crear un régimen de aforamiento que se aparte del régimen procesal común. Aquí no cabía sanar la norma acudiendo a la condición de parlamentario del Presidente, porque los diputados regionales carecían de este aforamiento civil. De ahí que en la STC 159/1991 sobre una cuestión de inconstitucionalidad planteada precisamente contra el art. 39.1 de la Ley del Principado 6/1984 (aforamiento penal de los miembros del Consejo de Gobierno), se falle extendiendo la inconstitucionalidad también al apdo. 2 del art. 39 de la Ley (que establecía el aforamiento civil de dichos miembros del Consejo) (FJ 2). Por la misma razón debió declararse inconstitucional el art. 19.2 de la Ley.

Hoy en día estas objeciones han desparecido. Tanto el art. 73.2 LOPJ como el art. 35 bis.2 EA contemplan el aforamiento civil del Presidente, de los miembros del Consejo y de los diputados regionales. "Ante los mismos Tribunales respectivamente, (el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias por los actos realizados en el territorio del Principado y, fuera de éste, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo), será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieren incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos". Obsérvese que mientras en materia de responsabilidad penal el aforamiento se vincula a la persona del Presidente, en materia de responsabilidad civil el aforamiento sólo tiene lugar en relación con actos fruto del ejercicio del cargo.

III.2.4.4. Estatuto de los ex Presidentes del Principado.

Corresponde regular esta materia al Consejo de Gobierno previa resolución de la Junta General del Principado. El Decreto sobre ex Presidentes debe fijar, en todo caso, "la previsión de los auxilios y medios personales y materiales que al producirse el cese se les asignen con carácter temporal, así como las precedencias que en los actos públicos que organice la Comunidad Autónoma les corresponda" (art. 20 Ley 6/1984). Todavía no se ha aprobado esta materia que, en el caso de los ex Presidentes del Gobierno de España está regulada por el Real Decreto 405/1992. Pocas Comunidades Autónomas han fijado el estatuto de sus ex Presidentes, pero aquellas que lo han hecho lo han dispuesto a través de una ley y no de un decreto, como prevé para Asturias el citado art. 20 Ley 6/1984. (Véase, al efecto, la Ley valenciana 6/2002 y la Ley catalana 6/2003 sobre el estatuto de sus correspondientes ex Presidentes).

Alguna ley, como la 3/1984, de reconocimiento de la asturianía, ha incluido a los ex Presidentes del Principado como vocales natos del Consejo de Comunidades Asturianas (art. 13.2, *a)*). Está por ver si otras siguen el mismo criterio. En la V Legislatura se barajó la posibilidad de incluirlos como miembros natos del Consejo Consultivo, pero finalmente ni la idea ni el proyecto de ley sobre dicho Consejo prosperaron.

Por lo que respecta a las incompatibilidades, los ex Presidentes están sometidos al mismo régimen de los ex altos cargos: "Durante dos años a partir de la terminación de su mandato, quienes hayan desempeñado un alto cargo no podrán realizar actividades privadas relacionadas con expedientes en los que hayan intervenido o de los que hubiesen tenido conocimiento por razón de su cargo ni utilizar en provecho propio o transmitir a otros para su uso la información a que hayan tenido acceso con ocasión del ejercicio de su cargo" (art. 7 Ley 4/1995).

III.2.5. Funciones del Presidente.

Ya se ha dicho que el art. 32.2 EA concibe la figura del Presidente del Principado bajo una doble posición jurídica, a semejanza de lo que el art. 152 CE impone a las Comunidades *ex* art. 151 CE. De un lado, una posición más institucional, dentro de la forma de Estado autonómico que la CE establece, como supremo representante del Principado y como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma;

de otro, una posición más política, dentro de la forma de gobierno del Principado que el EA dispone, como Jefe del Consejo de Gobierno. La primera posición, más institucional, tiene un sentido dual que se corresponde con la forma territorial del Estado. Un sentido de unidad del ente autonómico hacia el exterior (representante supremo del Principado) y de un sentido de unidad del Estado en relación con una de sus partes (representante ordinario del Estado en el Principado). Las funciones que desempeña el Presidente se corresponden lógicamente con estos diferentes planos de su posición constitucional y estatutaria. La Ley a la que se remite el art. 32.4 EA (Ley 6/1984) así lo entiende y al enunciar el elenco de competencias y atribuciones del Presidente del Principado las relaciona de acuerdo con aquellos distintos planos.

III.2.5.1. Como supremo representante del Principado.

En esta faceta le corresponde al Presidente: *a*) Ostentar la alta representación de la Comunidad Autónoma en relación con las demás Instituciones del Estado y sus Administraciones; *b*) Firmar los convenios y acuerdos de cooperación que de conformidad con lo previsto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía se celebren o establezcan con otras Comunidades Autónomas; *c*) Convocar elecciones a la Junta General del Principado en los términos establecidos en el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía; *d*) Convocar a la Junta electa para la celebración de la sesión constitutiva. *e*) Cualquier otra facultad que le atribuya la legislación vigente." (arts. 15 Ley 6/1984 y 173 RJG).

También le corresponde al Presidente del Principado ordenar la publicación de los reglamentos en el BOPA (art. 31.2 EA). Inicialmente le correspondía igualmente promulgar, con el refrendo del Presidente de la Junta General, los reglamentos externos cuya aprobación atribuía el antiguo art. 23.2 EA a la Junta General. Una competencia que nunca llegó a ejercer la Junta y, por tanto, tampoco el Presidente del Principado. Fue derogada por la reforma estatutaria de 1999. (La Ley 6/1984 la incluía erróneamente en el art. 16 c], dedicado a las competencias del Presidente como representante ordinario del Estado. Es obvio que tales reglamentos eran normas autonómicas y que su promulgación tendría que ser un acto comprendido en el ejercicio de las atribuciones del Presidente en su calidad de máximo representante del Principado).

Una concreción de la condición del Presidente como supremo representante de la Comunidad Autónoma se encuentra en el art. 155.1 CE cuando dispone que "si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno*, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma* y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general".

No se ha de confundir la suprema representación política e institucional de la Comunidad, que recae en el Presidente del Principado, con su representación procesal ante la jurisdicción constitucional para interponer recursos o conflictos o para personarse ante el alto Tribunal (arts. 162.1 a/ CE y 24.9 EA), que puede recaer en el Consejo de Gobierno y en la Junta. Además, como su propio nombre indica, la suprema representación no quiere decir que sea la única, sino la más elevada.

III.2.5.2. Como representante ordinario del Estado en el Principado.

El carácter "ordinario" de esta representación tiene el doble sentido de indicar que existe una representación extraordinaria, que es la que ostenta el Rey, como Jefe del Estado y símbolo de la unidad y permanencia de éste, y que la representación ordinaria no recae en un órgano ajeno a la Comunidad Autónoma, sino en la persona de quien es precisamente su supremo representante. Este equilibrio y concordancia encuentra su expresión en el art. 61.1 CE que dispone que El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de ... respetar los derechos … de las Comunidades Autónomas"

El Presidente del Principado se erige así en garantía de la unidad del ordenamiento jurídico como nexo de doble dirección que enlaza al Estado y a la Comunidad Autónoma. De ahí el otro sentido que cabe dar también al requerimiento a él dirigido en el supuesto del art. 155 CE antes mencionado.

En su condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, le corresponde, de acuerdo con el art. 31.2 EA y el art. 16 a*)* y b*)* de la Ley 6/1984, promulgar, en nombre del Rey, las Leyes de la Junta, los Decretos legislativos y ordenar su publicación en el BOPA en el plazo de quince días desde su aprobación, así como en el BOE. También ordenar la publicación en el BOPA del nombramiento de Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de conformidad con lo previsto en el artículo 38.1 del EA.

III.2.5.3. Como Presidente del Consejo de Gobierno. La facultad de disolución anticipada de la Junta General.

"El Presidente del Principado de Asturias es el del Consejo de Gobierno, cuya actividad dirige, coordina la Administración de la Comunidad Autónoma, designa y separa a los Consejeros". El art. 32.2 EA define así esta vertiente del Presidente del Principado en su condición de Presidente del Consejo de Gobierno, que se materializa en sus relaciones, de una parte, con el Consejo y con sus miembros y, de otra, con la Administración autonómica.

Respecto del Consejo, el Presidente no es un *primus inter pares*. Ocupa un lugar preeminente dentro del órgano colegiado. La escueta afirmación de que *dirige la actividad* del Consejo no pone de manifiesto la verdadera posición del Presidente. Éste antes que *dirigir* la actividad del Consejo, la *programa*. Recuérdese que, tanto por el procedimiento ordinario de elección como a través de una moción de censura, el candidato a Presidente ha de exponer su programa de gobierno (art. 3.1.3º Ley 6/1984 y art. 8 Ley 7/1984) y que con la elección resulta aprobado éste (art. 3.1.4º Ley 6/1984). El programa trazado por el Presidente se convierte en el programa del Consejo de Gobierno (art. 24.9 EA), pero aquel no pierde la autoría ni la autoridad sobre el mismo. Es el Presidente el que, previa deliberación del Consejo de Gobierno puede plantear ante la Junta una cuestión de confianza sobre "su programa o un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas sobre una declaración de política general" (art. 35.1 EA). "A estos efectos –aclara el art. 15.2 de la Ley 7/1984– se entenderá 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". Además, nadie más que él puede modificarlo. En su ausencia, sea por enfermedad o por incapacidad temporal, sus funciones las ejerce el Vicepresidente o el Consejero que corresponda, pero al Presidente interino le esta vedado, entre otras cosas, "definir el programa de gobierno" (art. 10.1 Ley 6/1984).

En los instrumentos claves de la forma parlamentaria de gobierno, el Presidente es el que ejerce las funciones con un evidente protagonismo. Se acaba de mencionar que es él el que decide plantear a la Junta una cuestión de confianza, previa deliberación del Consejo. Después de la reforma estatutaria de 1999, esta posición de poder se ha visto incrementada, aunque en menor medida de lo que aparenta, al establecer el art. 25.3 EA la facultad del Presidente de disolver la Junta General, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad. El precepto pone tal grado de limitaciones que hace casi imposible el ejercicio de esta faculta y que demuestra una vez más los recelos que a los partidos mayoritarios de las Cortes suscita la autonomía de las Comunidades ex art. 143 CE: "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". Con todo, también aquí se ve el papel subordinado del Consejo, al ser la disolución decisión del Presidente; el Consejo sólo delibera previamente la conveniencia de ejercer esa facultad.

A ello ha de añadirse que es el Presidente el que tiene la facultad de solicitar a la Junta General la realización de debates generales sobre la acción política y de gobierno (art. 2.2 Ley 7/1984).

Indudablemente su posición en relación con el Consejo se refuerza al ser el que "designa y separa a los Consejeros" libremente, sin intervención de la Junta. Ésta, en la persona de su Presidente, sólo es inmediatamente informada del nombramiento y cese de los Consejeros (art. 36 Ley 6/1984). La obligación que tuvieron los candidatos a primer Presidente del Principado de exponer su programa de gobierno y "la composición de su Consejo de Gobierno", dándose con la elección aprobado el programa y esta composición del Consejo, no se recogió en la Ley 6/1984. Tampoco existe en Asturias, aunque en la práctica se ha intentado sin éxito, la institución parlamentaria de la "reprobación" o moción de censura individual contra los miembros del Consejo, como sucede en el País Vasco (art. 49 Ley vasca 7/1981). Por tanto, la relación de dependencia de un Consejero con el Presidente es total, y aunque la responsabilidad de los miembros del Consejo es solidaria, no cabe duda de que no se diluye colectivamente, sino que se personifica en el Presidente y los demás son arrastrados solidariamente en la suerte política que éste corra.

En el funcionamiento interno del Consejo e Gobierno de nuevo se percibe el protagonismo del Presidente. Convoca sus reuniones, fija el orden del día; en caso de empate en las decisiones del Consejo, su voto es dirimente, etc. (arts. 26-30 Ley 6/1984).

El art. 32.2 EA establece también que el Presidente coordina la Administración del Principado. Se trata de una función que en realidad debe corresponder al Consejo de Gobierno. De hecho el art. 17 de la Ley 6/1987 la función de coordinación que le asigna es la de "asegurar la coordinación entre las distintas

Consejerías" y "coordinar el programa legislativo del consejo de Gobierno y la elaboración de las normas de carácter general" (art. 17 f/ y g/, respectivamente Ley 6/1984). La función de coordinación de la Administración sólo tiene sentido de manera formal, como máximo órgano de la Administración (art. 1 Ley 8/1991) o bien en sentido material, en casos de conflicto de atribuciones entre Consejerías (art. 5 Ley 8/1991) o en el marco de las relaciones con el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma a efectos de una mejor coordinación de la Administración del Estado en el territorio del Principado con la Administración propia de éste (art. 16 d/ Ley 6/1984), (competencia que de manera inapropiada este artículo incluye entre las atribuciones del Presidente del Principado, en su condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad y como Presidente del Consejo de Gobierno).

El art. 17 de la Ley 6/1984 contiene una relación no cerrada de las atribuciones que le corresponde al Presidente del Principado como Presidente del Consejo:

a) Establecer la línea programática de la acción del Consejo de Gobierno cuya actividad dirige, y disponer la continuidad de la misma.

b) Nombrar y cesar en sus cargos a los Consejeros.

c) Disponer la sustitución de los Consejeros en los supuestos de ausencia, vacante o enfermedad.

d) Convocar, fijar el orden del día, presidir, suspender y levantar las sesiones y dirigir los debates y deliberaciones del Consejo de Gobierno y, en su caso, de las Comisiones Delegadas.

e) Velar por el cumplimiento de las directrices generales de la acción de Gobierno y de los acuerdos del Consejo de Gobierno y de las Comisiones Delegadas.

f) Asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías y resolver los conflictos de atribuciones entre las mismas.

g) Coordinar el programa legislativo del Consejo de Gobierno y la elaboración de normas de carácter general.

h) Solicitar dictamen del Consejo de Estado en los supuestos previstos en el artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

i) Plantear ante la Junta general del Principado, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza.

j) Velar por la ejecución, cuando corresponda al Consejo de Gobierno o a los Consejeros, de las decisiones de la Junta General del Principado y por que sean cumplimentadas las peticiones de información que ésta les dirija.

k) Autorizar los gastos que le correspondan, según las normas vigentes.

l) Conferir los nombramientos para cargos de la Administración del Principado y la designación, cuando le corresponda, de representantes de la Comunidad Autónoma en Organismos e Instituciones, previa aprobación por Decreto del Consejo de Gobierno.

m) Dar cuenta a la Junta General del Principado de los recursos de inconstitucionalidad y del planteamiento de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.

n) Ejercitar en casos de urgencia y dando cuenta con posterioridad al Consejo de Gobierno, las acciones que correspondan en vía jurisdiccional en relación con los intereses, bienes y derechos del Principado.

o) Cuantas facultades y atribuciones le correspondan con arreglo a la legislación vigente no recogidas en los párrafos precedentes.

III.2.5.4. Formalización de los actos del Presidente. El refrendo.

De acuerdo con el art. 18.1 de la Ley 6/1984, algunos de los actos del Presidente revisten la forma de "Decretos del Presidente" sin refrendo alguno. Estos actos son según el EA y este precepto, los siguientes: a) La disolución anticipada de la Junta (art. 25.3 EA)

b) La convocatoria de elecciones a la Junta General (art. 25. 3 y 4 EA); c) La convocatoria de la Junta General electa para la celebración de su sesión constitutiva (art. 25.5 EA); d) El nombramiento, cese y sustitución temporal de los Consejeros (art. 32.2 EA); e) La reestructuración de las Consejerías, previa delegación por ley de la Junta (véanse art. único Ley 15/1999 y Disp. Adic. Séptima Ley 14/2002); f) La resolución de los conflictos de atribuciones entre Consejerías (art. 32.2 EA).

Las demás atribuciones del Presidente cuyo ejercicio requiera forma de Decreto serán refrendadas por el Consejero competente por razón de la materia y, en su defecto, por el Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 21 Ley 2/1995 y Decreto 9/2003). La institución del refrendo no tiene aquí el sentido de un traslado de la responsabilidad del Presidente al Consejero, porque el principio de responsabilidad subsiste (art. 32.3 EA). Menos aún el dar sustancialidad por el refrendante a un acto formal del Presidente. Con el refrendo se quiere formalizar la emanación de un acto complejo en el que participan el Presidente como cabeza del ordenamiento jurídico regional y órgano que representa su unidad y el Consejero como titular o cotitular de la competencia ejercida.

III.3. EL CONSEJO DE GOBIERNO*.

III.3.1. Introducción.

En el primer borrador del EA ya figuraba este órgano y en el anteproyecto quedaron ya trazadas prácticamente con carácter definitivo las líneas maestras de la regulación del Consejo, distribuidas en varios artículos: órgano colegiado con funciones ejecutivas y administrativas y dotado de potestad reglamentaria. Responsabilidad política solidaria sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de los miembros por su gestión y remisión a una Ley de la Junta que, aprobada por mayoría absoluta, concrete la composición, atribuciones y demás extremos referidos al Consejo y a sus relaciones con la Junta General. Únicamente no se mencionaba la limitación

---

*FRANCISCO BASTIDA FREIJEDO, Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Arce Janáriz, A., *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias,* Ed. Madú, Oviedo, 2003; Bastida Freijedo, F., «De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes autonómicos y la forma de gobierno», *Parlamento y Constitución*, núm 5, 2001, pags. 39 y ss; Fernández Pérez, B., «Comentario a los arts. 33-35», en R.Bocanegra Sierra (dirig.*), Comentarios al Estatuto Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, MAP-IEAL, Madrid, 1987, págs. 365 y ss; Lucas Murillo de la Cueva, E., «Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992; Punset Blanco, R., «La forma de gobierno regional en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Asturias», en VVAA, *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1981, págs. 3-18; Ruiz-Rico, G., «La forma de gobierno autonómica en España», en Gerardo Ruiz-Rico/Silvio Gambino, *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997; págs. 665 y ss; Sáiz Arnáiz, A., *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, 2ª edición ampliada y revisada, IVAP, Oñati, 1995.

del número de Consejerías. Fue en la tramitación del Estatuto en el Congreso de los Diputados cuando se introdujo el número máximo de diez miembros del Consejo de Gobierno, como consecuencia de una de las recomendaciones hechas en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías y que dio lugar a los Acuerdos Autonómicos de 1981.

El art. 33 EA, en el que se plasmó ese modelo de Consejo de Gobierno, fue modificado por la Ley Orgánica 1/1999, de reforma del EA. Básicamente la diferencia se centra en dos cuestiones. Una se refiere a la supresión en el apdo. 1 de la mención a "la potestad reglamentaria no reservada en este Estatuto a la Junta General". Antes de la reforma y como consecuencia de la falta de competencias de la Junta y de la recepción de las competencias de la antigua Diputación Provincial de Oviedo, el art. 23.2 EA establecía que "en las materias en que sólo corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, la Junta General podrá ejercer, en todo caso, la potestad reglamentaria para la organización de los servicios, en los términos previstos en el art. 12 del presente Estatuto". Esta potestad reglamentaria externa de la Junta contrastaba con la clásica potestad reglamentaria del Gobierno y de su Administración. De ahí que la anterior redacción del 33 EA precisase que al Consejo de Gobierno le correspondía esta potestad reglamentaria y no la externa de la Junta. Tras la reforma, el art. 33.1 EA adopta la redacción tradicional.

El otro cambio se refiere a la eliminación del límite al número de miembros del Consejo que había con anterioridad a dicha reforma. El art. 33.3 disponía que "el número de miembros del Consejo de Gobierno no excederá de diez, además del Presidente". Pasados casi veinte años desde la aprobación del Estatuto se entendió que no era coherente con el carácter político de la autonomía regional y con sus competencias de autorregulación institucional mantener este corsé, fruto de las prevenciones iniciales sobre una posible hipertrofia orgánica de las Comunidades Autónomas.

También cuenta el art. 33 EA con un apdo. 4 diferente del anterior, pero su contenido no es nuevo, ya que se trata de un simple traslado del apdo. 4 del anterior art. 34 EA a esta nueva ubicación (como se puede apreciar, el antiguo apdo. 4, pasa a ser ahora el 3, rellenando el hueco dejado por la supresión de la limitación comentada).

La Ley básica que regula el Consejo de Gobierno es la Ley 6/1984 para cuya aprobación el EA requiere mayoría absoluta, pero que fue modificada en diversas ocasiones, modificada por las leyes 8/1991, 4/1995, 15/1999 y 15/2002, leyes que, aunque aprobadas por un número de votos superior a la mayoría absoluta, lo cierto es que fueron votadas sin consciencia explícita de que necesitaran mayoría absoluta, más bien al contrario, si se tiene en cuenta lo que al respecto se dice en el Diario de Sesiones correspondiente a la Ley 15/99, respecto de la cual expresamente se indica que no requiere mayoría cualificada.

III.3.2. El Consejo de Gobierno como órgano institucional del Principado.

El art. 22 EA proclama como uno de los órganos institucionales del Principado de Asturias al Consejo de Gobierno, junto al Presidente y a la Junta General. Páginas atrás ya se ha mencionado que esta articulación institucional es consecuencia del mimetismo con el que se actuó en esta materia en relación con la estructura orgánica prevista por el art. 152.1 CE para las Comunidades *ex* art. 151 CE. En él se con-

templan tres órganos básicos, el Presidente, el Consejo de Gobierno y la Asamblea legislativa, y, además, se prefigura el Consejo de Gobierno como órgano colegiado con funciones ejecutivas y administrativas, dirigido por un Presidente y cuyos miembros serán políticamente responsables ante la Asamblea; notas todas ellas incluidas en los arts. 33 a 35 EA.

El Consejo de Gobierno es órgano institucional porque emana directamente del EA y, pese a la preeminencia de la figura de su Presidente, tiene funciones propias y no es un delegado del Presidente ni tampoco un comisionado de la Junta General. Dirige la política del Principado y la Administración de la Comunidad Autónoma bajo la orientación y coordinación del Presidente y le corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria. Tras la reforma de 1999 puede, con fundamento estatutario, aprobar legislación delegada (arts. 24 bis 32.1 y 33 EA y 21 Ley 6/1984). Esta Ley le atribuye, además, una competencia residual para ejercer todas las competencias del Principado no expresamente reservadas a la Junta o al Presidente (art. 24.1).

III.3.3. Composición, formación y cese del Consejo de Gobierno.

III.3.3.1. Composición del Consejo: Presidente, Vicepresidente, en su caso, y Consejeros. Las Comisiones Delegadas.

El Consejo de Gobierno lo componen el Presidente y los Consejeros que, como queda dicho, hasta la reforma EA de 1999 no podían ser más de diez. Desde 1991 cabe que un Consejero, que a la vez sea diputado, sea nombrado Vicepresidente (art. 22 Ley 6/1984)

El Presidente del Principado en su calidad de Presidente del Consejo de Gobierno preside este órgano colegiado, designa y separa libremente a sus miembros, dirige su actividad y coordina la Administración de la Comunidad (arts. 32.2 y 5 Ley 8/1991).

El art. 22 de la Ley 6/1984 fue modificado por la Ley 8/1991 para dar cabida a la figura del Vicepresidente. "El Presidente podrá nombrar, de entre los Consejeros que reúnan a su vez la condición de diputados de la Junta General, un Vicepresidente" (nuevo art. 22.2) .No se introduce un órgano distinto y separado de las Consejerías, ya que el cargo recae en un Consejero. Además, se concibe como un órgano de existencia no necesaria y único, es decir, "*podrá* nombrar…*un* Vicepresidente", pero sólo uno; no cabe una pluralidad como ocurre con el Gobierno de España (art. 98.1 CE). La exigencia de que recaiga en un Consejero que sea a la vez diputado posiblemente se deba a que la funciones que desempeñará como Vicepresidente serán las de sustituir –no sólo en actos protocolarios– al Presidente y éste por imperativo estatutario ha de ser miembro de la Junta General. De acuerdo con el art. 6 de la Ley 8/1991, el Vicepresidente, además del ejercicio de las competencias que le correspondan como titular de su Consejería, "asume las funciones de Presidente en los casos de fallecimiento o enfermedad de éste, o de ausencia, sin perjuicio de las demás que pudiera delegarle".

Los Consejeros son, junto con el Presidente, los miembros del Consejo de Gobierno y ejercen la titularidad de las Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, correspondiéndoles respecto de las mismas ejercer las

competencias que, conforme a la estructura orgánica y funcional de aquélla les fueran atribuidas por razón de la materia, salvo las expresamente reservadas al Presidente y al Consejo de Gobierno (arts. 31 Ley 6/1984 y 7.1 Ley 8/1991).

Decidir la composición del Consejo, o sea, el número de Consejeros y la denominación y estructura de las Consejerías, debería ser una competencia del Presidente, en su calidad de jefe del órgano colegiado cuya actividad ha de dirigir, pero no es así. El art. 98.1 CE dispone que "El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley", pero ésta, la Ley estatal 50/1997, del Gobierno, establece entre las competencias del 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" (art. 2.2, *j*). No sucede lo mismo en el Principado de Asturias. Como se viene comentado, el EA limitó el número de Consejerías hasta la entra en vigor de la reforma de 1999, y la Ley 6/1984 no atribuye al Presidente una competencia semejante a la del citado artículo de la Ley estatal 50/1997. Es una Ley de organización de la Administración del Principado, la Ley 8/1991, la que determina la composición del Consejo, lo cual no deja de ser sorprendente, dada la posición y funciones que el Estatuto reserva al Presidente. Pudiera entenderse que la apropiación por la Junta de esa concreta materia es contraria al EA, pues condiciona la organización de la dirección política que el art. 33.2 EA asigna al Presidente y rebaja la naturaleza del Consejo de Gobierno a órgano meramente administrativo.

La Ley 8/1991 dispone en su art. 8.2 que "la creación, modificación y supresión de las Consejerías se establecerá por Ley de la Junta General del Principado" y en su apdo. 1 hace una relación de las Consejerías que crea. Aprovechando la supresión estatutaria de aquel límite al número de Consejerías, la Ley 15/1999, de medidas urgentes en materia de organización institucional, Administración pública y régimen económico y presupuestario, autorizó en su art. único al Presidente nombrado por la Junta tras las elecciones de 1999 para poder realizar mediante decreto esa creación, modificación y supresión de las Consejerías. El resultado fue la aprobación del Decreto del Presidente 10/1999, de reestructuración de las Consejerías. Con posterioridad, la Ley 14/2002, de Presupuestos Generales del Principado 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, que modificó el número, denominación y competencias de las Consejerías.

La lógica de la forma de gobierno y las necesidades prácticas que también están detrás de ella se impusieron, pero sólo de manera puntual, mediante autorizaciones concretas y de forma irregular. La situación se convierte fácilmente en absurda si se piensa que 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 –y dudosamente lícito– que la segunda y por ahora última autorización se haya aprobado en la Ley de Presupuestos y que se haya valido de esa autorización un Presidente no elegido por la Junta que aprobó la Ley de Presupuestos y que, por tanto, no era el destinatario de la autorización.

En vez de recurrir a autorizaciones legislativas concretas, hubiese sido más coherente reformar la Ley 8/1991 suprimiendo su art. 8.2 y redactando en su lugar un enunciado semejante al del art. 2.2 j) de la Ley estatal 50/1997.

Cabe mencionar, por último, que el Consejo de Gobierno puede crear en su seno y mediante decreto Comisiones Delegadas. La complejidad de la actividad de gobierno y la transversalidad de muchos asuntos y tareas aconseja que dentro del propio Consejo se formen estas Comisiones Delegadas, presididas por el Presidente del Consejo o Consejero en quien delegue, para examinar en su conjunto las materias de carácter general que tengan relación con varias de las Consejerías que integren la Comisión; estudiar aquellos asuntos que, afectando a más de una Consejería, exijan la elaboración de una propuesta conjunta previa a la resolución por el Consejo; coordinar la acción de las Consejerías interesadas a la vista de objetivos comunes y redactar programas conjuntos de actuación; acordar los nombramientos y resolver los asuntos que, afectando a más de una Consejería de la Comisión respectiva, no requieran, atendida su importancia, ser elevadas a decisión del Consejo y cualquier otra atribución de este cariz que le sea atribuida.

En los últimos años se han creado Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno sobre estas materias: Empleo (Decreto 129/1999); Bienestar Social (Decreto 154/1999); Turismo (Decreto 28/2000) y Ciencia y la Tecnología (Decreto 47/2000).

En el Decreto de creación se ha de regular la composición, atribuciones y régimen de funcionamiento de las Comisiones y se determinará el apoyo administrativo que precisen para su funcionamiento, que será cubierto con medios y personal de la Administración del Principado (art. 4 de la Ley 8/1991).

III.3.2.2. Formación del Consejo: designación, sustitución y cese de los miembros del Consejo.

En la formación del Consejo sólo interviene el Presidente. La Junta General no participa ni directa ni indirectamente. Páginas atrás se expuso cómo la previsión que el EA contenía para la elección del primer Presidente pudiera entrañar un protagonismo de la Junta en la formación del Consejo, pero no se plasmó en la legislación. Recuérdese que en la disposición transitoria primera 4 b) EA se establecía que el candidato a Presidente había de exponer su programa de gobierno y, además, dar a conocer la composición de su Consejo. La "composición" se interpretaba aquí en sentido amplio, que englobaba tanto la composición propiamente dicha, la enumeración de las Consejerías, como los nombres de sus titulares. "Con la elección del Presidente se entiende aprobado su programa y la composición del Consejo de Gobierno", rezaba aquella disposición transitoria primera. No es que esto fuese propiamente una "doble investidura", concebida como confianza explícitamente otorgada al Presidente electo y al Consejo por la Junta General, ya que, aunque al candidato se le invistiese de la confianza de la Cámara, no había una votación expresa sobre el Consejo, ni en el momento ni con posterioridad a la elección del candidato. Pero, evidentemente, el conocimiento de la composición del Consejo entraba a formar parte del conjunto de elementos que jugaba en la decisión de los diputados de apoyar o a uno u otro candidato. Podría decirse que el Consejo gozaba de una confianza presunta al obtener su Presidente electo la confianza (explícita o presunta, según los casos) de la Cámara. Ésta realmente no intervenía en la formación del Consejo.

Sea como fuere, lo cierto es que el articulado del EA no prefigura el proceso de formación del Consejo de Gobierno y la Ley 6/1984 no incorpora el requisito contenido en aquella disposición transitoria primera EA. La Junta no participa ni directa ni indirectamente en la formación del Consejo. Es el Presidente el que designa y separa a los Consejeros (art. 32.2 EA). Los nombra mediante Decretos de la Presidencia en los que lógicamente debe indicar la Consejería cuya titularidad le asigna (art. 33 Ley 6/1984).

En todo caso, el nombramiento y cese de los Consejeros será comunicado de forma inmediata por el Presidente a la Junta General (art. 36 Ley 6/1984).

Además de por libre decisión del Presidente del Consejo (Revocación del nombramiento decretada por el Presidente), los Consejeros cesan en los siguientes supuestos: cese del Presidente, dimisión aceptada por éste, incapacidad permanente física o mental y fallecimiento (art. 34 Ley 6/1984). El cese como Consejero de quien haya sido designado Vicepresidente llevará aparejado el cese en la Vicepresidencia (art. 6.1 Ley 8/1991).

En los casos de ausencia, enfermedad o impedimento temporal de un Consejero, será sustituido por el Consejero que designe el Presidente. También en caso de vacante mientras no dé posesión al nuevo Consejero (art. 35.1y 2 Ley 6/1984). De este último supuesto se exceptúa la vacante por cese del Presidente; en tal situación los Consejeros continuarán en el ejercicio de sus funciones, hasta la toma de posesión de quienes hayan de sustituirles (art. 34.2 Ley 6/1984). Las sustituciones deben publicarse en el BOPA.

III.3.3.3. Cese del Consejo de Gobierno y el Consejo "en funciones".

El Consejo de Gobierno cesa cuando cesa su Presidente (Véase a este respecto el comentario hecho al estudiar la figura del Presidente). El Consejo de Gobierno está *en funciones* cuando lo está su Presidente. El único supuesto en el que el EA se refiere de manera expresa a la situación del Consejo *en funciones* es en el caso de pérdida por el Consejo de la confianza parlamentaria. "El Consejo de Gobierno cesante continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo" (art. 35.6 EA), pero es obvio que tal situación se extiende a todos los supuestos de cese, pero sólo a ellos. Esto significa que el Consejo no está en funciones cuando el Presidente es temporalmente sustituido por un Presidente interino (arts. 8 y 10 Ley 6/1984).

Estando en funciones no se le puede exigir responsabilidad política al Consejo de Gobierno mediante una moción de censura (art. 12.2 Ley 6/1984). Esta Ley no especifica en qué ha de consistir la actividad del Gobierno en funciones, pero, dado que el juego parlamentario de las relaciones entre el Consejo y la Junta está suspendido (no cabe presentar mociones de censura ni plantear cuestiones de confianza ni tampoco la disolución anticipada de la Junta), el Consejo ha de circunscribir su gestión a dos líneas de actuación. 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 art. 21.3 de la Ley 50/1997 para cuando el Gobierno de España esté en funciones y que puede aplicarse también en el Principado de Asturias.

III.3.4. Los Consejeros. Estatuto personal y atribuciones.

III.3.4.1. Estatuto personal.

a) Derechos. Los Consejeros tienen en razón del cargo los siguientes derechos: recibir el tratamiento de ilustrísimo, percibir las retribuciones en la cuantía que establezca la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y recibir los honores y ocupar las precedencias que les corresponda de acuerdo con lo que se establezca en las correspondientes normas legales (art. 32 Ley 6/1984).

b) Régimen de incompatibilidad y de abstención de Consejeros y ex Consejeros. Con anterioridad a 1995 el régimen de incompatibilidades de los Consejeros estaba regulado de manera específica (e insuficiente) en el art. 37 de la Ley 6/1984, pero fue derogado por la Ley 4/1995, de incompatibilidades, actividades y bienes de altos cargos del Principado de Asturias. Hoy en día el cargo de Consejero tiene las mismas incompatibilidades que las de los altos cargos de la Administración del Principado, reguladas en los arts. 4 a 7 de dicha Ley 4/1995 y que se concretan en los siguientes términos: El cargo de Consejero, al igual que el de Presidente del Consejo de Gobierno, ha de ejercerse en régimen de dedicación absoluta y es incompatibles entre sí y con:

a) El desempeño, por sí o mediante sustitución de persona interpuesta, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, arancel, honorarios o cualquier otra forma.

b) El ejercicio de cualquier otra función o actividad pública representativa, salvo la de diputado regional, incluido el ejercicio de cargos electivos en colegios, cámaras o entidades que tengan atribuidas funciones públicas o coadyuven a éstas, salvo las autorizadas por esta Ley.

c) El desempeño, por sí o por personas interpuestas, de cargos de todo orden en empresas o sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios o con participación del sector público, cualquier que sea la configuración jurídica de aquéllas.

d) El ejercicio de cargos, por sí o por personas interpuestas, que lleven anejas funciones de dirección, representación o asesoramiento de toda clase de sociedades mercantiles y civiles y consorcios de fin lucrativo, aunque unos y otros no realicen fines y servicios públicos ni tengan relaciones contractuales con las Administraciones, organismos o empresas públicas.

e) La gestión, defensa, dirección o asesoramiento de asuntos particulares ajenos cuando por la índole de las operaciones o de los asuntos competa a las Administraciones públicas resolverlos o quede implicada en ellos la realización de algún servicio o fin público. No obstante, los Consejeros, como el Presidente, podrán compatibilizar el ejercicio de sus funciones con las siguientes actividades:

a) Las que deriven de la mera administración del patrimonio personal o familiar, salvo el supuesto de participación superior al 10 por 100 entre el interesado, su cónyuge e hijos menores, en empresas que tengan conciertos de obras, servicios o suministros, cualquiera que sea su naturaleza, con el sector público estatal, autonómico o local.

b) El ejercicio de aquellos cargos que les correspondan con carácter institucional o para los que fuesen designados por su propia condición.

c) La representación de la Administración del Principado de Asturias en los órganos colegiados directivos o consejo de administración de organismos o empresas con

capital público, no pudiendo pertenecer a más de dos consejos de administración de dichos organismos o empresas, salvo acuerdo expreso del Consejo de Gobierno.

d) Las culturales o científicas.

También están sometidos los Consejeros al régimen de abstención en el desempeño de su cargo cuando tengan que tratar asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido o que interesen a empresas o sociedades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieran tenido o tengan alguna parte ellos, su cónyuge o persona de su familia dentro del segundo grado civil.

Los ex Consejeros también están sometidos a limitaciones para evitar el uso de información privilegiada y el tráfico de influencias. Durante dos años a partir de su cese no podrán realizar actividades privadas relacionadas con expedientes en los que hayan intervenido o de los que hubiesen tenido conocimiento por razón de su cargo ni utilizar en provecho propio o transmitir a otros para su uso la información a que hayan tenido acceso con ocasión del ejercicio de su cargo.

c) Declaración de intereses, actividades y bienes y su registro. A los efectos de una mayor transparencia en el ejercicio de la función pública, la ley 4/1995, en sus arts. 8 y 9, obliga a los Consejeros y demás altos cargos de la Administración a formular diversas declaraciones: *de causas de posible incompatibilidad* tipificadas en la Ley; *de intereses y actividades económicos o mercantiles* que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos o en los que tengan participación o intereses ellos o sus respectivos cónyuges e hijos y *de bienes* que integren el patrimonio del interesado.

Estas declaraciones se inscribirán en dos registros, respectivamente: el Registro de Intereses y Actividades, que tiene carácter público, y el Registro de Bienes, que tiene carácter reservado en los términos previstos en el art. 9.3 de la Ley 4/1995. Ambos registros están constituidos en la Consejería que en cada momento tenga la competencia sobre Administraciones Públicas. Su desarrollo reglamentario se contiene en el Decreto 86/1995.

c) Responsabilidad y Aforamiento. De la responsabilidad política del Consejero se hablará más adelante, al tratar de la responsabilidad del Consejo de Gobierno en el marco de la forma de gobierno del Principado. Baste ahora decir que como miembro del Consejo responde solidariamente sin perjuicio de la responsabilidad directa que pueda tener por su gestión (art. 34 EA), lo cual no significa que la Junta General pueda exigir esa responsabilidad individual mediante una moción que entrañe el cese del Consejero.

Por lo que respecta a la responsabilidad penal y civil hasta su reforma de 1999 el EA sólo preveía el aforamiento penal de los diputados. Sin embargo, el art. 39 de la Ley 6/1984 dispuso que "1. La responsabilidad criminal de los Consejeros será exigible por los actos delictivos cometidos dentro del territorio de la Comunidad ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias. Fuera del ámbito territorial del Principado, la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 2. La responsabilidad civil de los Consejeros será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias"; (su redacción es semejante a la del art. 19.1 y 2 de la Ley, que regula la responsabilidad penal y civil del Presidente). El art. 39 fue objeto de una cuestión de inconstitucionalidad, que el Tribunal Constitucional falló declarando la inconstitucionalidad de los dos apartados del precepto legal por falta de fundamento en el EA (STC 159/1991, FFJJ 4 y 5). El asunto ha quedado resuelto con la reforma del EA de 1999, ya que incorpora en su 35 *bis* el aforamiento civil y penal de los Consejeros.

En el análisis dedicado a la figura del Presidente del Principado y dentro del epígrafe "Estatuto personal del Presidente y de los ex Presidentes y el principio de responsabilidad" (III.2.4.3) se ha tratado con detenimiento este asunto y, en la medida que ya no representa un problema jurídico, no es preciso abundar en la materia.

Los Consejeros no gozan de las prerrogativas parlamentarias de la inviolabilidad ni de la parcial inmunidad parlamentaria asignadas por el art. 26.2 EA a los diputados regionales, salvo-claro está– que ostenten esta condición.

III.3.4.2. Atribuciones.

El art. 38 de la Ley 6/1984 enuncia en una relación no cerrada las atribuciones de los Consejeros:

a) Ejercer la representación, dirección, gestión e inspección de la Consejería de la que sean titulares en las competencias que les están atribuidas.

b) Ejercer la superior inspección y demás funciones que le correspondan respecto a la Administración Institucional adscrita a la Consejería.

c) Velar por el exacto cumplimiento de las leyes y, en su caso, reglamentos y resoluciones de la Junta en lo que concierne a su Consejería.

d) Presentar y proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de ley y de decreto relativos a las cuestiones atribuidas a la Consejería y refrendar estos últimos una vez aprobados.

e) Proponer al Consejo de Gobierno los nombramientos y ceses de los cargos de sus Consejerías que requieran la forma de decreto.

f) Elaborar y proponer al Consejo de Gobierno el programa de actuación de su Consejería dentro del marco del programa del Consejo de Gobierno.

g) Formular el anteproyecto de presupuesto de su Consejería.

h) Proponer al Consejo de Gobierno para su aprobación la estructura u organización de su Consejería en los niveles superiores a Negociado.

i) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Consejería y dictar Instrucciones y Circulares.

j) Ejercer la Jefatura Superior de Personal de su Consejería, sin perjuicio de las facultades que en la materia correspondan a la Consejería de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas.

k) Resolver los conflictos de atribuciones entre los titulares de los órganos dependientes de su Consejería.

l) Resolver cuando legalmente proceda, los recursos y reclamaciones que se promuevan contra las resoluciones de los organismos de la Consejería.

m) Ordenar los gastos propios de los Servicios de su Consejería cuando no correspondan al Consejo de Gobierno, dentro de los créditos autorizados, e interesar de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas la ordenación de los pagos correspondientes.

n) Contratar obras, servicios y suministros relativos a las materias propias de su Consejería, previa la autorización, cuando legalmente corresponda, del Consejo de Gobierno, así como firmar las escrituras públicas o documentos administrativos, según proceda, en relación a dicha contratación.

o) Cuantas otras facultades les atribuya la legislación vigente.

III.3.5. Funcionamiento del Consejo de Gobierno y formalización y publicación de sus normas y actos.

III.3.5.1. Funcionamiento del Consejo de Gobierno.

El Consejo funciona como un órgano colegiado en el que los Consejeros están en una posición de igualdad entre sí y en el que el Presidente ejerce las funciones de dirección y jefatura del Consejo, en algunas casos en un plano de jerarquía administrativa, cuando así lo dispone la ley, pero sin que ello implique la permanente subordinación de todos a las decisiones del Presidente. La confianza del Presidente que precisan los Consejeros para estar y seguir en su puesto hace que la relación con él sea fundamentalmente de autoridad política, incluso en aquellos casos en los que las decisiones se someten a votación y han de ser aprobadas por mayoría.

El funcionamiento administrativo del Consejo, regulado en los arts. 26 a 30 de la Ley 6/1984, deja patente esa posición preeminente del Presidente dentro del órgano colegiado y se puede resumir en estos términos:

El Consejo de Gobierno se reúne previa convocatoria de su Presidente, que es quien fija el orden del día. No se precisa convocatoria cuando así lo decida el Presidente y estén presentes todos sus miembros. En los supuestos de incapacidad temporal del Presidente podrá reunirse el Consejo a iniciativa de cuatro quintos del número de Consejeros que lo integran.

Las reuniones son periódicas y al Presidente le asiste en el ejercicio de sus funciones el Consejero de la Presidencia, que actúa como Secretario del Consejo de Gobierno. En su ausencia o en el caso de que este Consejero deba sustituir al Presidente, actuará como Secretario el Consejero al que corresponda según el orden establecido en la Ley. Además de aquella función de asistencia al Presidente, le corresponde al Secretario del Consejo extender acta de los acuerdos adoptados en ellas y dar fe de los mismos. Para la validez de las reuniones del Consejo se requiere la asistencia del Presidente y del Secretario, o de quienes los sustituyan, y, al menos, la mitad de miembros de hecho del mismo. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple. Los empates los puede dirimir con su voto el Presidente. En los supuestos de declaración de incapacidad temporal de Presidente se exige una mayoría de cuatro quintos del número legal de Consejeros.

Las deliberaciones del Consejo de Gobierno tienen carácter reservado, estando sus miembros obligados a guardar secreto sobre las opiniones y votos emitidos en el transcurso de las reuniones del mismo.

III.3.5.2. Formalización y publicación de las normas y actos del Consejo.

Las normas y actos emanados del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones Delegadas pueden aprobarse bajo distintas formas jurídicas, reguladas en el art. 21.2-4 de la Ley 2/1995.

Las disposiciones de carácter general que apruebe el Consejo de Gobierno adoptan la forma de Decreto y serán firmadas por el Presidente del Principado y el Consejero a quien corresponda. Si afectan a varias Consejerías, además del Presidente del Principado corresponde su firma al titular de la Consejería con competencia en Administraciones Públicas. Los demás actos del Consejo de Gobierno adoptan la

forma de Acuerdo.Las disposiciones administrativas de carácter general acordadas por las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno adoptan la forma de Orden y son firmadas por quien determina la Ley. Los demás actos de las mismas adoptan la forma de Acuerdo.Los titulares de las Consejerías, para la decisión de los asuntos de su competencia, pueden dictar Resoluciones, Instrucciones y Órdenes de servicio.

Para que estas normas y actos surtan efectos jurídicos deben someterse a un régimen de publicación. El art. 33.4 EA reserva a una ley de la Junta la aprobación del "régimen de publicación de las normas y publicidad de las disposiciones y actos emanados del Consejo de Gobierno y de la Administración del Principado de Asturias". La Ley 1/1985 regula con carácter general esta materia y en particular se refiere en su Capítulo III (arts. 5 a 10) a "la publicación de las disposiciones de carácter general y actos emanados de los órganos de gobierno y administración del Principado de Asturias". Con posterioridad, la Ley 2/1995 concretó en su art. 21.6 que los Decretos y demás disposiciones administrativas de carácter general habrán de publicarse en el BOPA y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Civil.

Por lo que respecta a las Instrucciones y Órdenes de servicio que dicten los titulares de las Consejerías en materias propias de su competencia, serán publicadas en el BOPA cuando lo exijan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano que las dictó. Igualmente han de publicarse en el Diario Oficial los convenios que el Principado celebre con otras Comunidades Autónomas y los demás convenios y conciertos de interés general que firme con otras entidades y organismos (art. 21.6 Ley 2/1995).

La inserción en el BOPA corresponde al Presidente del Consejo, al Consejero de la Presidencia si se trata de acuerdos del Consejo de Gobierno y, en materia de su competencia, al Consejero correspondiente (art. 8-10 Ley 1/1985).

III.3.6. Funciones del Consejo de Gobierno.

III.3.6.1. La función de gobierno.

La razón de ser del Consejo de Gobierno y su posición como órgano institucional del Principado se debe a su definición estatutaria como "órgano colegiado que dirige la política la Comunidad Autónoma" (art. 33.1 EA). No es una función más, que se sitúe a la par de las demás funciones que le asigna este precepto, sino que prefigura a todas ellas y adquiere un alcance no sólo interno, respecto de la propia Comunidad Autónoma, sino también externo, en su relación con los demás entes, singularmente con el Estado, y con la propia sociedad.

La función de gobierno tienen una naturaleza política cuya juridificación siempre ha sido objeto de grandes polémicas entre los que consideran que ningún resquicio de la actividad de los poderes públicos debe quedar fuera de control jurídico e incluso jurisdiccional y los que entienden que la actividad política debe estar sometida a control exclusivamente político y, que, por tanto, ha de quedar fuera de la regulación legal.

No es este el lugar para abundar y menos terciar en la polémica: baste decir que el EA, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art.1.1 EA), delimita el ámbito de autonomía del Principado mediante un elenco de competencias (Título I EA) y crea para el ejercicio de ese autogobierno tres órganos superio-

res: la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente (art. 22 EA). A ellos les corresponde en sus respectivas esferas la función de orientar en una u otra dirección política ese autogobierno. La Junta General "orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno" (art. 23.1 EA); el Consejo es "el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad Autónoma" (art. 33.1 EA) y el Presidente, a su vez, dirige la actividad del Consejo (art. 32.2 EA). La orientación política se materializa jurídicamente en el ejercicio de potestades y competencias que se formaliza en normas y actos jurídicos. Las leyes, los reglamentos, las resoluciones o los acuerdos concretan en mayor o menor medida una previa orientación o decisión política, pero no cabe calificar sin más esa producción jurídica como ejercicio de una función de gobierno. En realidad ésta se realiza previamente a esa producción, lo cual no quiere decir que no esté sometida a normas. Pero son normas cuyo objeto no es regular una función de producción jurídica, sino la función de orientar, dirigir y controlar la *programación política* de esa función. La autonomía, el autogobierno, en un Estado de derecho requiere someter a normas jurídicas la programación política (función de gobierno), no para que haya un control jurídico de la misma, sino para que pueda llevarse a cabo dentro del marco jurídico-institucional tanto esa programación como su control político.

Pues bien, como se acaba de decir, la función de gobierno no corresponde sólo al Consejo de Gobierno, sino a los tres órganos que componen la organización institucional del Principado, cada uno con un cometido específico pero interrelacionado, de manera que la función de gobierno del Consejo no se puede explicar sin mencionar el papel que en este terreno desempeñan los otros dos órganos.

En gran medida la función de gobierno del Consejo, la dirección de la política de la Comunidad Autónoma, está marcada por la elección del Presidente y la consiguiente aprobación de su programa de gobierno. El candidato a Presidente, ya sea en el procedimiento ordinario de elección (art. 32.1 EA), ya en el extraordinario de la moción de censura constructiva (art. 35.2 EA), debe exponer su programa de gobierno (arts. 3.3 Ley 6/1984 y art. 8 Ley 7/1984). Pero ese programa se convierte en el del Consejo de Gobierno, pues el art. 24.9 EA afirma que compete a la Junta General "aprobar el programa del Consejo de Gobierno" y, en ausencia de una "doble investidura", hay que entender que el programa de gobierno que queda aprobado con la elección del Presidente será el del Consejo y que con dicha elección la Junta General implícitamente ejerce la competencia del art. 24.9 EA. El enlace entre programa de gobierno y programa del Consejo de Gobierno aparece en los arts. 170.3 y 186.1 RJG cuando se refiere al trámite de exposición por los candidatos a Presidente de "las líneas generales del *programa del Gobierno que pretendan formar*".

En la función de "determinar las directrices de la acción política regional, así como el desarrollo de la misma" que compete al Consejo de Gobierno (art. 25 a] Ley 6/1984), el programa de gobierno juega un papel clave y esto realza el protagonismo que en el ejercicio de esa función de gobierno tiene el Presidente. A él le corresponde, no se olvide, "establecer la línea programática de la acción del Consejo de Gobierno cuya actividad dirige y disponer la continuidad de la misma" (art. 17 a] Ley 6/1984). Un protagonismo del Presidente que no sólo se hace visible ante los miembros del Consejo, sino también ante la Junta General. Por lo que respecta a los primeros, los Consejeros no pueden cambiar el programa en ausencia del Presidente; el Consejero que ejerza interinamente la Presidencia no está habilitado para "definir el

programa de gobierno" (art. 10.1 Ley 6/1984). Tampoco lo pueden hacer en contra de su voluntad, porque serían cesados. Además, los Consejeros han de elaborar y proponer al Consejo de Gobierno "el programa de actuación de su Consejería dentro del marco del programa del Consejo de Gobierno" (art. 38 f] Ley 6/1984). Por lo que respecta a la relación del programa de gobierno con la Junta y el liderazgo del Presidente, éste puede vincular su continuidad en el cargo y, por tanto, su función de orientar la política del Principado, a la obtención de la expresa confianza parlamentaria "sobre *su programa* de gobierno o sobre una declaración de política general en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma"(art. 35.1 EA) y, "a estos efectos, se entenderá 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*" (arts. 15.2 Ley 7/1984 y 192.2 RJG).

En la función de gobierno la aparente primacía de la Junta General ("orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno", art.1 RJG), queda oscurecida por el protagonismo político del Presidente y de su Consejo de Gobierno. Sin embargo, la Junta no deja de jugar un papel relevante. Cierto que la democracia parlamentaria está mediatizada por el papel de los partidos políticos y su disciplinado comportamiento, de suerte que el Gobierno realiza un férreo control sobre el Parlamento a través de la mayoría parlamentaria que le apoya. No obstante, aquella función de la Junta pervive; primero, porque el parlamentarismo racionalizado hace posible que haya gobiernos en minoría y la forma de gobierno del Principado es un buen ejemplo de ello; sin ley de Presupuestos Generales la función de gobierno queda paralizada. Y, en segundo lugar, porque la labor de control del Parlamento, tanto la ordinaria como la extraordinaria, obliga al Presidente a tener que debatir con la oposición y ante la opinión pública su orientación política y las decisiones que en aplicación de la misma ha adoptado o piensa adoptar. Así, es preceptivo que al inicio del primer período de sesiones de cada año legislativo, la Junta General celebre un debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno; pero puede haber también otros debates generales sobre la acción política y de gobierno cuando lo solicite el Presidente del Principado o lo proponga una minoría parlamentaria (dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados); además, el propio Consejo de Gobierno puede remitir a la Junta General comunicaciones, planes o programas para que sean debatidos y sobre los mismos se voten propuestas de resolución. (arts. 197 y 200 RJG).

En suma, y como su propio nombre indica, en la programación de la función de gobierno del Consejo juega un papel importante el programa de gobierno y tanto en su formulación inicial como en la determinación de las directrices de la acción política regional y en su desarrollo la impronta política e institucional de Presidente es fácilmente perceptible. Ello no empaña el hecho de que su formalización tenga lugar en gran medida a través de las decisiones colegiadas del Consejo de Gobierno y que la Junta General cumpla la misión democrática de provocar una deliberación pública sobre las políticas regionales a seguir tanto en el interior del Principado como en su relación con el Estado en el que se integra.

El art. 25 de la Ley 6/1984 contiene una larga lista de competencias del Consejo de Gobierno. En todas ellas, en mayor o menor medida, se puede ver un instrumento de realización de la orientación política trazada por el Presidente y decidida por el Consejo de Gobierno. Sobre todo, en aquellas que tienen por objeto:

a) El diseño y puesta en práctica de esa orientación política.

b) La planificación económica y la política crediticia y presupuestaria.

c) Las iniciativas legislativas y de reforma del Estatuto de Autonomía, así como la elaboración de la legislación delegada y el desarrollo reglamentario.

d) La vinculación de la actividad del Principado con la de otras Comunidades Autónomas y entes territoriales mediante la política de convenios y

e) La defensa jurídica de la autonomía ante el Tribunal Constitucional.

III.3.6.2. Potestad legislativa.

El Consejo de Gobierno no tiene atribuida la potestad de dictar Decretos-leyes, es decir, legislación de urgencia. Ningún Estatuto contempla esta posibilidad, aunque con ocasiones de unas graves inundaciones el Gobierno vasco aprobó este tipo de normas, sin que suscitase recurso alguno dado que no había un trasfondo político en la decisión y sí razones de urgencia y necesidad. El borrador del EA preveía el Decreto-ley como fuente autonómica, pero no pasó de este trámite.

Hasta 1999 tampoco establecía el EA la figura del Decreto legislativo. El mismo argumento que lleva a afirmar que sin fundamento en el Estatuto no cabe que por vía legislativa se introduzca la posibilidad de que el Consejo de Gobierno apruebe Decretos-leyes, debería aplicarse a los Decretos legislativos para los que no haya previsión estatutaria. Sin embargo, el art. 25 f) de la Ley 6/1984 asignó al Consejo de Gobierno la competencia de "dictar Decretos legislativos, previa delegación expresa de la Junta". De esta manera tan simple, irregular y atípica, sin fijar límites materiales, procesales o temporales y con la sola condición de que la delegación fuese expresa, se incluyó el Decreto legislativo como fuente del derecho del Principado, sin que hubiese crítica o impugnación alguna. El Título VII del RJG reguló la legislación delegada y su control, pero dejando fundamentalmente a la ley delegante la disposición de los límites y medios de control. En ese periodo de tiempo hasta 1999, el Consejo de Gobierno aprobó dos Decretos legislativo, ambos del año 1998 (Decreto legislativo 1/1998, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de tasas y de precios públicos y Decreto legislativo 2/1998, por el que se aprueba el texto refundido del régimen económico y presupuestario).

En la reforma del Estatuto de 1999 se añadió un art. 24 bis que regulariza la situación. No sólo prevé la delegación legislativa de la Junta General al Consejo de Gobierno, sino que estipula de manera detallada los tipos de delegación, límites, condiciones y fórmulas de control en términos semejantes a los que contemplan los arts. 82 a 85 CE para la delegación legislativa de las Cortes.

El Consejo de Gobierno participa en la función legislativa mediante la elaboración y presentación de proyectos de ley (art. 137 a] RJG) y en la tramitación de cuantas iniciativas legislativas se promuevan, sobre todo controlando aquellas iniciativas o enmiendas que entrañen aumento de los créditos o disminución de los ingresos (arts. 149, 153 y 157 RJG). Particular importancia tiene la Ley de Presupuestos tanto porque la elaboración de su proyecto corresponde al Consejo de Gobierno, que ha de presentarlo ante la Junta antes del último trimestre del año (art. 47.1 y 2 EA), como porque en esta Ley se contiene la orientación política general de la región.

III.3.6.3. Función ejecutiva y potestad reglamentaria.

La función ejecutiva del Consejo de Gobierno se concreta fundamentalmente en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Ya se ha comentado con anterioridad al inicio de este capítulo que ha desaparecido la potestad reglamentaria externa de la Junta General, por lo que el art. 33.1 EA, en su versión de 1999 ya no contiene en su enunciado la delimitación que antes se hacía del ámbito de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno. Esta potestad no sólo la menciona el EA al regular la figura del Consejo; también se refiere expresamente a ella en el art. 10.2 EA, al fijar la relación de competencias exclusivas del Principado ("En el ejercicio de estas competencias corresponderá al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución"), y cabe incluirla también como instrumento para el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución (arts. 11 y 12 EA).

En las materias propias de su competencia también le corresponde a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 38 i] Ley 6/1984). Aunque nada dice la Ley sobre si las Comisiones Delegadas pueden ejercer esta potestad, la conclusión es que sí, a la vista de las competencias que les asigna el art. 33.1 de la Ley 6/1984.

III.3.6.4. Función administrativa.

Al Consejo de Gobierno corresponde como supremo órgano colegiado de la Administración la función administrativa (art. 33.1 EA) de organización y coordinación general de las Administraciones Públicas del Principado y la de velar para que se cumplan los principios constitucionales de servir con objetividad los intereses generales y de actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

De entre las competencias que el art. 25 de la Ley 6/1984 atribuye al Consejo de Gobierno pueden calificarse como integradas en su función administrativa las referidas a personal contratación, justicia administrativa, autorización de gastos, pagos y enajenación de bienes y derechos en valor y cuantía legalmente determinados y otras de naturaleza semejante.

III.3.7. La responsabilidad política de Consejo de Gobierno y de sus miembros.

El art. 34 EA proclama la responsabilidad política del Consejo de Gobierno. El precepto se corresponde básicamente con la idea que de una u otra forma ya aparecía en el borrador del Estatuto y que se plasma con un enunciado muy similar en el Proyecto de Estatuto. El texto finalmente aprobado incorporó, fuera de toda sistemática, un apartado tercero sobre la obligación de informar al Consejo de Gobierno de los convenios y tratados internaciones que puedan afectar a materias de su específico interés". La reforma estatutaria de 1999 recondujo este apartado al artículo anterior (nuevo art. 33.4 EA).

El art. 34.1 establece un principio de responsabilidad política del Consejo de Gobierno a semejanza del modelo constitucionalmente previsto en el art. 152 CE para las Comunidades *ex* art. 151 CE. A ello añade una enigmática referencia a la responsabilidad individual de los Consejeros, que no encuentra regulación en el artículo siguiente, que sólo trata de la responsabilidad solidaria del Consejo. Tampoco se concreta en la ley que, aprobada por mayoría absoluta, debe regular esta materia y, en general, las relaciones del Consejo con la Junta; actualmente es la Ley 7/1984.

El principio de responsabilidad política está estrechamente ligado a la forma parlamentaria de gobierno, en la que es clave la relación política que se establece entre el parlamento, elegido por sufragio y representante de la comunidad, y el gobierno, que debe su existencia de manera directa o indirecta al parlamento del que emana. De esta relación nacida de confiar la gobernación del país a un consejo ejecutivo surge la obligación de éste de responder ante la asamblea que le eligió. La responsabilidad de la que se habla es de naturaleza política, es decir, se refiere a la posibilidad de que el gobierno sea sometido a un juicio de oportunidad política sobre lo acertado de su gestión y sobre la conveniencia o no de seguir confiando en él. Este simple juego de responsabilidad ante la confianza prestada ha sufrido a lo largo de la historia alteraciones importantes en su articulación y los instrumentos para exigir esa responsabilidad han cambiado también su finalidad política. En la raíz de esta transformación está la necesidad de dar racionalidad a este juego parlamentario, que podía provocar serias crisis de gobierno sin luego hallar solución a las mismas, pero también el hecho de que los protagonistas de ese juego son el primer tercio del siglo XX partidos disciplinados y con liderazgo de sus dirigentes, de manera que lo que antes era una relación entre dos órganos, parlamento y gobierno, hoy es en realidad una relación entre, de un lado, gobierno y mayoría parlamentaria que le apoya políticamente, surgidos de las mismas filas políticas o de varias pero coaligadas, y, de otro lado, la oposición plural.

El principio de responsabilidad política del Consejo de Gobierno y los instrumentos parlamentarios en los que se concreta se articula de la misma manera en todas las Comunidades Autónomas. El modelo a seguir fue el que la CE establece en las relaciones entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados: responsabilidad solidaria, cuestión de confianza, moción de censura. En cambio, ya no hay unanimidad en lo que atañe al presupuesto de la responsabilidad política, porque la previa relación de confianza no se construye de la misma manera en todas las Comunidades Autónomas y algunas –como es el caso asturiano y también el vasco y, en menor medida el valenciano– optaron en su legislación por una vía diferente.

No es cuestión de repetir aquí lo expuesto con detalle al comentar el art. 32.1 EA sobre la elección del Presidente del Principado, pero sí es conveniente resumir lo allí dicho para poder comprender las coordenadas en las que se sitúan la responsabilidad política y la forma de gobierno.

III.3.7.1. La formación de la relación de confianza en torno al Presidente.

La relación de confianza parlamentaria puede construirse de dos maneras, expresa o tácita, y en torno al Presidente o en torno al Gobierno como órgano colegiado, sin faltar casos de doble confianza e incluso de confianza individualizada en los miembros del Gobierno.

También aquí los Estatutos coinciden en forjar la relación fiduciaria en torno al Presidente de la Comunidad y en el momento de su elección. Esto tiene importancia, porque, aunque la responsabilidad política se atribuye al Consejo de Gobierno, los instrumentos para exigir esa responsabilidad se centran en quien suscitó la confianza. La consecuencia es el fortalecimiento de la posición institucional del Presidente en detrimento del Consejo como órgano colegiado. Donde ya no hubo coincidencia fue en la manera concreta de formar esa relación de confianza.

La inmensa mayoría de los Estatutos y de sus correspondientes leyes de desarrollo siguieron el modelo de *investidura* presidencial previsto en el art. 99 CE para el Presidente del Gobierno de España: una relación de *confianza expresa* entre el Congreso de los Diputados y el Presidente; el candidato a Presidente necesita para ser electo contar con el apoyo explícito de la Cámara que le vota. El EA no regula la elección del Presidente con detalle, pero contiene algunos elementos que prefiguran el modelo de investidura. No obstante, la falta de concreción abrió la posibilidad de que la ley pudiese introducir un modelo distinto. En el caso del País Vasco, la apertura era total, ya que su Estatuto remite directamente a la ley para que sea ella la que fije los términos de la elección del Lehendakari.

En el caso del Principado, la Ley 6/1984 optó por el llamado *modelo de pura elección* y que consiste en que no se produce una votación a favor o en contra de un candidato, sino que uno es elegido porque obtiene más votos que el otro. La relación de confianza con el candidato electo no es expresa, sino presunta; se presume por el hecho de haber sido preferido frente a otro candidato sin que haya habido un pronunciamiento directo sobre el grado de aceptación o rechazo que ese candidato suscita en la Cámara.

Con independencia del grado de apertura que ofrece el EA para instaurar uno u otro modelo, lo cierto es que algunos elementos del procedimiento predeterminados en el art. 32.1 EA impiden afirmar que rija en todas las situaciones la aplicación de un modelo de pura elección. La exigencia de mayoría absoluta para ser electo en primera convocatoria es un claro ejemplo de ello. El Presidente del Principado que sale electo en primera convocatoria porque obtiene a su favor la mayoría de los votos de la Junta, no sólo ha sido *elegido* por la Junta, sino también *expresamente investido* de la confianza parlamentaria. Sale electo con más votos de los que hubiera podido tener en contra caso de que los diputados pudiesen votar *No* (La votación, que es pública y por llamamiento, se realiza en todas las convocatorias respondiendo el diputado con el nombre de uno de los candidatos o "me abstengo": art. 3.2 Ley 6/1984).

Sin embargo, la novedad, frente al modelo de investidura de la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas, es que en el Principado se aplica un modelo de pura elección en segunda y restantes convocatorias si ningún candidato ha obtenido suficiente respaldo parlamentario en la primera. A la segunda convocatoria sólo pasan los dos candidatos más votados en la primera y sale electo el que de ellos cuente con más votos. El candidato es electo por *mayoría relativa* (obtención de más votos que el otro candidato). Para salvar las objeciones de contradicción con el art. 32.1 EA, que requiere obtener la *mayoría simple* para ser elegido en segunda vuelta, pudiera afirmarse que en este caso mayoría relativa y mayoría simple coinciden, al basarse ambas en una propuesta binaria. (Decir que el candidato *A* es electo porque obtiene más votos que el candidato *B*, mayoría *relativa*, equivale a decir que gana por mayoría *simple*, pues los votos de *B* juegan en contra de *A* y viceversa). Si

se admite esta interpretación, habría que admitir también que, a pesar del sistema *de mayoría relativa*, la relación fiduciaria que a través de él se crea es *expresa*, precisamente por su equivalencia con la mayoría simple al aplicarse a un supuesto de estructura binaria. Pero, obviamente, no pudiendo votar en contra los diputados, no cabe hablar de una confianza expresamente otorgada y de ahí la dificultad de dar plena congruencia al modelo de elección y confianza presunta establecido en la ley 6/1984 con las previsiones estatutarias del art. 32.1 EA.

Ya se ha dicho en las páginas sobre el Presidente del Principado que este modelo de elección rompe radicalmente con el esquema prefigurado en el art. 32.1 EA cuando sólo hay un candidato en escena y no obtiene la mayoría absoluta en primera vuelta. El carácter binario desaparece y no hay forma de hacer compatible la mayoría simple exigida por el EA en segunda o posteriores convocatorias con el sistema de votación del modelo de pura elección (el diputado sólo puede pronunciar el nombre del candidato o decir "me abstengo") (de ahí que en este caso la legislación valenciana opte por un sistema de votación de investidura «voto a favor, voto en contra o me abstengo»). De no ser por este requisito estatutario de la mayoría simple y que delata la inconstitucionalidad del modelo implantado en la Ley 6/1984, lo lógico hubiera sido, puestos a crear una relación de confianza presunta, que en el supuesto de un solo candidato quedase éste directamente proclamado Presidente.

Sea como fuere, lo cierto es que la relación fiduciaria que la Junta General crea con el Presidente del Principado, si no es elegido por mayoría absoluta, es de confianza presunta y no expresa; una confianza que se presume en todo caso en el Consejo de Gobierno que forme. Este modelo de confianza presunta propicia el que se constituyan Gobiernos en franca minoría parlamentaria.

III.3.7.2. Responsabilidad solidaria del Consejo e individual de los Consejeros.

Fruto de la confianza que con la elección se atribuye o se presume en el Presidente del Principado, éste "responde políticamente ante la Junta General" (art. 32.3 EA). Pero también "el Consejo de Gobierno responde políticamente ante la Junta General de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión" (art. 34.1 EA). Esta múltiple y variada responsabilidad, no queda suficientemente aclarada en el art. 35 EA, en el que aparecen enredadas las figuras del Presidente y del Consejo, aunque al final el resultado de la pérdida de confianza sea incuestionable: el cese del Presidente y de su Consejo.

La explicación posiblemente esté en que los instrumentos de exigencia de responsabilidad política son diferentes. La cuestión de confianza tiene como objetivo más primario verificar si el que recibió la confianza siguen contando con ella y en el debate de esa indagación el protagonista es lógicamente el que fue investido de la confianza al ser elegido, el Presidente. Sin embargo, cuando ya no se habla de verificar la confianza sino de exigir la responsabilidad, bien porque se ha perdido la confianza (denegación de la misma tras la presentación el Presidente de una *cuestión de confianza*), bien porque se intuye que no cuenta con ella (presentación por la oposición de una *moción de censura*), el sujeto de imputación es el Consejo de Gobierno y no sólo el Presidente. De ahí que la moción de censura, por ser de "censura" y no

de confianza, tiene por objeto, según el art. 35.2EA, exigir la responsabilidad política del Consejo. En todo caso el protagonista del debate político de la cuestión de confianza y de la moción de censura es el Presidente que, de no obtener la confianza de la Cámara o de ser censurado, arrastra en su caída al Consejo de Gobierno que cesa en solidaridad con el Presidente, obligado a presentar su dimisión. La responsabilidad política individual de los Consejeros mencionada en el art. 34.1 EA hay que interpretarla como una posibilidad que deja abierta el EA y que no concreta. La Ley 7/1984 tampoco establece ningún procedimiento para exigir esa responsabilidad individual y se limita a reescribir en su art. 6 el art. 34.1 EA. No hay, por tanto, instrumentos de reprobación o de moción de censura individual contra los Consejeros, aunque, cada vez es más frecuente utilizar el medio ordinario de las interpelaciones y mociones para presentarlas como censura al Consejero con el ánimo de que sea cesado por el Presidente del Principado. En cambio, la Ley vasca 7/1981, de Gobierno contempla en su art. 49 la posibilidad de que el Parlamento vasco repruebe al Vicepresidente Primero o a cualquiera de los Consejeros. El Vicepresidente Primero responde por el ejercicio de las funciones asumidas por delegación y, el Consejero, por las ejercidas el área de su competencia. La moción se tramita como la moción de censura constructiva, pero sin incluir un candidato sustituto para el caso de que prosperase la moción. Aprobada por mayoría absoluta la moción, el censurado deberá presentar su dimisión al Lehendakari, quien procederá a su sustitución.

III.3.7.3. La cuestión de confianza.

Como se acaba de decir, la cuestión de confianza es un instrumento para comprobar la cantidad de apoyos parlamentarios con los que cuenta el Presidente para continuar su labor de gobierno. Generalmente el planteamiento de la cuestión de confianza no es en abstracto, sino que va ligado a la confirmación del programa de gobierno, a un asunto de política general e incluso a un proyecto de ley que suscita división entre la mayoría parlamentaria. Dado el liderazgo que ejerce el Presidente sobre los diputados que parlamentariamente le sostienen y el carácter oligárquico de los partidos, el Presidente presenta una cuestión de confianza con el convencimiento de que va a ganar la votación. El recurso a este medio es más una llamada de atención, un aviso e incluso una amenaza a los diputados disconformes sobre la suerte política que pueden correr en la siguiente legislatura si no dan su voto favorable. Sólo con un partido en descomposición o con un Gobierno de coalición contestado por las fuerzas políticas coaligadas puede fracasar el Presidente en su empeño. Pero en tal caso, salvo que tenga un gesto de ética política, se abstendrá de plantear una cuestión de confianza.

La cuestión de confianza viene regulada en el art. 35.1 EA, con un esquema semejante al que prevé el art. 112 CE. Las características más sobresalientes de la articulación de la cuestión de confianza en el Principado de Asturias son las siguientes:

Es decisión unilateral del Presidente plantear la cuestión de confianza; el Consejo sólo es consultado y delibera sobre la oportunidad o conveniencia de la decisión, y parece lógico que al menos sea consultado, ya que la no aprobación de la cuestión comporta su cese. En todo caso la opinión del Consejo de Gobierno no es decisiva, lo que realza en su seno la posición del Presidente.

La cuestión de confianza tiene por objeto el programa de gobierno o un asunto de política general, que es lo mismo que prevén la mayoría de los Estatutos siguiendo al art. 112 CE. A estos efectos, se entenderá 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 (arts. 15.2 Ley 7/1984 y. 192.2 RJG).

Algún Estatuto, como el de Castilla-La Mancha, establece dos tipos de objeto de la cuestión de confianza: un tema de interés general o un proyecto de ley (ordinaria). La primera cuestión se entiende aprobada por mayoría simple mientras que la segunda requiere mayoría absoluta y, de obtenerse, se entiende aprobada la ley (art. 20.1 y 2).

La cuestión de confianza ha de presentarse en escrito motivado ante la Mesa de la Junta General, acompañado de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno que acredite la previa deliberación habida al efecto. Admitido a trámite el escrito, el Presidente de la Junta dará cuenta de él a la Junta de Portavoces y convocará al Pleno para su debate, que no podrá celebrarse antes de veinticuatro horas desde la presentación de aquel escrito (art. 16 Ley 7/1984). La sesión se desarrolla con arreglo a las normas previstas en el art. 194.1 RJG.

Concluido el debate, la cuestión de confianza se somete a votación pública y por llamamiento (art. 17 Ley 7/1984). Se entiende otorgada la confianza "por mayoría simple de los miembros de la Junta" dice el art. 35.1 EA, expresión incorrecta tratándose una mayoría no cualificada; hay que entender como aplicable la que dice la Ley: "por mayoría simple de los votos emitidos" (art. 17 y también 195 RJG).

La confianza que se otorga al Presidente y a su Gobierno es expresa, pero en ella no se tienen en cuenta ni las abstenciones, ni los votos nulos ni las ausencias en la votación. Tan sólo se manifiesta que el Presidente cuenta con más votos a favor que en contra, pero la confianza es en este caso *expresa*, porque la Cámara tiene la posibilidad de denegarla votando en contra.

No hay límite en el número de cuestiones de confianza que pueda presentar el Presidente, aunque lo que no puede es presentarla estando en trámite una moción de censura (art. 35.5 EA). Con ello se quiere evitar que el Presidente paralice una moción de censura con una maniobra política que obligue a la oposición a centrarse en un debate sobre el programa de gobierno, o sobre una declaración de política general elegida por el Presidente, y no directamente en la censura política al Consejo de Gobierno. De todos modos si hubiera una mayoría simple en contra del Consejo, éste perdería la cuestión de confianza, y, si la hubiera a favor, la moción de censura estaría lejos de prosperar; (si la moción no cuenta con mayoría simple a su favor, menos tendrá el apoyo de la mayoría absoluta que se exige para su aprobación, y ello sin contar con el acuerdo sobre el candidato alternativo a la Presidencia).

Si la Junta negase la confianza al Presidente, éste presentará su dimisión ante la Cámara (art. 35.3 EA). Se trata de un acto debido y expresa que el cese del Gobierno es *consecuencia* de la denegación de confianza. Por eso entre el acto de denegación de confianza y el cese del Gobierno está el acto formal no de *cese*, sino de *dimisión* del Presidente. No se le echa; se le invita a abandonar la Presidencia al perder en él la Junta la confianza parlamentaria, pero sin que pueda negarse a ello.

El Presidente de la Junta, en el plazo máximo de quince días, convocará al Pleno para la elección de nuevo Presidente, conforme al procedimiento establecido en la Ley prevista en el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía (art. 18.2 Ley 7/1984), "sin que en ningún caso suponga la disolución de la Junta General" (art. 35.3 EA).

Esta prohibición es absurda y trasunto de la desconfianza casi obsesiva en 1981 contra las Comunidades Autónomas *ex* art. 143 CE. Es inexplicable que habiéndose introducido la facultad de disolver anticipadamente la Junta General (art. 25 EA) no se haya suprimido este límite en la reforma estatutaria de 1999, que condena a la Junta a hallar un compromiso precario y a mantener un desgobierno para evitar unos comicios regionales.

Hasta el momento ningún Presidente del Principado ha planteado ante la Junta una cuestión de confianza.

III.3.7.4. La moción de censura constructiva.

La relación fiduciaria entre el Presidente y su Consejo con la Junta puede ser expresa o presunta, y ya se ha dicho que el Presidente si fue elegido por mayoría absoluta goza de una confianza expresa de la Cámara y de lo contrario, inaugura el ejercicio del cargo –en el modelo asturiano de elección presidencial-con una confianza presunta. Pero, cualquiera que sea el tipo de confianza, un sistema democrático ha de poner a disposición del parlamento el instrumento necesario para negar expresamente la confianza, deshacer la presunción de confianza y provocar su cese. La moción de censura nace para exigir directamente el Parlamento al Gobierno la responsabilidad política por su gestión.

La moción de censura aparece regulada en el art. 35.2 EA, con una redacción semejante a la del art. 113 CE y que vino impuesta por los Acuerdos Autonómicos de 1981.

La iniciativa de la moción surge de la Junta y se dirige contra el Consejo de Gobierno. Aunque es el Presidente (y el candidato a Presidente incluido en la moción) el protagonista, el objeto oficial de la moción es el Consejo, porque, como queda dicho, no se trata tanto de de saber si el Presidente tiene apoyo parlamentario sino de censurarlo, y su gestión se materializa fundamentalmente en la acción de gobierno del Consejo que él preside. No obstante, el art. 7 de la Ley 7/1984 parece contradecir esta interpretación, porque concibe la moción de censura como "la iniciativa dirigida a retirar la confianza al Presidente y a su Consejo de Gobierno".

La propuesta de la moción ha de contar la firmada, en escrito motivado dirigido a la Mesa de la Cámara, de al menos un 15% de los diputados regionales y ha de ser "constructiva", es decir, ha de incluir un candidato a Presidente. Por esta razón se ha de acompañar a la documentación un escrito de aceptación de la candidatura. Al implantar este tipo de moción de censura, se sigue el modelo de parlamentarismo racionalizado del art. 113 CE, que, a su vez, es calco del establecido en la Ley Fundamental de Bonn. El 15 % de los diputados es un aval importante si de lo que se trata es de censurar al Consejo, pero si, además, es una procedimiento para presentar candidaturas a la Presidencia se crea una diferencia notable entre los cinco diputados que se exigen en el procedimiento de elección previsto en el art. 32.1 y el 15 % de los cuarenta y cinco miembros de la Junta que demanda la presentación de una moción de censura (art. 8 Ley 7/1984).

La Mesa de la Junta General, tras comprobar que la moción de censura reúne los requisitos señalados en el artículo anterior, la admite a trámite, dando cuenta de su presentación al Consejo de Gobierno y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y se abre un plazo de dos días para que se puedan presentar mocio-

nes alternativas con iguales requisitos a los exigidos a la primera (art. 195 Reglamento de la Junta).

El Presidente del Principado no puede plantear la cuestión de confianza mientras esté en trámite una moción de censura (art. 35.5 EA) ni puede acordar la disolución de la Cámara (art. 25.3 EA)

Las normas que rigen el debate y votación de las mociones de censura son las siguientes (arts. 186-189):

El debate se inicia con la defensa de la moción de censura que, sin limitación de tiempo, efectúe uno de los Diputados firmantes de la misma. A continuación, y también sin límite de tiempo, intervendrá el candidato propuesto en la moción para la Presidencia del Principado, a efectos de exponer el programa político del Consejo de Gobierno que pretenda formar.

El Presidente de la Cámara podrá suspender la sesión, por un máximo de veinticuatro horas, y, a continuación, podrán intervenir los Grupos Parlamentarios que lo soliciten, por tiempo de cuarenta y cinco minutos. Todos los intervinientes tendrán derecho a un turno de réplica de diez minutos.

Comenzada la discusión de una moción de censura, la misma no podrá ser retirada, y el debate deberá continuar hasta la votación de la misma

Si se hubiera presentado más de una moción de censura, el Presidente del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero habrán de ser puestas a votación por separado, siguiendo el orden de presentación.

La votación de la moción de censura, que se efectuará en forma pública y por llamamiento, se realizará transcurridos, al menos, cinco días desde la presentación de la moción de censura originaria, a la hora que, previamente, haya sido anunciada por la Presidencia.

La aprobación de una moción de censura requerirá, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento.

Si se aprobase una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubieren presentado.

La moción de censura se desnaturaliza al ser constructiva. La primera y más importante razón, porque divide a la oposición y facilita el que se perpetúe sin fundamento una presunción de confianza. Puede que una mayoría esté dispuesta a deshacer esa presunción censurando al Consejo de Gobierno, pero que no se forme esa mayoría al no coincidir en la propuesta de un candidato alternativo al Presidente. El efecto de desaliento que causa el carácter constructivo de la moción de censura comienza ya en el momento de reunir las firmas necesarias para presentarlas con un candidato común. La moción constructiva no ayuda a deshacer la presunción de confianza, sino a deshacer mayorías contrarias al Consejo de Gobierno, a frenar el que pueda exteriorizarse con éxito una situación de hostilidad manifiesta de la Cámara contra el Gobierno.

Además, aunque la escenificación del debate se desdobla en dos actos, uno la defensa de la moción por un diputado firmante y otro, a continuación, la exposición de su programa por el candidato propuesto en la moción, lo cierto es que la censura queda en un segundo plano y el debate se transforma en una elección entre la continuidad del Presidente y la investidura del candidato. Éste lejos de poder insistir en los motivos que justifican la censura deberá rebatir las críticas que desde las filas del Gobierno le planteen a su programa y mientras el Consejo se encuentra en una

posición relativamente cómoda al disponer de mucha más información que el candidato, éste no puede defender con iguales armas su proyecto. El resultado es que la moción puede acarrear más desgaste para el candidato que para el Presidente.

El efecto perverso de la moción de censura constructiva se incrementa con el requisito de que para ser aprobada debe obtener la mayoría absoluta, o sea, el voto favorable de la mayoría de la Junta (art. 35.3 EA y 189 RJG). El desequilibrio que se produce es evidente. Para ser Presidente por el procedimiento del art. 32.1 EA basta mayoría relativa, que puede ser mínima (recuérdese que los diputados no pueden votar en contra). Para continuar siendo Presidente tras el planteamiento de una cuestión de confianza es suficiente la mayoría simple (más votos a favor que en contra), pero para dejar de ser presidente (salvo que pierda una cuestión de confianza) es preciso que, a través de una moción de censura, tenga en contra a una mayoría de los miembros de la Junta que además esté de acuerdo en votar al candidato propuesto en la moción.

Por si el desaliento no cundiese en el ánimo de la oposición, "si la moción de censura no fuese aprobada por la Junta General, sus signatarios no podrán presentar otras mientras no transcurra un año desde aquélla dentro de la misma legislatura" (art. 35.2 *in fine* EA).

Al igual que sucede con la denegación de confianza, si la Junta General adoptara una moción de censura, el Presidente del Principado ha de presentar su dimisión ante la misma y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Junta (art. 35.4 EA). Es una confianza expresa si se entiende que también él es el destinatario de los votos que recibe la moción y que es aprobada por mayoría absoluta, pero puede interpretarse como presunta si, de acuerdo con la literalidad del precepto, lo que se vota es la censura, la responsabilidad del Consejo y su cese, y el candidato incluido en la moción "se entenderá investido de la confianza de la Junta".

En la historia del Principado de Asturias como Comunidad Autónoma sólo se ha presentado una moción de censura, durante la IV legislatura, en una situación de grave crisis política y con un Consejo de Gobierno en ínfima minoría. Sin embargo, estando la oposición de acuerdo en censurar al Consejo y concitar una hostilidad manifiesta y aplastante de más de dos tercios de la Junta contra el Consejo de Gobierno, al ser la moción constructiva no hubo concierto entre los grupos parlamentarios para proponer en ella un candidato. La moción presentada no triunfó y la crisis se arrastró hasta las siguientes elecciones, en 1999.

III.3.8. La forma de gobierno del Principado.

La forma de gobierno del Principado resulta de la posición constitucional que ocupan sus órganos institucionales –Junta General, Consejo de Gobierno y Presidente– y de las relaciones que se establecen entre ellos, pero también intervienen otros factores de naturaleza no jurídica, que pueden contribuir a perfilar –a veces de manera decisiva– la forma de gobierno. Por ejemplo, el comportamiento del electorado y la composición política de la Junta, el sistema de partidos y la estructura y funcionamiento de éstos, el liderazgo del Presidente en relación con el liderazgo en el partido, la influencia política de grupos políticos de interés, por ejemplo, los sindicatos, los medios de comunicación y su conformación de la opinión pública, etc.

En atención sólo a las variables que aquí cuentan, las de naturaleza jurídica y que sin duda son las fundamentales, puede hacerse una síntesis de los elementos de la forma de gobierno que a lo largo de estas páginas se han ido desgranando.

Con carácter previo, cabe decir que, en parte no despreciable, la forma de gobierno del Principado aparece definida en la legislación de desarrollo del EA y, en algún supuesto (modelo de elección del Presidente previsto en la Ley 6/1984) con discordancias de difícil encaje en el EA.

El requisito estatutario de que el Presidente tenga la condición de diputado parlamentariza al Consejo de Gobierno de manera innecesaria y es un lastre en una Junta General de tamaño reducido. El inconveniente se agrava al exigirse por vía legislativa la misma condición para ser Vicepresidente.

El modo de elección de Presidente permite crear una forma de gobierno basada en la confianza presunta del Presidente. Tal cual está articulada, lejos de ser un simple instrumento de parlamentarismo racionalizado, constituye el núcleo de un parlamentarismo negativo que es escasamente democrático en el supuesto de que sólo se someta un candidato a la elección.

El modo de elección del Presidente en combinación con los instrumentos de exigencia de responsabilidad al Consejo de Gobierno propicia gobiernos en franca minoría y dificulta el que la mayoría pueda censurar al Consejo de Gobierno, cómodamente atrincherado en su posición minoritaria, detrás de los sacos terreros del parlamentarismo racionalizado.

El Consejo de Gobierno, aun siendo un órgano institucional, ocupa un segundo plano por el liderazgo que sobre él ejerce el Presidente tanto en lo que se refiere a la designación de sus miembros como en lo que respecta a la elaboración y programación de la dirección política del Principado y a la adopción de decisiones básicas, en las que sólo le consulta en un previa sesión deliberativa (Disolución anticipada de la Junta, presentación de una cuestión de confianza).

El Presidente está en una posición de superioridad en relación con la Junta. Si tiene una mayoría sólida, en lugar de controlarle la Junta es él el que la controla a través de su grupo parlamentario. Si está en minoría, el juego del modo de elección, cuestión de confianza y moción de censura constructiva le permiten mantener una inmunidad fundamental frente a la pretensión de exigirle responsabilidad política. Estando en minoría nunca presentará una cuestión de confianza y sólo la desalentadora moción de censura constructiva podría causar su cese, cosa harto difícil de que suceda.

Aunque merced al RJG de 1997, se introdujeron instrumentos que facilitan a la oposición el control del Consejo y de sus miembros, éste sigue dominando los resortes más importantes de la acción de la Junta, sobre todo en el plano legislativo, dada la regulación de la tramitación de la Ley de Presupuestos y el abuso que se hace de las llamas "leyes de acompañamiento".

En la reforma estatutaria de 1999 se incluyó uno de los contrapoderes clásicos de la forma parlamentaria de gobierno, la facultad del Presidente de disolver el Parlamento. Sin embargo, los límites y cortapisas que establece el art. 25.3 EA hacen improbable su uso y, desde el punto de vista de la forma parlamentaria de gobierno, se trata de un poder más simbólico que efectivo.

La Junta, teóricamente orienta e impulsa la acción política y de gobierno a través de debates generales de carácter periódico sobre el estado de la región y con la aprobación de la Ley de Presupuestos, pero ya se ha dicho que el Parlamento es hoy en día más bien el instrumento de la minoría para controlar al Consejo de Gobierno y

al Presidente y, sobre todo, el órgano en el que se representa la dirección política marcada por el Presidente y avalada por su mayoría parlamentaria. En caso de estar en minoría parlamentaria, la Junta puede bloquear al Consejo de Gobierno, por ejemplo no aprobando la Ley de Presupuestos, pero no cuenta con los instrumentos adecuados para imponer un nuevo Gobierno que porte la confianza de la Cámara. El resultado es la parálisis institucional salvo que el Presidente presente su dimisión; cuestión de ética política.

En suma, la forma de gobierno del Principado cabe calificarla como *parlamentaria* pero con un alto componente *presidencialista* por el protagonismo del Presidente en sus relaciones con el Consejo y con la Junta, por su control en la definición de la orientación política de la Comunidad Autónoma y por su posición institucional extraordinariamente protegida de los intentos que pueda haber desde la Junta para cesarlo. Desde el punto de vista democrático, la forma de gobierno establecida tiene graves carencias que no se pueden justificar en aras de un parlamentarismo racionalizado, porque ni siquiera el modelo de elección del Presidente ni la moción de censura constructiva cumple esa finalidad que supuestamente pretenden. Lo único que garantizan es que haya un Gobierno, pero no la gobernabilidad; más bien favorecen la gangrena institucional al permitir que un Presidente en franca minoría se pueda enrocar en el valladar de la moción de censura mal llamada "constructiva".

III.4. LA SINDICATURA DE CUENTAS[*].

III.4.1. Origen del precepto estatutario.

La Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, publicada en el BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999, supuso, entre otras novedades, la introducción de un nuevo

---

[*] **PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ**, Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Albiñana C., "El control externo de las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas", *Presupuesto Gasto Público*, núm. 5, 1980, págs. 53 y ss.; Biglino P., "La posición institucional de los Consejos de Cuentas", *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 7, 1999, págs. 31 y ss.; Biglino P., "Parlamento y control de cuentas", *Revista española de control externo*, núm. 7, 2001 págs. 25 y ss.; Biscal P., "El Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos", *Auditoría Pública*, núm. 2, 1995, págs. 52 y ss.; Casamort E., "Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo creados por las Comunidades Autónomas", *Autonomies*, núm. 10, 1989, págs. 89 y ss.; Checa C., *Justicia contable y Comunidades Autónomas en España*, CEDAM, Padua, 1990; Delgado L.E., "La función de enjuiciamiento contable de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas", *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 55, 1999, págs. 103 y ss.; Durán J. F., "Hacia un modelo de relaciones entre los órganos de control externo y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas desde la lógica parlamentaria, en AAVV, *Parlamento y control del Gobierno*, Aranzadi, Pamplona, 1998, págs. 397 y ss.; Herrero S., "El control de las Autonomías", *El control del sector público*, IEF, Madrid, 1981, pág. 463 y ss.; Lozano J., *Configuración e independencia de los órganos de control externo: Un análisis comparado*, Civitas, Madrid, 1996; Redondo A. Mª., "Parlamento, representación y nombramiento de los miembros de los órganos de control externo", *Debates constitucionales*, núm. 1, 1999; Rodríguez A., "Las relaciones Tribunal de Cuentas OCES autonómicos", *Auditoría Pública*, núm. 1, 1995, págs. 32 y ss.;Vera J. M., *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2001; Vicente C. Y otros, "La vertebración de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras: la cooperación y la encomiendas de gestión", *Revista española de control externo*, núm. 2, 1999, págs. 97 y ss.; VVAA, *El Tribunal de Cuentas en España*, IEF, Madrid, 1982.

Título II bis, que, bajo la rúbrica "De los órganos auxiliares del Principado de Asturias", incorpora dos nuevas instituciones a nuestra estructura orgánica: la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Consultivo.

Centrándonos en la tramitación parlamentaria del art. 35.ter EA, que acoge la Sindicatura de Cuentas, sorprende la total ausencia de debate o de cualquier tipo de polémica en torno a su inclusión y a su misma configuración. Más que significativos resultan, de un lado, el que tan sólo se presentara una enmienda parcial de modificación, formulada por el Portavoz del Grupo parlamentario de Izquierda Unida, Gaspar Llamazares (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.5, de 23 de enero de 1998), que en ningún caso afectaba al fondo, sino a la mera redacción del enunciado sugerido por la Proposición de Ley (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.1, de 23 de octubre de 1997). Y, de otro, el que el actual tenor del art. 35.ter EA fuera ya fijado por la Ponencia que en la Junta General informó la propuesta de la Proposición de Ley (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.8, de 17 de febrero de 1998), siendo más tarde asumido en el Dictamen de la Comisión con una única modificación en la numeración (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.9, de 23 de febrero de 1998) y aprobado por el Pleno de la Junta (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.11, de 9 de marzo de 1998), sin que en los Diarios de Sesiones sea posible encontrar mención alguna a la Sindicatura más allá de la sola referencia a su aparición en la propuesta de reforma.

Nada cambia cuando el procedimiento legislativo se traslada a las Cortes Generales. En el Congreso, una vez admitido a trámite y tomado en consideración el texto aprobado por la Junta General (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-1, de 31 de marzo de 1988 y BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-2, de 25 de mayo de 1998), el Grupo parlamentario federal de Izquierda Unida, con el argumento de contribuir a una mejora técnica en su redacción, vuelve a presentar la misma enmienda rechazada en la Junta, sin lograr tampoco en esta ocasión que sea aceptada (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-7, de 22 de septiembre de 1998). De nuevo el Dictamen de la Comisión acoge el informe de la Ponencia, que reproduce íntegramente el art. 35.ter, tal cual fue propuesto por la Junta, para ser por último aprobado en los mismos términos por el Pleno del Congreso, sin que a lo largo del procedimiento descrito se haga otra cosa que destacar mecánicamente la trascendencia de poder contar con un órgano auxiliar de esta naturaleza (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-8, de 26 de octubre de 1998; BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-9, de 10 de noviembre de 1998 y BOCG Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-10 de 25 de noviembre de 1998). En el Senado, aunque parezca difícil, todavía son más escasas las alusiones a la Sindicatura de Cuentas, pues, una vez recibido el texto del Congreso de los Diputados y remitido a la Comisión General de las Comunidades Autónomas (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (a), de 26 de noviembre de 1998), no se introduce ninguna enmienda al artículo que nos afecta (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (b), de 14 de diciembre de 1998), el informe de la Ponencia hace suya la Proposición aprobada en el Congreso (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (c), de 14 de diciembre de 1998), la Comisión acepta el Informe como Dictamen (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (d), de 14 de diciembre de 1998) y éste es aprobado por el Pleno del Senado, sin variación alguna respecto del que en su momento

obtuvo el respaldo de la Junta General y del Congreso de los Diputados (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (e), de 23 de diciembre de 1998).

Las razones del silencio que rodea a la Sindicatura de Cuentas durante todo el procedimiento legislativo son de variada índole, pero, como trataremos de mostrar, ese silencio no es fruto del desinterés que despierta la institución, sino, por el contrario, de la unanimidad que existe en torno a su creación estatutaria en los términos propuestos.

En primer lugar, el vigente art. 35.ter no planteaba ninguna duda que pudiera propiciar el menor debate jurídico sobre su corrección constitucional. Nuestra norma fundamental, si bien no menciona expresamente a las Sindicaturas de Cuentas autonómicas, configura al Tribunal de Cuentas de tal modo que *a sensu contrario* se deduce la constitucionalidad de la aparición de sus homólogos territoriales. Así el art. 136 CE califica al Tribunal de Cuentas como "supremo" órgano fiscalizador de las cuentas, de la gestión económica del Estado y del sector público, dando a entender que puede haber otras Sindicaturas de Cuentas que en su ámbito territorial específico desarrollen esa misma función desde una posición subordinada al órgano estatal. Del mismo modo, cuando el art. 153 CE atribuye al Tribunal de Cuentas el ejercicio del control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, no está prohibiendo las Sindicaturas, sino poniendo de relieve que su creación no es ineludible, ya que en última instancia siempre estará presente la fiscalización del Tribunal de Cuentas para garantizar el respeto debido a los principios de legalidad, eficiencia y economía. Esta interpretación de los preceptos constitucionales mencionados, avalada por la STC 187/1988 y la STC 18/1991, ha encontrado su reflejo más claro en el art. 22 LOFCA y en el art. 1.2 LOTCU. Reconociendo el papel que el Tribunal de Cuentas desempeña en el control de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, en ellas también se admite el establecimiento, por vía legal o por vía estatutaria, de otros órganos fiscalizadores autonómicos a los que solamente se les niega como propia la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, pues, como veremos, ha de corresponder en todo el territorio al Tribunal de Cuentas.

Pero si la coexistencia de las Sindicaturas con el Tribunal de Cuentas no generaba ningún problema constitucional insalvable, la propia concepción de autonomía que la Constitución consagra anula cualquier suspicacia jurídica que pudiera despertar su aparición. La autonomía política, cuyo disfrute la Constitución posibilita a aquellos territorios que deseen acceder a la misma, permite a las Comunidades Autónomas gozar, desde la aprobación de sus respectivos Estatutos, de una potestad legislativa plenamente equiparable a la estatal y de una capacidad organizativa a través de la cual pueden configurar sus instituciones de autogobierno del modo que estimen más conveniente dentro del marco constitucional. Por este motivo todas las Comunidades asumieron en sus Estatutos una competencia de autoorganización, que por sí misma servía de cobertura para que en cualquier momento se pudiera crear por ley una Sindicatura de Cuentas u otro órgano auxiliar, sin necesidad de que ningún precepto estatutario aludiera a ellos expresamente. Buena prueba es la experiencia de Comunidades como Andalucía, Aragón o Castilla-La Mancha, que, a partir de la competencia de autoorganización, cuentan hoy con su propia Sindicatura, sin que la referencia de sus Estatutos al control del Tribunal de Cuentas estatal haya impedido su creación (art. 70 EAND, art.16 EAR y art.9.2 ECLM), o, de otras, como Cantabria o Murcia, que, con una regulación estatutaria semejante, aún no disponen

de Sindicatura propia, no porque no puedan, sino porque no lo han creído oportuno (art. 41 ECANT y art. 54 EMU). La inclusión del art. 35.ter tan sólo explicita la futura aparición de un órgano, la Sindicatura de Cuentas, que, si se hubiera querido, ya podía estar desarrollando sus funciones desde que el EA asumió la competencia genérica de autoorganización en el momento de su aprobación. El reconocimiento expreso de la Sindicatura en el art. 35.ter, todo lo más, contribuye a resaltar la dimensión institucional y funcional del órgano y le confiere una indisponibilidad frente al legislador ordinario, que no podrá suprimirla y deberá configurarla en los términos que el EA prefigura.

En tercer lugar, y excluida cualquier traba jurídica, tampoco la inclusión del nuevo art. 35.ter dio lugar a ningún debate político, pues colmaba una vieja aspiración, completar nuestro entramado orgánico con una Sindicatura de Cuentas, que ya habían expresado inequívocamente distintos grupos parlamentarios y la misma Junta General. Así en la elección del Presidente del Principado del año 1995 los Programas de gobierno de Sergio Marqués y Gaspar Llamazares proponen por vez primera crear una Sindicatura de Cuentas (DS núm. 2, núm. sesión 2, IV Legislatura, de 6 de julio de 1995). Esta iniciativa no cae en saco roto, pues al año siguiente en el Debate sobre orientación política general el entonces Presidente del Principado, Sergio Marqués, anuncia que ya existe un borrador de la futura Ley de la Sindicatura de Cuentas (DS núm. 68, núm. sesión 44, IV Legislatura, de 8 de octubre de 1996) y la propia Junta aprueba una resolución instando a que se presente el proyecto de ley (DS núm. 70, núm. sesión 44, IV Legislatura, de 10 de octubre de 1996). Aunque al hilo de una pregunta en Comisión de Izquierda Unida al Consejo de Gobierno se anuncia la intención de negociar con los distintos grupos parlamentarios el borrador de la Ley antes de presentar el proyecto a la Cámara (DS núm. 319, núm. sesión 319, IV Legislatura, de 27 de abril de 1998), todo queda frustrado a causa de la crisis política generada por la negativa del Grupo Popular a seguir respaldando a un Ejecutivo que pasa a ser sostenido por un Grupo Mixto en el que recalan su Presidente, el Vicepresidente y tres diputados inicialmente populares. La parálisis a la que conduce esta situación lleva al Grupo parlamentario de Izquierda Unida a presentar una proposición de Ley de la Sindicatura de Cuentas (DS núm. 168, núm. sesión 117, IV Legislatura, de 30 de octubre de 1998), que, a pesar de conseguir el apoyo del resto de grupos, con la sola oposición del Gobierno de Marqués a su toma en consideración, decae por el fin de la legislatura, siendo reiterada en la siguiente, una vez aprobada la reforma estatutaria, pero en esta ocasión sin la misma fortuna (DS núm. 40, núm. sesión 36, V Legislatura, de 2 de junio de 2000). Más allá de negativas coyunturales, es claro el interés de todos en disponer de una Sindicatura que fiscalice las cuentas públicas en nuestro ámbito territorial, por lo que tan sólo cabría buscar una posible polémica sobre el modo concreto de formular estatutariamente su configuración.

Sin embargo tampoco en este punto hubo disputa alguna, entre otros motivos, porque la redacción propuesta no presentaba grandes diferencias con la que ya había sido acogida en otros Estatutos que habían dado singular protagonismo a la Sindicatura de Cuentas. Nuestra mayor originalidad radica en la ubicación del precepto relativo a la Sindicatura bajo una rúbrica específicamente dedicada a los órganos auxiliares, pues la mayoría lo incardinan dentro del Título de Economía y Hacienda o dentro del referido al control de la Comunidad Autónoma, con la excepción del caso navarro, en el que aparece junto a otras instituciones, pero sin una sustantividad propia respecto del Parlamento. Por lo demás, nuestro Estatuto, como el

resto, crea la Sindicatura de Cuentas, vinculándola al legislativo, en tanto ejercerá sus funciones por delegación de la Junta en el examen y comprobación de la Cuenta General del Principado y a ella remitirá su Informe sobre el resultado de las fiscalizaciones que lleve a cabo. Aunque curiosamente otro precepto, el art. 55 EA, le confiere el control económico y presupuestario del Principado, sin perjuicio del papel que el Tribunal de Cuentas esté llamado a cumplir, lo cierto es que será la ley, a la que el art. 35.ter reenvía, la encargada de concretar lo concerniente a su composición y funciones. Salvo en Baleares (art. 46 EB) y en Navarra (art. 18.2 LORAFNA), dónde se detallan estos aspectos relativos a las Sindicaturas con más intensidad, la parca regulación que ofrece nuestro Estatuto coincide en términos prácticamente idénticos con la de los Estatutos canario (art. 61 ECAN) y castellano-leonés (art. 51 ECL), viéndose incluso superada en Cataluña (art. 42 ECAT), Galicia (art. 53.2 EG), Madrid (art. 44 EM) o en la Comunidad Valenciana (art. 59 ECV), cuyas normas institucionales básicas se limitan a crear la Sindicatura, con su denominación específica, y a efectuar una remisión legal a todos los efectos. Esta regulación prácticamente vacía de contenido sustantivo fomenta el consenso y corta de raíz cualquier posible diferencia que merezca ser debatida, pues el tratamiento de los aspectos concretos de fondo, que pudieran resultar más conflictivos, se posponen a la aprobación de una ley de desarrollo, que cobra por este motivo especial relevancia. En el Principado de Asturias, la esperada ley, que culmina la previsión estatutaria, ha visto recientemente la luz tras varios intentos frustrados, como la proposición de ley de la Sindicatura de Cuentas del Grupo de Izquierda Unida, rechazada en la fase de toma en consideración (DS núm. 40, núm. sesión 36, V Legislatura, de 2 de junio de 2000), los borradores de proyecto de ley anunciados en distintos Debates anuales sobre orientación política general (DS núm. 47, núm. sesión 43, V Legislatura, de 25 de septiembre de 2000; DS núm. 106, núm. sesión 76, V Legislatura, de 25 de septiembre de 2001) y la resolución de la Junta instando a su presentación (BOJG, V Legislatura, Serie B, núm. 331, de 2 de octubre de 2001). Pero, antes de abordar su análisis, resulta obligado realizar una referencia a cómo otras Comunidades Autónomas han llevado a cabo la concreción legal de sus Sindicaturas, para poder así efectuar las oportunas comparaciones.

III.4.2. Las Sindicaturas de Cuentas en el derecho comparado autonómico.

La comentada abstracción, presente en mayor o menor medida en los preceptos estatutarios, que, con esta u otra denominación, se ocupan de las Sindicaturas de Cuentas, hace que los legisladores autonómicos dispongan de un gran margen de maniobra a la hora de regular la institución más allá de sus aspectos esenciales. Todos ellos deben responder a las mismas cuestiones; no son otras que determinar la naturaleza, la composición y las funciones del órgano, así como el estatuto de sus miembros.

Quizás la naturaleza de las Sindicaturas de Cuentas sea la que menos dudas suscite, puesto que, como ya se ha comentado, es uno de los pocos elementos que vienen prefijados en aquellos Estatutos que dedican a esta institución una referencia expresa. Al igual que sucede con el Tribunal de Cuentas estatal, las leyes autonómicas que determinan el régimen jurídico de las Sindicaturas, ya sea a partir de una concreta referencia estatutaria o de la genérica alusión a la competencia de autoor-

ganización, optan mayoritariamente por definirla como órgano dependiente del Parlamento, resaltando algunas de ellas, (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra), su carácter técnico. Sólo la ley del País Vasco califica a la Sindicatura como órgano propio de la Comunidad Autónoma, aunque, eso sí, directamente conectado con el Parlamento Vasco. A pesar de esa vinculación con el legislativo, las Sindicaturas disfrutan en todos los casos de autonomía organizativa, presupuestaria, administrativa y reglamentaria, tanto *ad intra* como *ad extra*, que les permitirá ejercer las funciones que se les encomiendan con todas las garantías.

Cuestión abierta es, sin embargo, la de la composición de la Sindicatura, pues el silencio de los Estatutos en este aspecto es total. En la mayoría de Comunidades Autónomas la Sindicatura se configura como un órgano colegiado para fomentar el pluralismo y la imparcialidad. Así en Baleares y Valencia son tres los miembros que componen el órgano de fiscalización externa, cinco en Galicia, Canarias y Castilla-León y siete en Andalucía, Cataluña, Madrid y el País Vasco. Sólo, apelando a razones de eficacia y austeridad, tres Comunidades, Aragón, Castilla-La Mancha y Navarra, se decantan por configurar la Sindicatura como un órgano unipersonal. No obstante esta afirmación se desvirtúa considerablemente una vez que se constata que el órgano cuenta además con unos Auditores que, accediendo al cargo por concurso-oposición (Navarra) o nombrados por el Síndico (Aragón y Castilla-La Mancha), disfrutan de un régimen similar a él. Dado lo ficticio de la austeridad pretendida, parece más aconsejable una fórmula pluripersonal, no necesariamente numerosa, que refuerce la independencia del órgano y consiga una mayor eficacia gracias a una división del trabajo en torno a las figuras del Presidente, los Consejeros y el Pleno. Si al primero le correspondería, entre otras, la función representativa y de dirección del personal, la potestad disciplinaria y la coordinación del Pleno, los Consejeros podrían encargarse de dirigir las unidades de fiscalización, mientras que quedaría en manos del Pleno, por ejemplo, la aprobación de los informes, los reglamentos y el proyecto del presupuesto.

La conexión con el Parlamento autonómico hace que todas las leyes se pronuncien a favor de que sea este órgano el encargado de seleccionar a los miembros de la Sindicatura. El procedimiento a seguir, sin embargo, presenta ciertas variaciones. En unos casos la elección se somete a una única votación en la que se requiere mayoría absoluta (País Vasco) o, como es más habitual, una mayoría cualificada de 3/5 (Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia). El establecimiento de esta mayoría pretende buscar el consenso de todas las fuerzas políticas en torno a candidatos que ofrezcan las máximas garantías a la hora de llevar a cabo las funciones que van a tener que afrontar. Las Sindicaturas no son órganos representativos, como el Parlamento que elige a sus miembros; son órganos técnicos y, por tanto, la adscripción política de sus futuros integrantes es irrelevante, pues lo único importante es su competencia profesional. Aún así es frecuente constatar en la práctica un reparto por cuotas, en el que los distintos grupos se distribuyen el número de puestos a cubrir, con la consiguiente mengua en la independencia de un órgano que ve cómo se trastoca su naturaleza técnica por otra política. Esta perversión llega incluso a institucionalizarse en Andalucía, dónde "todos los Grupos parlamentarios del Parlamento de Andalucía, con excepción del Grupo Mixto, tienen derecho, como mínimo, a que uno de los miembros elegidos proceda de su propuesta. En caso de que ello no fuera posible con arreglo a criterios de proporcionalidad pura, cederá un puesto la propuesta que, teniendo ya asegurada la elección de un

Consejero, haya obtenido el resto menor en la aplicación de los citados criterios". En otras Comunidades con Sindicaturas colegiadas se intenta acabar con el bloqueo institucional, que pudiera generar el no obtener la mayoría cualificada requerida en primer término, con una doble votación, que, al rebajar en último término la mayoría exigida, vuelve a frustrar un consenso integrador de las minorías parlamentarias. Así en Castilla-León se establece una mayoría de 3/5 en primera votación, siendo suficiente contar en segunda con mayoría absoluta. En Madrid también es necesario obtener mayoría de 3/5 en primera votación, pero de no alcanzarse "la elección se realizará sucesivamente mediante tres votaciones secretas, por papeletas; en la primera cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente, resultando elegido Consejero quien obtenga el mayor número de votos; en la segunda y tercera votación serán elegidos tres Consejeros respectivamente, en cada una de ellas. Cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente, resultando elegidos Consejeros los que obtengan el mayor número de votos". Las leyes reguladoras de Sindicaturas unipersonales también son proclives a las mayorías agravadas. Si en Aragón la elección tiene lugar en una única votación, siendo necesaria mayoría de 3/5; en Castilla-La Mancha se requiere 3/5 en primera votación, bastando después con mayoría absoluta; y en Navarra se sigue un procedimiento más complejo en el que, de no lograrse en primera votación mayoría absoluta, los dos candidatos que obtuvieron mayor número de votos acceden a una segunda que se resuelve a favor del que consigue mayor número de votos, a no ser que sólo haya un candidato, en cuyo caso será suficiente con la mayoría simple. En definitiva, analizado el estado de la cuestión, parece conveniente que la elección parlamentaria de los miembros de la Sindicatura tenga lugar en una única votación, dónde por mayoría reforzada, se logre el acuerdo entre las fuerzas con representación en las Asambleas en torno a los candidatos más capaces.

Para ello es imprescindible fijar con claridad cuáles son los requisitos que deben reunir aquéllos que pretendan ser nombrados miembros de las Sindicaturas. De este modo, se suele requerir titulación superior (Aragón, País Vasco), incluso específicamente relacionada con las funciones del órgano al que van a acceder, –Derecho, Económicas, Empresariales o Profesor Mercantil– (Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra). En ocasiones, adicionalmente, se hace mención a un concreto perfil profesional, por ejemplo, ser Consejero del Tribunal de Cuentas, Magistrado, Fiscal, Censor jurado de cuentas, Abogado, Economista (Cataluña y Galicia), funcionario (Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, Comunidad Valenciana), resultando imprescindible contar con una experiencia que oscila entre los doce años de Galicia y los seis de Baleares, siendo diez lo más habitual (Aragón, Castilla-León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, País Vasco) y un reconocido prestigio o competencia (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad valenciana, Galicia, Madrid y País Vasco), que en la legislación aragonesa, canaria, madrileña, valenciana y vasca también se conecta con las funciones de la Sindicatura. Esta vinculación de la titulación, experiencia y prestigio profesional a las competencias que se atribuyen a los órganos de fiscalización externa es, a nuestro juicio, determinante para asegurar la idoneidad del candidato al puesto que va a ocupar.

Pero no basta con que los miembros de la Sindicatura satisfagan los requisitos de cualificación profesional que en cada caso se impongan, también debe garantizarse que desempeñen su tarea con la independencia que es propia de un órgano técnico

llamado a ejercer, sino funciones jurisdiccionales, sí eminentemente fiscalizadoras, lejos de cualquier instrumentalización. Con esta finalidad se arbitran diferentes mecanismos, algunos ya mencionados, como la elección por mayoría cualificada, entre los que destacan la duración del mandato, las causas de inelegibilidad, incompatibilidad, abstención-recusación o de remoción del cargo, que serán objeto de análisis.

Como primera medida, dirigida a mantener a los miembros de la Sindicatura al margen de contingencias políticas, la elección se realiza por un periodo superior a la duración de la legislatura, normalmente seis años, salvo los cinco de Canarias; estableciéndose además en Andalucía y Canarias un sistema de renovación parcial escalonada, que contribuye a dotar al órgano de una cierta estabilidad.

En segundo lugar, se fijan unas causas de inelegibilidad que impiden el nombramiento de quien esté incurso en las mismas. Sin ánimo de ser exhaustivos, se cierra el acceso a las Sindicaturas a quienes hayan tenido a su cargo la gestión, inspección o intervención de los ingresos y gastos del sector público durante el año anterior en Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, durante los dos años anteriores en Aragón, Castilla-León, Canarias, Galicia y Navarra o durante los cinco años precedentes en Madrid; a quienes hayan sido perceptores de subvenciones o beneficiarios de avales o exenciones concedidas por cualquier ente del sector público en Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana durante el año anterior, en Canarias y Galicia durante los dos últimos años y en Madrid en los últimos cinco; a quien ocupara durante los dos años anteriores el cargo de Interventor General de la Generalidad o de Director General de Presupuesto y Tesoro en Cataluña; a los Presidentes, Directores y miembros de los Consejos de Administración de los Organismos Autónomos y de las Empresas integradas en el sector público balear y gallego o a cualquiera que hubiera tenido la obligación de rendir cuentas a sus Sindicaturas en el último año o en los dos últimos respectivamente.

Por si no fuera suficiente, una vez que se produce el acceso al cargo operan una serie de incompatibilidades que, en el caso de concurrir, obligarán a optar entre mantener uno u otro puesto. Aunque a veces se determina genéricamente cuáles son éstas por remisión a las establecidas para los jueces en la LOPJ (Aragón, Galicia o País Vasco) o para los altos cargos autonómicos (Canarias), en la mayoría de los casos se especifican con gran detalle. Entre ellas puede destacarse cómo resulta imposible conjugar la pertenencia a la Sindicatura de Cuentas con el mandato representativo (Aragón, Baleares, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco); con la condición de miembro del Tribunal de Cuentas o de otra Sindicatura autonómica (Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco), de Defensor del Pueblo (Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña o Galicia) o de cualquier Organismo asesor de la Comunidad Autónoma (Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña o Galicia); con el desempeño de funciones directivas, ejecutivas o asesoras en Partidos políticos, Centrales sindicales, Organizaciones empresariales y Colegios profesionales (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castila-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, País Vasco); con cualquier cargo político o función administrativa del Estado, de las Comunidades Autónomas, de sus Entidades u Organismos Autónomos y de las Empresas públicas o vinculadas, independientemente de su forma jurídica (Baleares, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco); con cualquier otra actividad pública o privada, que no sea la administración del propio patrimonio (Andalucía, Baleares, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Comunidad

Valenciana) o con el ejercicio de su profesión o de cualquier otra actividad remunerada (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco).

Del mismo modo, y para satisfacer el objetivo antedicho de salvaguardar la independencia de las Sindicaturas, encontramos en toda la legislación autonómica una referencia ineludible a las causas de abstención y de recusación. Estas supondrán la inhibición en el conocimiento de asuntos determinados que se vinculen con entidades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieran participado los miembros de las Sindicaturas; asuntos en los que a título personal o familiar hubieran tenido una relación interesada o en aquellos casos en los que existe una amistad o enemistad manifiesta, sin perjuicio de que, para completar los supuestos y no dejar espacio a la indefinición, se puedan utilizar, como en Andalucía, Baleares o Canarias, cláusulas de cierre que excluyen la intervención en cualquier asunto que pueda mermar la independencia del órgano.

Por último, la pérdida de la condición de miembro de las Sindicaturas de Cuentas sólo puede tener lugar en supuestos tasados de variada índole. Desde la terminación del mandato (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco), a la muerte (Castilla-León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, País Vasco), pasando por la renuncia aceptada por el Parlamento (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco); la incapacidad (Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana, País Vasco), en algunos casos declarada por sentencia firme (Castilla-León, Madrid, Canarias, Cataluña, Galicia) o en el Parlamento por mayoría simple (Castilla-La Mancha), de 2/3 (Navarra) o de 3/5 (Aragón, Comunidad Valenciana); la incompatibilidad sobrevenida (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra, País Vasco) o el incumplimiento grave de los deberes del cargo (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco), constatados también parlamentariamente con distintas mayorías; y el haber sido inhabilitado por sentencia judicial firme (Castilla-León, Cataluña, Galicia, Madrid), declarado civilmente responsable por dolo o condenado por delito, ya sea doloso (Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid), ya sea también culposo (Andalucía, Castilla-León, Cataluña, Galicia).

Descrito el estatuto de los miembros de las Sindicaturas, sólo resta analizar cuáles son las funciones a las que tiene que hacer frente este órgano auxiliar.

Unánimemente la legislación autonómica, mediatizada por la abstracta configuración funcional que realizan los respectivos Estatutos, atribuye con distintas fórmulas a las Sindicaturas la misión genérica de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable, bien de los fondos públicos (Andalucía y Navarra), bien del sector público de la Comunidad Autónoma (Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco), bien del sector público autonómico y de otros entes públicos (Castilla-León), sin que quepa esperar otra cosa en el Principado a tenor de lo dispuesto en los arts. 35.ter y 55 EA.

A la hora de definir el ámbito de actuación de las Sindicaturas, se observa el empleo de un concepto de sector público en sentido amplio. Así se consideran objeto de fiscalización: la Administración Autonómica, sus Organismos Autónomos y sus Instituciones (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco); las

Corporaciones Locales, sus Organismos Autónomos y sus Instituciones (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco); las empresas públicas y vinculadas (Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra); las Universidades públicas (Andalucía, Canarias, Madrid); las Cámaras oficiales de Comercio e Industria (Madrid); las entidades y organismos que gestionen o manejen fondos públicos del sector público (Aragón, Canarias, Navarra, País Vasco); la administración del Parlamento (Castilla-La Mancha y Castilla-León); cualquier organismo y entidad que se incluya por ley (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana); sin olvidar, por último, las especialidades propias del País Vasco, en razón a su peculiar régimen foral y a su particular Ley de Concierto.

Más allá de su mera enumeración, merece la pena detenerse en el posible control que las Sindicaturas autonómicas pueden llevar a cabo sobre la actuación de las Corporaciones locales y su compatibilidad con la fiscalización que al Tribunal de Cuentas estatal le corresponde. Una cuestión, sin duda polémica, que ha sido resuelta por el Tribunal constitucional en sus SSTC 187/1988 y 18/1991, sentando una jurisprudencia extrapolable a otros supuestos, como, por ejemplo, el control de las corporaciones de Derecho Público. A juicio del Constitucional, si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluido los Entes locales, ello no significa que el mencionado Tribunal tenga que ser el único órgano fiscalizador. Junto al control que éste desarrolla, pueden coexistir otros de ámbito autonómico, siempre que el Tribunal de Cuentas mantenga una posición de supremacía. Las Sindicaturas de Cuentas, en conclusión, podrán extender por ley su control a los Entes locales, aunque tal posibilidad no venga expresamente recogida en el Estatuto correspondiente. Sólo será necesario que en él se aluda a una competencia genérica sobre la tutela financiera de los Entes locales y que dicho control no tenga una naturaleza indeterminada que coloque a estas entidades en una posición de subordinación o dependencia respecto de la Administración autonómica; por el contrario, ha de tratarse de un control concreto que afecte a supuestos con incidencia en intereses generales.

Pero, si conocemos cuáles suelen ser los entes fiscalizables, falta por precisar qué aspectos concretos se pueden convertir en objeto de control. Junto a la actividad económico-financiera del sector público a la que aluden todas las legislaciones autonómicas, cabe añadir las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas que los órganos del sector público facilitan a personas físicas o jurídicas (Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Madrid); el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los diversos programas presupuestarios y en las memorias de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas otorgadas a personas físicas o jurídicas, (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia); los contratos administrativos o los contratos celebrados por el sector público, con o sin límite de cuantía (Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco); las variaciones patrimoniales de la Comunidad (Canarias, Castilla-León, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco); los créditos presupuestarios, créditos extraordinarios y suplementos de créditos (Canarias, Castilla-León, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco); las auditorías realizadas bajo la dirección de la Intervención General de la Comunidad Autónoma y las que realicen los demás Entes del sector público (Baleares, Comunidad Valenciana); los procesos de privatización de las empresas y servicios públicos (Aragón); la contabilidad electoral (Castilla-León, Madrid); la utili-

zación de los recursos disponibles, para formular luego propuestas tendentes a mejorar los servicios prestados por el sector público (Cataluña, Galicia, Madrid) o, por último, cualquier tarea que por delegación le encomiende el Tribunal de Cuentas (Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid).

Esta función fiscalizadora de la actividad del sector público se realiza utilizando como parámetro no sólo un principio de legalidad, que impone la adecuación de la actividad económica y financiera de los entes antedichos a las disposiciones vigentes, sino también otros principios complementarios como el de eficacia, eficiencia y economía, que exigen respectivamente alcanzar el objetivo que en cada caso se trate, al más bajo coste posible, con el menor número de recursos y obteniendo un ahorro, según se explicita, entre otras, en la legislación andaluza, aragonesa, balear, canaria, castellano-manchega, gallega, madrileña, navarra, valenciana y vasca.

El procedimiento concreto de control, aunque presenta algunas especialidades en cada Comunidad Autónoma, es similar en lo sustancial. Los objetivos en que se centrará la actuación de la Sindicatura se fijan en un Programa de fiscalización anual, sin perjuicio de que además de las previstas se puedan emprender otras fiscalizaciones de oficio o a instancia de parte. Cuál sea ésta varía en cada legislación. La presencia del órgano legislativo autonómico es prácticamente unánime; mayoritariamente también se alude al Ejecutivo y a los Entes locales (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra); y la iniciativa se extiende además en Canarias a la Universidad, en Aragón a los grupos parlamentarios, en la Comunidad Valenciana a las comisiones de investigación y en Madrid a cualquier ente del sector público que quiera ser fiscalizado.

Antes de activar el control, las Sindicaturas avisan a los entes afectados por el mismo, tal y como se recoge expresamente en la legislación aragonesa y castellano-manchega. Los entes fiscalizados deben colaborar, pues, de lo contrario, se les puede conminar por escrito, comunicar su negativa al Parlamento o exigirles responsabilidades ante quien proceda (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra, País Vasco). Entre estas últimas destacan las criminales, pues el Código Penal, en su art. 502.2, equipara la actuación de las autoridades o funcionarios que obstaculizan la investigación de las Sindicaturas, al negar o dilatar indebidamente el envío de los informes que se les requieren o dificultar el acceso a la documentación que necesiten, con otros supuestos de falta de cooperación, como la no comparecencia ante comisiones parlamentarias de investigación, castigando tales comportamientos además de con las sanciones previstas para el delito de desobediencia con la suspensión de empleo o cargo público de seis meses a un año.

Previamente a la conclusión de la instrucción con la presentación del informe definitivo, se da cuenta a los implicados de un resultado provisional, para que puedan formular alegaciones (Andalucía, Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Madrid, País Vasco). El informe definitivo, ordinario, si es fruto de una fiscalización programada, o extraordinario, si es fruto de una fiscalización no prevista en la programación anual, determina en todo caso la observancia de la legalidad y de los principios contables; el grado de cumplimiento de los objetivos previstos; la adecuación de la gestión económica-financiera a los principios de economía y eficacia; la existencia de infracciones, abusos o prácticas irregulares y las medidas que en su caso se proponen para la mejora de la gestión económica y financiera de las entidades fiscalizadas. Estos informes, que en muchos casos acompañan a la Memoria anual,

como ponen de manifiesto la legislación de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, las dos Castillas, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco y Valencia, se elevan siempre al Parlamento y se publican en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. Adicionalmente en algunas Comunidades (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra, País Vasco), también se envían a los entes interesados, especialmente a las Corporaciones locales y, en algunos casos, al Tribunal de Cuentas.

Pero si indudablemente la función fiscalizadora es la más significativa, no es la única que las Sindicaturas de Cuentas pueden desempeñar. Junto a ella destacan con desigual importancia dos nuevas funciones, la consultiva y la jurisdiccional, a las que nos referiremos a continuación.

A través de la función consultiva, de naturaleza preventiva, las Sindicaturas pretenden asesorar al Parlamento (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra, País Vasco) y resolver las dudas que se le puedan plantear al Gobierno (Castilla-León, Madrid) o a cualquier ente del sector público (Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia) de cara a mejorar la gestión económico-financiera.

La participación de las Sindicaturas en los procedimientos de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, a la que alude, por ejemplo, la normativa andaluza, aragonesa, balear, canaria, catalana, gallega, madrileña, navarra, valenciana y vasca, es la que plantea mayores dificultades por su posible colisión, dependiendo de cómo se configure, con la jurisdicción única del Tribunal de Cuentas. Las SSTC 187/1988 y 18/1991, ya mencionadas, resuelven esta cuestión de manera inequívoca. La Constitución ve el enjuiciamiento contable como una actividad jurisdiccional propia del Tribunal de Cuentas, que en este supuesto, y a diferencia de lo que sucedía respecto de la función fiscalizadora, es único en su orden, abarcando su jurisdicción, exclusiva y plena, todo el territorio nacional. Sólo al Tribunal de Cuentas le corresponde "aplicar la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionario, absolviéndolo o condenándolo y, en esta última hipótesis, ejecutando coactivamente su decisión". Todo lo más el Tribunal podrá delegar en las Sindicaturas la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quiénes tengan a su cargo caudales o efectos públicos, pero, en ningún caso, fuera de estas actuaciones preliminares y preparatorias, podrán asumir el enjuiciamiento contable en sí mismo considerado, ni a título de función delegada, ni mucho menos a título de función propia.

Del análisis detallado de las competencias que las distintas legislaciones autonómicas atribuyen a sus respectivas Sindicaturas de Cuentas parece desprenderse la necesidad de deslindar su actividad de la de un Tribunal de Cuentas con el que en muchos casos se produce una coincidencia funcional. En el ámbito jurisdiccional el deslinde se realiza, por mandato constitucional, a través de una compartición funcional, en la que, como acabamos de ver, las Sindicaturas sólo pueden asumir por delegación del Tribunal de Cuentas la instrucción de un enjuiciamiento contable, respecto del que la jurisdicción del Tribunal es única en su orden, pero no suprema. Sin embargo, el criterio no es tan claro en lo referente a la función fiscalizadora. En ella el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, por lo que, ante la duplicidad de posibles controles, se impone aclarar los ámbitos de actuación respectivos del Tribunal y de las Sindicaturas, a riesgo de que la fiscalización se diluya. El criterio

antes empleado de la compartición funcional, de tal modo que al Tribunal de Cuentas le correspondiera el control de los recursos procedentes de la Hacienda estatal o de competencias estatales y a las Sindicaturas el control de recursos propios o de los que tuvieran su origen en competencias autonómicas, parece descartarse, al igual que una compartición territorial, en la que el Tribunal de Cuentas únicamente actuara en la órbita estatal y supletoriamente en las Comunidades que no dispusieran de estos órganos auxiliares. La jurisprudencia constitucional estudiada parece acoger una concurrencia funcional, que permite a ambas instituciones ejercer en el mismo territorio las mismas tareas, por lo que deben colaborar y coordinarse para evitar solapamientos, aunque sin que se precise cómo. La fórmula, sin perjuicio de otras que persigan el mismo fin, se establece normativamente en el art.29 LFTCU, dónde, de una parte, se obliga a las Sindicaturas a remitir al Tribunal de Cuentas los resultados de sus fiscalizaciones para que pueda examinarlos, practicar las ampliaciones y comprobaciones procedentes e incorporar a su Memoria, si lo desea, sus propias conclusiones y, de otra, se habilita al Tribunal a solicitar a las Sindicaturas la realización de fiscalizaciones concretas del sector público autonómico o estatal. En definitiva, el Tribunal de Cuentas satisface en último término su posición de supremacía y no se desvincula de la fiscalización del sector público autonómico, comprobando el control realizado por las Sindicaturas en sus respectivas Comunidades, allí donde existan, y haciendo suyas sus conclusiones en el Informe anual, siempre que lo estime oportuno.

III.4.3. La Ley del Principado de Asturias de la Sindicatura de Cuentas.

Aunque la verificación y el enjuiciamiento de la gestión económico-financiera del Principado siempre han estado asegurados por el Tribunal de Cuentas, la considerable ampliación del ámbito de actuación de nuestro sector público, la deseable proximidad del organismo fiscalizador a la actividad fiscalizada o el mismo principio autonómico aconsejaban completar las instituciones de autogobierno, disponiendo de un órgano propio que con rapidez y eficacia afrontara de manera descentralizada y con las máximas garantías el control de la ejecución presupuestaria. Habiendo transcurrido ya tiempo suficiente para ponderar cuál podía ser su perfil más adecuado y contando con la experiencia de otros territorios, se aprueba una Ley de la Sindicatura de Cuentas, similar, en lo que a la naturaleza, composición y funciones del órgano se refiere, a las que, según se ha descrito, ya existen en otras Comunidades Autónomas.

En consonancia con los términos estatutarios, la Sindicatura ejerce por delegación de la Junta sus funciones de examen y comprobación de la Cuenta del Principado y cumple el papel de órgano de control externo de la actividad económico-financiera del sector público autonómico (art.1). Un sector público integrado, a estos efectos, por la Administración del Principado, los Entes locales y las Universidades públicas, así como por sus respectivos organismos, entes, entidades, fundaciones y empresas públicas en las que cuenten con participación mayoritaria o dominio efectivo; sin que, al final, se haya incluido, según pretendía el proyecto en su redacción originaria, a las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Además el ámbito de actuación de la Sindicatura se extiende a las aportaciones a consorcios y fundaciones distintas de las mencionadas o a cualquier entidad, procedentes del sector

público asturiano; a las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas que haya podido conceder a personas físicas o jurídicas; a los fondos públicos de él provenientes, que sean administrados por cualquier entidad, consorcio, organismo o empresa pública, y a las exenciones y bonificaciones fiscales directas y personales (art. 2).

Desde una autonomía funcional, reglamentaria y presupuestaria (art. 3), la Sindicatura se organiza en torno a un Consejo, tres Síndicos, un Síndico Mayor y un Secretario General (art. 20).

El Consejo está encargado, entre otras tareas, de resolver los recursos contra las resoluciones de los órganos de la Sindicatura y de aprobar los proyectos de Estatutos y de Presupuesto, el programa de fiscalización anual y las Memorias, Informes y Dictámenes (arts. 21 y 22).

Los Síndicos, elegidos por la Junta por mayoría de 3/5 (art. 23), desempeñan como principales funciones, la dirección de las actuaciones que se les asignen y de los trabajos de las unidades que de ellos dependan (art. 28). Debe tratarse de Licenciados, preferentemente en disciplinas jurídico-económicas, de reconocida competencia y con más de diez años de experiencia en materias relacionadas con la Sindicatura, que durante los dos años anteriores a su elección no hayan desarrollado funciones de dirección, gestión, inspección o intervención de ingresos, caudales o gastos en el sector público asturiano ni hayan sido perceptores de subvenciones o beneficiarios de avales o exenciones fiscales con cargo a dicho sector (arts. 23 y 24). Están sujetos, durante los seis años que ocupen el cargo y en su futura reelección, a un régimen de incompatibilidades semejante al de los altos cargos del Principado y en el que, de modo más detallado que en el proyecto inicial, expresamente se prohíbe que puedan ocupar puestos representativos o ser miembros de órganos auxiliares estatales o autonómicos o del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, así como militar o cumplir un papel directivo o ejecutivo en partidos, sindicatos, organizaciones empresariales y colegios profesionales (art. 26). Con idéntica finalidad de garantizar la independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones se somete a los Síndicos a una serie de causas de abstención y recusación, como tener interés personal en el asunto o alguna relación con el mismo antes del nombramiento; parentesco, amistad íntima, enemistad manifiesta o relación de servicio con los interesados; o haber intervenido como perito o testigo en el procedimiento de que se trate (art. 27). Por último, y en conexión con lo dicho, no podemos olvidarnos de una inamovilidad que asegura que sólo perderán la condición de Síndicos por fin del mandato, renuncia, incapacidad o inhabilitación por sentencia firme, incompatibilidad sobrevenida o incumplimiento de los deberes del cargo apreciada en la Junta por mayoría de 3/5 y condena derivada de delito doloso por sentencia firme (art. 25).

Al Síndico Mayor, elegido de entre ellos por la Junta General por mayoría de 3/5, y no por los propios Síndicos como originariamente se barajaba, le corresponde, en líneas generales, convocar, presidir y dirigir las deliberaciones del Consejo, resolviendo los empates con un voto de calidad, asignar a los Síndicos sus tareas, comparecer ante la Junta, ejercer la dirección del personal y autorizar y contratar las prestaciones necesarias para el funcionamiento de la Sindicatura (arts. 30 y 31).

El Secretario General, cuyo perfil poco técnico fue duramente criticado en la fase de enmiendas, es ahora nombrado por el Consejo entre titulados universitarios de reconocida competencia y con cinco años de antigüedad. Entre otras tareas, debe coordinar el funcionamiento de los distintos servicios, asesorar al Consejo y a los Síndicos, autorizar las certificaciones, redactar las actas, realizar las actuaciones nece-

sarias para hacer efectivos los acuerdos del Consejo, elaborar el anteproyecto del Presupuesto y el proyecto de Memoria anual (arts. 32 a 34).

La Sindicatura, así configurada, está llamada a cumplir una serie de funciones eminentemente fiscalizadoras y consultivas, además de las que pueda ejercer por delegación del Tribunal de Cuentas (art. 4). En su desarrollo habrá de contar con la colaboración de los implicados, que deberán facilitarle la documentación e información que se les solicite, si no quieren que se dé a conocer el incumplimiento a la Junta y a los Tribunales de Justicia a los efectos previstos en el art. 502.2 CP (art. 5).

Sin duda, de todas ellas, la más relevante es la fiscalización del sometimiento de la Cuenta General del Principado, de las Cuentas del sector público autonómico, de las variaciones de su patrimonio, de los contratos y ayudas económicas que puedan celebrar o conceder, así como de la contabilidad electoral, a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia (arts. 6 y 7). Esta actuación puede ser impulsada de oficio por la propia Sindicatura en el marco de una programación anual de fiscalización, pero también puede ser activada por el Pleno de la Junta General o por su Comisión competente en asuntos económicos y presupuestarios, de *motu propio* o a instancia de aquellos integrantes del sector público autonómico que quieran ser controlados (art. 12). Una vez realizado el control y conocido su resultado provisional, los afectados podrán formular alegaciones y presentar documentación complementaria, tras lo cual la Sindicatura aprobará un Informe con las conclusiones definitivas (arts. 13 y 14). En él no sólo se pronunciará sobre el respeto a los principios antes mencionados, sino también podrá constatar las infracciones, prácticas irregulares o indicios de responsabilidad contable a enjuiciar por el Tribunal de Cuentas, e, incluso, proponer las medidas oportunas para mejorar la gestión, eficacia y eficiencia del sector público asturiano (art. 14). Con independencia de la triple obligación de remitir estos Informes a la Comisión de asuntos económicos y presupuestarios de la Junta para que adopte las resoluciones oportunas, de llevar a cabo su notificación a los afectados y de su posterior traslado al Tribunal de Cuentas, anualmente la Sindicatura enviará también a la mencionada Comisión una Memoria en la que, junto a un resumen de su actuación y de las conclusiones a las que ha llegado, incluirá las propuestas tendentes a elevar el nivel de la gestión económico-financiera de nuestro sector público y acompañará los Informes de fiscalización aprobados en ese año, siendo todo ello publicado oficialmente con las resoluciones a las que hubiera dado lugar (arts. 15 y 17).

La Sindicatura también desarrollará una función de asesoramiento de la Junta General o de los Entes Locales, mucho más detallada en la versión definitiva, que se plasmará en una serie de Informes, Memorias o Dictámenes no vinculantes, solicitados por el Pleno o la Comisión correspondiente de la Junta o por Acuerdo del Pleno de las Corporaciones. El Consejo de Gobierno del Principado, por su parte, podrá pedir a la Junta que, por resolución del Pleno o de la Comisión, solicite Dictamen a la Sindicatura sobre anteproyectos de disposiciones generales que afecten a materias presupuestarias, de contabilidad pública o de intervención y auditoría (arts. 18 y 19).

Las relaciones institucionales de la Sindicatura con los distintos entes comentados se producirán con la Junta por conducto de la Mesa de la Cámara; con la Administración del Principado a través de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria; con los sujetos fiscalizados a través del órgano que los represente y con el Tribunal de Cuentas a través del Síndico Mayor (arts. 37 a 40).

Nuestra Sindicatura, como se puede deducir de este breve recorrido por su régimen jurídico, comparte en líneas generales los rasgos esenciales de otros órganos de fiscalización externa ya operativos, sin que sea posible encontrar ninguna innovación sustancial sobre lo descrito en el anterior epígrafe. Quizás porque, como se ha oído durante el debate parlamentario, en este campo ya está todo "inventado" o porque resulta más sencillo acomodarse a patrones conocidos. Aún existiendo las lógicas diferencias entre los distintos grupos sobre cuestiones de mayor o menor calado, lo cierto es que se ha buscado el acuerdo, si no en la fase previa a la elaboración del proyecto, sí a lo largo de su tramitación, admitiéndose, al menos, diversas enmiendas al articulado que han contribuido a perfeccionar las deficiencias observadas en su primera redacción. Todo ello ha finalizado con la aprobación de una Ley que, al margen de su contenido concreto, ha supuesto un paso decisivo hacia la culminación del pleno desarrollo de nuestra organización institucional y, en último término, de nuestra autonomía.

III.5. EL CONSEJO CONSULTIVO[*].

III.5.1. Origen del precepto.

El art. 35.quater EA, que crea el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, viene a completar su Título II bis, dedicado a los órganos auxiliares, compartiendo un mismo origen con el otro precepto que lo integra, relativo a la Sindicatura de Cuentas. Como hemos visto, ambos son fruto del cambio estatutario operado por la Ley orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, publicada en el BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999. Con el propósito de no ser reiterativos, nos remitimos a la tramitación parlamentaria de esta Ley, ya descrita cuando nos ocupamos de la

[*] **PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ**, Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Biglino P., Vidal J. M., Redondo A. Mª., Rey F., Durán J. F., Zamora M., "Consejos Consultivos y Comunidades Autónomas: la institución de Castilla-León", http://www.der.uva.es/constitucional/consultivos/libroelectronico.html, Valladolid, 2002; Blanquer D.V., *Consejo de Estado y autonomías*, Tecnos, Madrid, 1994; Carrillo J. A., "Las competencias consultivas del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas", *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 15, 1993, pág. 107 y ss.; De Carreras F., *El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, II. ed. Parlamentos Vasco, Catalán, Gallego y Andaluz, Granada, 1984, pág. 493 y ss.; Embid A., "Los principios jurídicos necesarios en la organización y funcionamiento de los Consejos Consultivos autonómicos", *Documentación Administrativa*, núm. 244-245, 1996, pág. 335 y ss.; Font T., "Función consultiva y Estado autonómico", *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 1995, pág. 37 y ss.; López-Medel J., "Consejos Consultivos Autonómicos tras las reformas estatutarias", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 53, 2001, pág. 225 y ss.; Montoro Mª. J., "De nuevo sobre procedimiento y seguridad jurídica: los órganos consultivos autonómicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990, pág. 381 y ss.; Muñoz Machado S., "La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las Comunidades Autónomas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 6, 1991, pág. 11 y ss.; Rodríguez-Arana J., "La funcionalidad de los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho Público*, núm. 107, 1987, pág. 401 y ss.; Ruiz C., *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1999; VV.AA., "Temas para el debate: los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, 1998; VV.AA., *Actas de las Jornadas sobre la función consultiva, Consejo Consultivo de Andalucía*, Granada, 1998; VV.AA., *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica, XIX Jornadas de Estudio*, Civitas, Madrid, 1998, pág. 587 y ss.

Sindicatura. Si entonces destacamos la total ausencia de polémica y debate sobre la inclusión y redacción del art. 35.ter, aquí sólo cabe reafirmar lo dicho, incluso con mayor fuerza, pues el art. 35.quater ni siquiera fue objeto de ninguna propuesta de enmienda, siendo aprobado tanto en la Junta General (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.11, de 9 de marzo de 1998), como en el Congreso (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 188-10, de 25 de noviembre de 1998) y en el Senado (BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie III B, núm. 31 (e), de 23 de diciembre de 1998), respetando la redacción que en su momento fijó el Dictamen de la Comisión correspondiente de la Junta a propuesta de la Ponencia (BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.8, de 17 de febrero de 1998 y BOJG, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.10, de 6 de marzo de 1998). Los motivos de esta unanimidad en torno a la inclusión del Consejo Consultivo vuelven a girar en torno a los factores apuntados con anterioridad.

En primer lugar, la configuración que realiza el art. 107 CE del Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación y no del Estado, no descarta que su actuación se extienda al ámbito autonómico, pero tampoco la impone, posibilitando la aparición de homólogos territoriales que ofrezcan una garantía procedimental equivalente de la legalidad objetiva (STC 204/1992).

En segundo lugar, la reforma tan sólo consagra con sustantividad propia la introducción en nuestra organización del Consejo Consultivo para resaltar su relevancia institucional y dotarle de una especial rigidez, ya que este órgano auxiliar podría existir con el sólo apoyo en una competencia genérica de autoorganización, ínsita al concepto mismo de autonomía, que ya había sido asumida estatutariamente desde el inicio. Así lo avala la STC 204/1992 y la experiencia de muchas Comunidades que disponen de Consejo Consultivo, sin que sus Estatutos acojan todavía hoy explícitamente esta figura (Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Galicia, Murcia, Navarra, País Vasco) o sin que en su momento la hubieran acogido (Baleares –art. 41–, Castilla-La Mancha –art. 13.4–, Castilla-León –art. 24–, La Rioja –art. 42–), pues sólo en tres de ellos era posible encontrar una referencia expresa a la misma (Canarias –art. 44–, Cataluña –art. 41– y Extremadura –art. 51–).

En tercer lugar, la creación del Consejo Consultivo satisfacía un deseo expresado de manera reiterada en distintos momentos, como en la elección del Presidente del Principado del año 1995 (DS núm. 2, núm. sesión 2, IV Legislatura, de 6 de julio de 1995), en el Debate sobre orientación política general de 1996 (DS núm. 68, núm. sesión 44, IV Legislatura, de 8 de octubre de 1996) o en respuestas en Comisión (DS núm. 319, núm. sesión 319, IV Legislatura, de 27 de abril de 1998), que todavía perdura, según se puso de manifiesto más recientemente en los Debates sobre orientación política general de 2001 y 2002 (DS núm. 106, núm. sesión 76, V Legislatura, de 25 de septiembre de 2001 y DS núm. 164, núm. sesión 110, V Legislatura, de 25 de septiembre de 2002) o en la Resolución 158/5 de la propia Junta instando a presentar el Proyecto de ley del Consejo Consultivo (BOJG, V Legislatura, Serie B, núm. 331, de 2 de octubre de 2001).

Y en último lugar, aunque no por ello menos importante, el tenor elegido no difiere sustancialmente del que acogen los Estatutos de otras Comunidades Autónomas, aunque sí presente cierta originalidad la ubicación del precepto, pues en ellos se incluye bajo rúbricas tales como la dedicada al régimen jurídico (Canarias y Extremadura), al control (Cataluña), al Gobierno (Castilla-León y Castilla-La Mancha), a la Administración (Cantabria), a la Administración de Justicia (La Rioja) o a los órga-

nos de consulta y asesoramiento (Baleares). Si bien en ambas Castillas la institución se vincula al Ejecutivo autonómico, en Baleares, Canarias, Cantabria y La Rioja se la configura como órgano consultivo de la Comunidad, siendo ésta la opción elegida por nuestro Estatuto. La remisión que efectúa el art. 35.quater a la ley, para que determine todo lo relativo a la organización y funcionamiento del Consejo, también la encontramos en los Estatutos balear, canario, cántabro, castellano-leonés, castellano-manchego, catalán y extremeño, mientras que sólo el balear hace una referencia más detallada a su composición y el canario, catalán y extremeño a sus funciones. En todo caso, igual que sucedía con la Sindicatura de Cuentas, mientras que en nuestra Comunidad estamos a la espera de que el Proyecto de Ley del Consejo Consultivo sea aprobado (BOJG, V Legislatura, Serie A, núm. 75.1, de 3 de octubre de 2002), en otras Comunidades (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja, Galicia, Murcia, Navarra y País Vasco) ya disfrutan de este órgano y su regulación legal puede servirnos de guía. Por ello, a continuación se convertirá en objeto de un somero análisis.

III.5.2. Los Consejos Consultivos en el derecho comparado autonómico.

La mayoría de Comunidades Autónomas, a excepción de Madrid, Cantabria y Asturias, ya cuentan con una legislación que aborda en detalle los aspectos más destacados del Consejo Consultivo en sus respectivos territorios. Sin embargo, estas normas, que no tienen porqué ser *ad hoc* ni especialmente reforzadas salvo que el propio Estatuto así lo determine, no adoptan, por así decirlo, un mismo modelo de Consejo Consultivo, siendo posible distinguir entre dos claramente diferenciados, sin perjuicio de que, como veremos, cada uno muestre ciertas especificidades.

III.5.2.1. Modelo institucional.

En principio sólo tres Estatutos, Cataluña, Canarias y Extremadura, previeron expresamente la creación de Consejos Consultivos. De ellos dos, Cataluña y Canarias, aprobaron a comienzos de los años 80 la legislación que concretaba su régimen jurídico, diseñando sus Consejos como instituciones de autogobierno, esto es, como órganos de la Comunidad Autónoma y no del Gobierno o del Parlamento autonómico.

Con el fin de garantizar su objetividad e independencia, se dota a estos Consejos de una autonomía orgánica y funcional, que se manifiesta en la asunción de potestades reglamentarias y presupuestarias, y se somete a sus miembros a un riguroso proceso de selección y a diversas causas de inamovilidad e incompatibilidad.

El funcionamiento también es común en torno a un Pleno que actúa como órgano decisorio y a unas ponencias que desempeñan un papel preparatorio. Igualmente comparten la organización del ente en manos de un Presidente, elegido entre y por los miembros del órgano, y un número reducido de Consejeros (siete en Cataluña y cinco en Canarias), siempre electivos, propuestos para un período de cuatro años, dos por el Gobierno y cinco y tres, respectivamente, por mayoría parlamentaria de 3/5, entre juristas de reconocida competencia y experiencia, atendiendo a razones de idoneidad profesional, al margen de su dignidad política y social.

Al margen del contenido del dictamen, los Consejos Consultivos catalán y canario resuelven con arreglo a criterios técnico-jurídicos, sin que sea posible emplear valoraciones políticas, de oportunidad o conveniencia, y, acorde con su naturaleza de órganos de la Comunidad Autónoma, su actividad es impulsada tanto por el Ejecutivo como por el Parlamento o alguno de sus miembros.

Sin embargo esa identidad se rompe en algo tan fundamental como son las funciones que se confieren a estos Consejos Consultivos. El Estatuto catalán y la Ley 1/1981 por la que se crea el Consejo Consultivo atribuyen a éste un doble cometido: dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de los proyectos o proposiciones de ley sometidos al Parlamento y sobre la viabilidad de los recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional contra normas estatales o autonómicas. Esta configuración competencial aleja, desde un punto de vista funcional, al Consejo Consultivo catalán del Consejo de Estado, acercándole al mismo Tribunal Constitucional, con las matizaciones que haremos a continuación; porque, como es obvio, el Consejo Consultivo no es un órgano jurisdiccional que pueda dictar resoluciones irrevocables dirigidas a salvaguardar el bloque constitucional. De una parte, la Constitución confiere al Tribunal Constitucional el monopolio de rechazo de las leyes inconstitucionales, impidiendo con ello la aparición de Tribunales Constitucionales autonómicos que, tal y como ocurre en los Estados Federales, pudieran sancionar con la nulidad a aquellas leyes autonómicas contrarías al Estatuto. De otra, el art. 32 LOTC sólo permite al Gobierno y al Parlamento autonómico impugnar a través del recurso de inconstitucionalidad normas estatales, negando a los órganos y fracciones de órganos autonómicos la posibilidad de instar el control de disposiciones de su propia Comunidad o de cualquier otra. Esta doble circunstancia lleva al legislador estatutario a introducir un mecanismo que, con carácter preventivo, no jurisdiccional y no vinculante, actúa como una garantía adicional de la supremacía del Estatuto en el sistema autonómico y del papel de unas minorías parlamentarias que por esta vía podrán controlar la "estatutariedad" de los proyectos y proposiciones de ley que emanan del Ejecutivo y de la mayoría que lo sustenta. El Consejo Consultivo se convierte en un órgano del territorio que vela porque las normas estatales y autonómicas guarden el respeto debido a la Constitución y al Estatuto, es decir, a un bloque constitucional, que será el parámetro utilizado como referencia en sus dictámenes. La salvaguarda de la mera legalidad y de la oportunidad se reserva a otro órgano, la Comisión Jurídica Asesora, que, con una función más próxima al Consejo de Estado, tiene encomendadas, entre otras tareas, el control de los proyectos de decretos legislativos, reglamentos y disposiciones generales dictados en ejecución de las leyes y sus modificaciones, así como el informe de expedientes administrativos varios, autonómicos y locales

La regulación estatutaria del Consejo Consultivo en Canarias asigna a éste la misma competencia que al catalán, esto es, un control previo de la adecuación de las iniciativas legislativas autonómicas a la Constitución y al Estatuto, sin perjuicio de que su ámbito funcional pueda extenderse a otros planos. Así por ley se le confiere la potestad de dictaminar sobre los procedimientos que quieran instar los órganos autonómicos ante el Tribunal Constitucional y, lo más destacable, por economía institucional y presupuestaria, se le convierte en un órgano de naturaleza mixta, ampliando a través de cláusulas generales sus atribuciones a campos relacionados con el mero control de legalidad o con la supervisión técnica de la actuación del Gobierno (proyectos de decretos legislativos, convenios de cooperación) y de la

Administración (transacciones judiciales y extrajudiciales, indemnización de daños, contratos administrativos…).

Después de lo dicho, merece la pena destacar cómo el modelo institucional responde a una decisión meditada que, sobre todo, pretende reforzar la defensa de la propia autonomía frente a presuntas lesiones de la norma estatutaria ocasionadas desde dentro por proyectos o proposiciones de ley autonómicos. Por ello, estos Consejos Consultivos deben encontrar una identidad que les permita distinguirse del Tribunal Constitucional, pues, sin obviar las diferencias que los separan y que ya hemos resaltado, lo cierto es que el empleo de un parámetro coincidente y la imposibilidad de desoír la interpretación que el Constitucional efectúa del mismo, hace que sus dictámenes corran el riesgo de ser una mera repetición de lo que el Tribunal ya ha resuelto o un vaticinio de lo que va a resolver.

III.5.2.2. Modelo gubernativo.

La STC 204/1992, ya mencionada, estimó constitucionalmente lícita la sustitución del informe preceptivo del Consejo de Estado por el que pudieran dictar unos Consejos Consultivos autonómicos en relación al ejercicio de competencias de su respectiva Comunidad, siempre que tales instituciones tuvieran las mismas características e idénticas o semejantes funciones a las del órgano estatal. Ello resultó determinante para que las Comunidades Autónomas que aún no contaban con Consejos Consultivos se dotaran por ley de estos órganos asesores sobre la base del reconocimiento estatutario expreso de esta posibilidad o, casi siempre, sobre la base del reconocimiento estatutario de una competencia genérica de autoorganización.

A la hora de definir su naturaleza se observa una doble tendencia en las distintas legislaciones autonómicas. Si en unas el Consejo Consultivo se califica como órgano de la Comunidad Autónoma (Baleares, Castilla-León, Extremadura, La Rioja, Murcia, Navarra), en otras se vincula directamente al Gobierno y a su Administración (Andalucía, Aragón, Galicia, País Vasco) e incluso también a las Corporaciones locales (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana), sin que esta diferencia, tenga ninguna repercusión, como cabría esperar, en la elección de los miembros del órgano ni en las funciones que ha de desempeñar. En todo caso los Consejos Consultivos son vistos como superiores o supremos órganos consultivos respecto de cualquier otro que en la Comunidad Autónoma pudiera informar sobre la misma materia.

La exigencia explícita en la STC 204/1992 de que los Consejos Consultivos gocen de un grado de autonomía orgánica y funcional equiparable a la del Consejo de Estado cuya actividad pretenden sustituir, obliga a ofrecer una regulación legal que garantice la independencia, tanto del Consejo, en cuanto órgano, como de sus componentes. Si la primera se concreta, entre otras manifestaciones, en una autonomía organizativa, reglamentaria y presupuestaria, la segunda lo hará a través de la determinación del régimen económico de sus miembros o de institutos como la inamovilidad, la abstención o las incompatibilidades.

Todos los Consejos Consultivos se configuran como órganos colegiados para asegurar un mayor pluralismo y una mayor objetividad en el dictamen. En unos casos sus integrantes son elegidos por el Gobierno (Andalucía, Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco) y en otros una parte por el Ejecutivo y otra por el Parlamento por mayoría cualificada (Castilla-La Mancha, Castilla-León,

Extremadura, La Rioja, Murcia, Navarra), sin que, como sería lógico pensar, haya una correlato entre el modo de elección y la naturaleza del órgano, de tal modo que si se configura como órgano del Gobierno es a éste al que le correspondería la elección, mientras que si es órgano de la Comunidad Autónoma se dejaría en manos de sus instituciones más relevantes. La selección se realiza generalmente entre juristas de reconocido prestigio, exigiéndoles experiencia profesional y en algunos casos la condición política de miembro de la Comunidad Autónoma que en cada caso se trate. La especial configuración de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno vasco hace que sus componentes electivos hayan de ser Letrados de la Secretaría General del Régimen jurídico, órgano en el que se incardina. En Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura y País Vasco excepcionalmente aparecen junto a los miembros electivos otros miembros natos o permanentes por ocupar o haber ocupado un cargo que determina su nombramiento. Así en Andalucía serán miembros natos el Presidente de las Reales Academias de legislación y jurisprudencia andaluzas, el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia, un representante de los Colegios de abogados, el Director General de la Administración local y justicia y el Jefe del gabinete jurídico de la Consejería de Presidencia; en Castilla-La Mancha, los ex Presidentes de la Junta, de las Cortes y del Tribunal Superior de Justicia con más de seis años en el cargo y con la condición política de castellano-manchego; en Castilla-León, los ex Presidentes de la Junta con más de tres años en el cargo y con la condición de ciudadano de la Comunidad; en Extremadura, los ex Presidentes del Gobierno, del Congreso, del Senado, del Tribunal Supremo, de la Comunidad Autónoma, de la Asamblea legislativa o del Tribunal Superior de Justicia, al menos, durante un mandato, con la residencia y condición política de extremeño; y en el País Vasco, el Secretario General del Régimen Jurídico y el Director de Desarrollo legislativo y Control normativo. La vinculación política o la pertenencia a la Administración de alguno de los miembros natos parece chocar, de una parte, con el carácter técnico-jurídico del órgano y, de otra, con la independencia que se predica del mismo, lo que se intenta paliar estableciendo un número de Consejeros natos inferior al de electivos o circunscribiendo su intervención al Pleno, sin que puedan votar, aunque sí participar, en otros órganos del Consejo.

Si las causas de remoción y abstención son comunes a todos los Consejeros, obviamente las incompatibilidades afectan sólo a los electivos. A pesar de la parquedad de la ley aragonesa que se limita a señalar como incompatibilidad la pertenencia a la carrera judicial o fiscal, lo normal es que se establezcan otras que vienen a reforzar la neutralidad del órgano consultivo. Por este motivo, las Comunidades andaluza, extremeña y valenciana someten a los consejeros al régimen de incompatibilidades previsto para los altos cargos de la Administración, permitiendo tan sólo la actividad docente e investigadora y prohibiendo expresamente, como también ocurre en Murcia, el mandato representativo, el desempeño de cargos políticos o administrativos y de funciones directivas en partidos, sindicatos y asociaciones empresariales, al igual que la condición de funcionario o de personal laboral en activo, también vetada en Andalucía, Baleares y Murcia. En esta misma línea, Galicia y Castilla-León suman a lo ya dicho otras causas que incrementan las garantías de independencia de sus Consejos frente a otros órganos estatales o autonómicos y también frente a intereses particulares. Con este objeto se oponen a que se pueda compatibilizar la condición de Consejero, de un lado, con la de Magistrado del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Síndico del Tribunal de Cuentas, miembro de

sus equivalentes autonómicos o de cualquier órgano asesor, y, de otro, con el desempeño de cualquier actividad profesional o mercantil, salvo la gestión del propio patrimonio, y de cargos de toda índole en empresas concesionarias, contratistas, arrendatarias o administradoras de obras o de servicios públicos; incompatibilidad ésta también presente en Murcia. En Castilla-La Mancha, junto a la ya mencionada prohibición de ser parlamentario autonómico, se añade la de ser Presidente de Corporaciones locales, ostentar cargos públicos de designación, desempeñar actividades laborales retribuidas mediante sueldo, arancel u honorarios y ocupar, directamente o por persona interpuesta, cargos en empresas que presten servicios, contratos y obras a la Administración o estén unidas a ella por algún vínculo. En Navarra los Consejeros no podrán ser miembros del Gobierno autonómico, ni estar en activo en la carrera fiscal o judicial, ni ostentar cargos representativos, ni cargos directivos en partidos, sindicatos, empresas concesionarias o contratistas de servicios públicos. Prohibiciones que se completan en La Rioja con la imposibilidad de ocupar un puesto en los órganos auxiliares estatales o autonómicos, así como en el Tribunal Constitucional.

Las funciones encomendadas a los Consejos Consultivos de corte gubernativo sufren una transformación considerable, si las comparamos con aquéllas que estimamos propias del modelo institucional. No es que éstas desaparezcan, lo que sólo ocurre en Galicia, sino que pierden importancia, pues quedan diluidas por la asunción de otras de naturaleza administrativa, cuantitativamente más importantes y en algunos casos merecedoras en exclusiva de un dictamen preceptivo (Aragón, Baleares, Galicia, La Rioja, Navarra). La ley debe determinar cuáles son, ya que los Estatutos todo lo más aluden a la función consultiva de los Consejos, sin concretar la materia sobre la que recaerá dicha consulta. Desde proyectos de legislación delegada, disposiciones reglamentarias o generales, hasta anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo Consultivo, pasando por celebración de convenios de cooperación interterritorial, transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Administración autonómica, conflictos de atribuciones entre Consejerías u otros organismos de la Comunidad, expedientes tramitados por las Administraciones, corporaciones e instituciones públicas referidos a la reclamación de indemnización de daños y perjuicios, revisión de oficio de actos administrativos, régimen local, urbanismo, concesiones y contratos administrativos, se convierten en objeto de dictamen de los Consejos Consultivos. Se opta, en definitiva, por aumentar las atribuciones del Consejo, introduciendo una serie de competencias administrativas que potencian su posición como órgano del Gobierno, en detrimento de unas competencias constitucionales-estatutarias, con incidencia en las relaciones entre el sistema competencial estatal y el autonómico, que pasan a un segundo plano.

Esta configuración funcional condiciona tanto el parámetro que los Consejos Consultivos deben emplear en sus dictámenes, como los sujetos que pueden instarlos. Sin perjuicio de que en algunas Comunidades se admita que el Consejo pueda manejar criterios de oportunidad y conveniencia si se le solicita (Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, País Vasco), los Consejos Consultivos deben ser órganos técnico-jurídicos que han de atender a un parámetro normativo. Si en el modelo institucional la valoración de la validez de los proyectos, proposiciones de ley y reformas estatutarias, así como de la viabilidad de los recursos que se quieran interponer ante el Tribunal Constitucional

impone que el canon de referencia sea el bloque constitucional, compuesto por la Constitución, los Estatutos de autonomía y las demás normas de delimitación competencial; en el modelo gubernativo la resolución de cuestiones eminentemente administrativas hace que los dictámenes se fundamentan en un parámetro de legalidad mucho más amplio, identificable con todo el ordenamiento.

Como se ha apuntado, la asunción de funciones de la naturaleza descrita conduce a que los legitimados para activar la consulta de los Consejos sean siempre el Ejecutivo o específicamente alguno de sus miembros, por ejemplo, su Presidente o los Consejeros, sin descartar por ello el que también puedan impulsar la actuación del Consejo Consultivo los Entes locales (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Navarra, Murcia), los Presidentes de organismos y entes públicos (Galicia y Navarra), la Administración institucional o corporativa y los consorcios en asuntos que les afecten (La Rioja) o, incluso, paradójicamente en la mayoría de los casos, las Asambleas legislativas (La Rioja, Murcia, Navarra), sus Presidentes (Castilla-León y Castilla-La Mancha), su Mesa o una fracción del órgano (Navarra).

Si el reto de los Consejos del modelo institucional era buscar una identidad propia frente al Tribunal Constitucional, los Consejos Consultivos de tipo gubernativo, entendidos como órganos del Ejecutivo encargados de dictaminar atendiendo a criterios de legalidad y, en ocasiones, de oportunidad, han de coordinar su actividad con la de un Consejo de Estado que puede emitir dictámenes facultativos en los asuntos que las Comunidades Autónomas estimen convenientes y dictámenes preceptivos en los mismos casos previstos para el Estado, cuando la Comunidad Autónoma haya asumido las competencias correspondientes. La solución apuntada por la STC 204/1992 parece reservar en exclusiva la actuación del Consejo de Estado a aquellas Comunidades que, como, por ejemplo, Asturias, Cantabria o Madrid, no disponen aún de unos Consejos Consultivos homologables con él que puedan sustituirle.

III.5.3. El proyecto de ley del Principado de Asturias del Consejo Consultivo.

La potestad de autoorganización, que contempla el Estatuto del Principado, aconseja disponer cuanto antes de un Consejo Consultivo que defienda nuestra autonomía ante injerencias externas del Consejo de Estado. Su presencia resulta de forzado encaje en el orden competencial, pues su ley reguladora le atribuye funciones, no previstas constitucionalmente de modo expreso, que inciden en la distribución de competencias, en tanto suponen la intervención preceptiva del Estado en la adopción de decisiones que corresponden en exclusiva a la Comunidad Autónoma. Pero esa misma potestad de autoorganización debe permitir a la Comunidad Autónoma configurar sus instituciones cuándo y cómo le parezca más conveniente, sin que pueda verse desvirtuada, haciendo un uso casi obligado de la misma, ante la necesidad de dar una respuesta que corrija las disfunciones provocadas por los juicios de legalidad y, lo que es más preocupante, de oportunidad, realizados sobre disposiciones y actos autonómicos por un órgano extraño a la Comunidad, como es el Consejo de Estado. Quiere decirse que, si bien la STC 204/1992 sólo admite en el ámbito territorial la sustitución del Consejo de Estado por un órgano equiparable a él, esto no significa que deba existir una total identidad entre ambos, que merme la capacidad decisoria autonómica a la hora de prefigurar sus instituciones. Por ello, y

aprovechando que el art. 35.quater de nuestro Estatuto define al Consejo Consultivo como órgano superior de consulta de la Comunidad Autónoma, la ley que lo desarrolla no tendría porqué configurarlo exclusivamente como un órgano consultivo del Gobierno y de la Administración, ni dar a éstos un especial protagonismo a la hora de impulsar su actuación, ni circunscribir sus funciones o dar una mayor preeminencia a aquéllas de naturaleza administrativa. Es más, a nuestro juicio, sería más acorde con el concepto de autonomía que la Constitución permite y el Estatuto consagra, contar con un Consejo Consultivo que combinara rasgos de los dos modelos apuntados, el gubernativo y el institucional. De esta manera, más allá de suplir al Consejo de Estado, se le daría al Consejo un mayor vuelo, potenciando su dimensión institucional, como único órgano de la Comunidad Autónoma capaz de velar desde dentro por el respeto que las proposiciones y proyectos de ley autonómicos deben a la Constitución y al Estatuto, así como por la corrección jurídica de los procedimientos conflictuales y de inconstitucionalidad que se pretendieran activar.

El proyecto de ley del Consejo Consultivo, que llegó a la Junta General del Principado en la pasada legislatura y que caducó con ésta sin llegar a aprobarse, acoge sólo parcialmente esta sugerencia y parece decantarse, con algunas correcciones, por un modelo gubernativo, equivalente al Consejo de Estado, tal y como expresamente se señala en su Exposición de Motivos.

Desde luego en lo que se refiere a su naturaleza, el proyecto, respetando los términos estatutarios, configura al Consejo como supremo órgano de consulta de la Comunidad Autónoma, y no del Gobierno, que debe prestar asesoramiento no sólo a los órganos institucionales del Principado y a los de su Administración Pública, según se podría desprender de la definición antedicha, sino también a los Entes locales, con plena autonomía orgánica, funcional, reglamentaria y presupuestaria.

Su composición, en la línea de los Consejos existentes, es pluripersonal. Cinco vocales nombrados por seis años entre juristas con la condición política de asturianos, reconocido prestigio y más de diez años de ejercicio, a propuesta dos de la Junta y tres del Consejo de Gobierno. Para asegurar su independencia y objetividad se someten a un régimen de incompatibilidades, descrito con gran parquedad, coincidente con el establecido para los altos cargos del Principado, a excepción de la posibilidad de realizar actividades docentes o investigadoras; se sujetan a causas de abstención, que les impiden conocer asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido o que interesen a empresas en las que hubieran participado ellos o sus familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad; y, por último, disfrutan de una inamovilidad que garantiza que sólo podrán ser removidos de su cargo por las causas legalmente establecidas (renuncia, fin del mandato, incompatibilidad sobrevenida, incumplimiento grave de sus funciones, incapacidad por decisión judicial firme, condena por delito doloso o inhabilitación judicial por sentencia firme).

Su organización, en torno a un Presidente y a unas Secciones, se encamina al mejor desarrollo de sus funciones, esto es, la adopción por mayoría de dictámenes no vinculantes, salvo que la ley establezca lo contrario, fundados en derecho o en criterios de oportunidad. Sin perjuicio de la posible existencia de dictámenes facultativos, el Presidente del Principado, el Presidente de la Junta General, los Consejeros y los Presidentes de los entes locales, a través de la Consejería competente en cooperación local, han de solicitar al Consejo la emisión de los dictámenes de carácter preceptivo. En su mayoría tratan cuestiones de naturaleza administrativa (proyectos de reglamentos o disposiciones generales dictados en ejecución de leyes o del derecho comuni-

tario, conflictos de atribuciones entre Consejerías, convenios del Principado con otras Comunidades Autónomas, transacciones judiciales y extrajudiciales sobre derechos económicos del Principado, reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra la Administración autonómica o local, revisión de oficio de actos administrativos, recursos extraordinarios de revisión, aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y extinción de concesiones y contratos administrativos, creación o supresión de concejos y alteración de términos municipales), siendo posible encontrar tan sólo con carácter marginal alguna materia que recuerde que el Consejo es un órgano de la Comunidad Autónoma y no de su Gobierno. Nos estamos refiriendo a la obligación de pronunciarse sobre los recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia o conflictos en defensa de la autonomía local que se planteen ante el Tribual Constitucional o sobre los anteproyectos de reforma estatutaria, proyectos de legislación delegada, o anteproyectos de ley que, con un espíritu sorprendentemente restrictivo, sólo afecten al Consejo Consultivo o se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo del derecho comunitario europeo.

A esta lista de elementos que conforman el perfil claramente gubernativo del Consejo Consultivo en lo que a su selección, estatuto y funciones se refiere, se suma como un detalle más que significativo la obligación del Consejo de remitir anualmente al Gobierno una Memoria en la que exponga su actividad y las sugerencias oportuna para la mejora de la actuación administrativa. Todos estos datos ponen de manifiesto como hoy por hoy, y a la espera de que se ponga fin a la tramitación parlamentaria, el proyecto no potencia precisamente que el Consejo sea un órgano de la Comunidad Autónoma. No se trata de dar un mayor protagonismo a otras instituciones distintas del Ejecutivo, como la Junta General, a la hora de proponer a los miembros del Consejo o de impulsar su actuación. Lo verdaderamente importante sería configurar el Consejo Consultivo de tal modo que no sólo sirviera para dar respuesta a problemas de interés meramente administrativo, sino que también, y sobre todo, pudiera contribuir en el ejercicio de sus funciones a la defensa de nuestra autonomía y, por tanto, de nuestro Estatuto frente a cualquier tipo de ataque, especialmente aquéllos que, al ser perpetrados a nivel legislativo por el Gobierno autonómico o por la mayoría que lo sustenta, quedan fuera de un control jurisdiccional instado por las minorías parlamentarias autonómicas.

III.6. LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO.

III. 6.1. Régimen Jurídico[*].

III.6.1.1. Consideraciones generales: sentido y alcance de la expresión régimen jurídico.

Bajo la rúbrica de régimen jurídico de la Administración del Principado de

[*] **JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Álvarez Rico M., *La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas, en Rev. de Administración pública*, núm. 105, págs 133 y ss.; Argullol Murgadas E., "Organización administrativa de las Comunidades autónomas", *Documentación administrativa*, núm. 182, págs. ; Bassols Coma M., "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, Presidencia y Consejos de Gobierno", *Revista*

Asturias se trata, en primer término, de exponer las líneas básicas de la Administración de la Comunidad Autónoma, completando así la organización de sus instituciones, efectuada con anterioridad dentro del Estudio sistemático del EA de Asturias por lo que se refiere a los órganos políticos –Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y su Presidente–. Al respecto es de indicar que nuestro EA no contiene una expresa referencia a la Administración del Principado de Asturias y su organización, a diferencia de los Estatutos de otras Comunidades Autónomas.

Ciertamente, la expresión «régimen jurídico» aplicado a las Administraciones públicas viene siendo entendida en sentidos diversos, tanto por la doctrina científica como por el derecho positivo, pero en todo caso bajo ella debe quedar comprendida la organización que le es propia. Así lo tiene entendido el Tribunal Constitucional, interpretando el art. 149.1.18 CE, al afirmar que «la expresión régimen jurídico contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado éste Tribunal en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, FJ 38).

III.6.1.2. La potestad autonómica de autoorganización: sus limites.

La Comunidad Autónoma dispone de potestad organizatoria respecto de su propia Administración, como un poder implícito derivado de la autonomía que tiene constitucionalmente reconocida. Así lo afirma el Tribunal Constitucional considerando que la «más genuina expresión (de la autonomía de nacionalidades y regiones) es su capacidad de autoorganizarse libremente con respeto a los mandatos constitucionales» (STC 227/1988, FJ 21 c]; de forma análoga para la correspondiente potestad, por parte de las Entidades locales, STC 214/1989, FJ 6).

Se trata de una potestad que no precisa de un expreso reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico al tratarse de un poder primario y elemental que corresponde a todo ente autónomo. No obstante, puede mantenerse –como así es entendido por la doctrina dominante– que esa potestad de autoorganización, en el plano estrictamente administrativo, encuentra también su fundamento y apoyatura constitucional en el art. 148.1.1 CE, que atribuye como competencia de las Comunidades Autónomas la «organización de sus instituciones de autogobierno». Precepto que rei-

---

Española de Derecho Administrativo, núm. 40-41, págs. 87 y ss.; Carro Fernández-Valmayor J.L., "Sobre la potestad autonómica de autoorganización", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 71, págs. 317 y ss.; Font i Llovet, T., "Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, págs. 217 y ss.; Martín Rebollo L., *El Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987, págs 79 y ss.; Muñoz Machado S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas II*, Madrid, 1984, págs. 67 y ss. y 310 y ss., especialmente; Parada Vázquez J.R., "La Administración institucional de la Comunidad de Madrid", *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987, págs. 7 y ss.; Pemán Gavin J., "El régimen jurídico de la actividad de la Administración de la Comunidad de Madrid", *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987, págs. 255 y ss.; Pendás García, B., "El Poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico", *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas) III*, Madrid, 1984, pág. 2545; VVAA, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, l987, especialmente págs. 172 y ss. y 567 y ss.; VVAA, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Madrid, 1992, págs. 259 y ss. y 515 y ss. especialmente; VVAA, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Madrid, 1992, págs. 955 y ss. especialmente.

tera nuestro EA (art. 10.1) atribuyendo como competencia exclusiva del Principado de Asturias la «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno». Si bien, no hay duda, de que en primer término esta potestad está referida a las instituciones básicas de la organización política autonómica –Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y su Presidente– (STC 76/1983, FJ 38), no existe mayor inconveniente en extenderla no solo a otras instituciones no aludidas expresamente en la CE (Consejos Consultivos, Tribunales de Cuentas, Consejos Económico-Sociales, etc,), que no forman parte de la estructura administrativa, sino también a la organización de su propia Administración (así parece desprenderse de la doctrina contenida en STC 103/1989, FJ 7).

En todo caso, como queda indicado, se trata de una potestad propia, que presenta un carácter instrumental en relación a las competencias materiales que haya asumido la Comunidad Autónoma. Y ello, por cuanto que toda atribución material de competencia entraña necesariamente la correspondiente potestad de organizar las estructuras precisas para su ejercicio; principio general que en ocasiones se encuentra expresamente reconocido en el derecho positivo, del que es claro exponente el art. 20.4 EV: «las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su exclusiva competencia, comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes».

El EA no contiene una expresa referencia a esta potestad de autodisposición referida a su Administración, a diferencia de otros Estatutos, como es el caso del de Galicia cuyo art. 39 determina que «corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios y normas básicas del Estado» (idéntica redacción se contiene en el art. 38 EM).

Por otra parte, dado el carácter y significado que constitucionalmente presentan las Comunidades Autónomas esta potestad de autoorganización, también en el plano estrictamente administrativo, presenta unos contornos más amplios que los de otras autonomías igualmente reconocidas por la CE (Entidades locales, Universidades). En estos últimos casos, las leyes estatales o de las Comunidades Autónomas, según el respectivo orden competencial, al establecer la regulación de dichas entidades, pueden condicionar la potestad de autoorganización que les corresponde. Las Comunidades Autónomas, por el contrario, encuentran su potestad de autoorganización constitucionalmente garantizada, remitiéndose la norma constitucional al Estatuto (art. 147.2 c]) y a los poderes propios (art. 148.1.1ª), por lo que tan solo serán operativos los límites derivados de las normas constitucionales o, en su caso, de las leyes dictadas «dentro del marco constitucional para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas» (art. 28 LOTC), es decir, del llamado bloque de constitucionalidad.

Límites directamente derivados de la norma constitucional en relación a la organización administrativa son aquellos que hacen referencia a los principios aplicables a la Administración pública, contenidos, entre otros, en los arts. 103 y 106 CE. Tradicionalmente las Constituciones no solían hacer referencia a la Administración pública, limitándose la llamada parte orgánica a una simple referencia a las estructuras políticas y, en concreto, a la regulación del Poder legislativo y sus relaciones con el Ejecutivo. Las modernas Constituciones suelen ir más allá regulando aspectos concernientes a la Administración pública. En esta línea se encuentra nuestra CE de 1978, que recoge una serie de principios propios de la Administración pública: unos referidos

directamente a la organización (jerarquía, desconcentración,. regulación de los órganos) y que presuponen unas técnicas concretas para hacerlos operativos, mientras que otros afectan más bien a la actividad administrativa, aunque con repercusión indirecta en la organización (eficacia, mérito y capacidad) y que en cierta medida entrañan un juicio de valor que solo puede venir dado desde fuera de la organización.

Los preceptos antes señalados –arts. 103 y 106 CE– están referidos a la Administración pública en general, por lo que deben ser entendidos como de aplicación a todas ellas. Esta es la posición del Tribunal Constitucional al afirmar que «la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad» (STC 32/1981, FJ 5); y más explícitamente al mantener «que el art. 103 CE es aplicable a todas las Administraciones públicas es algo que no puede ponerse en cuestión" (STC 85/1983, FJ 8), añadiendo seguidamente que ello no quiere decir que su aplicación conduzca a formas concretas uniformes: «más de ello no puede colegirse –pues no es esta la misión del precepto– que sus exigencias comporten un determinado esquema uniforme» (STC 85/1983, FJ 8).

En segundo término, los límites de la potestad auto-organizativa pueden venir derivados de la normativa básica aprobada por el Estado en virtud de las competencias que tenga constitucionalmente atribuidas. En este caso su apoyatura se encuentra en el art. 149.1.18 CE, al corresponder al Estado establecer «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», con el alcance que la expresión hemos visto tiene para el interprete constitucional, comprendiendo dentro de ella «la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, FJ 38). Más concretamente, en la misma sentencia el Tribunal Constitucional después de reconocer a las Comunidades Autónomas competencia para «la organización de sus propias Administraciones», añade que «en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución, corresponde fijar al Estado» (STC 76/1983, FJ 38).

En ejercicio de esta competencia estatal ha sido promulgada la LRJPAC (Ley 30/1992, de 29 de noviembre, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero), que, tal como se manifiesta en su Exposición de Motivos, responde al «esquema bases más desarrollo que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas, siempre que se ajusten a las bases estatales», En esta LRJPAC se hace aplicación a todas las Administraciones públicas de los principios constitucionales, antes referidos, que se recogen en el art, 103 CE (art. 3 LRJPAC) y se establece la regulación básica respecto de los órganos administrativos y su competencia, Esta aplicación de los principios constitucionales propios de la organización de la Administración pública al ámbito de las Comunidades Autónomas ya había sido expresamente recogido por algunos Estatutos de Autonomía (art. 39 EG y art. 38 EM, con idéntico texto que el EG).

III.6.1.3. Modelos de organización administrativa autonómica.

Con carácter general y en un planteamiento teórico de la cuestión cabe hablar de dos distintos modelos de organización administrativa autonómica. Las Comunidades Autónomas a la hora de configurar su aparato administrativo pueden optar por una estructura propia, adecuada al ejercicio de las competencias que ten-

gan asumidas, o bien llevarlas a cabo de modo indirecto, por medio de las organizaciones de las entidades locales de su territorio; ambos modelos están descritos en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías presidida por el Profesor García de Enterría, emitido en mayo de 1981, inclinándose claramente por el segundo de ellos. Es más, dicho Informe advierte sobre los graves inconvenientes de la «formación de un aparato administrativo extenso tanto en los niveles centrales como periféricos», por ser «contraria a los principios constitucionales que imponen la descentralización administrativa" (art. 103), así como por imagen para evitar la «impresión de que se incrementa inútilmente el aparato público quebrando la esperanza de que la autonomía flexibilice el sistema administrativo y lo haga más eficiente» y para no caer en una nueva centralización regional que venga a suceder a «la antigua centralización estatal» Y así se reflejó inicialmente en la LOAPA y definitivamente en la LPA, al regular con detalle el ejercicio indirecto de competencias autonómicas, por medio de la delegación en las Diputaciones provinciales, incluso en el supuesto de que se trate de competencias que la Comunidad Autónoma haya recibido por delegación del Estado, superando el tradicional principio de *delegata potestas delega re non potest* (arts. 5 a 8) . Regulación de la delegación inter-subjetiva que ha pasado a la LBRL que, al determinar el ámbito competencial de las Entidades locales, distingue las competencias propias de las atribuidas por delegación (arts. 7, 27 y 37).

Este modelo de Administración indirecta es el propio del sistema regional italiano, impuesto por la norma constitucional al establecer su art. 118, párrafo tercero, que «la Región ejercerá normalmente sus funciones administrativas, delegándolas en las provincias, en los municipios o en otras entidades locales o valiéndose de sus propios organismos». También con mayor o menor convicción la fórmula se recoge en los Estatutos; ejemplo expresivo de ello es el de Galicia cuyo art. 41, después de referirse a su propia organización administrativa, expresamente señala que «también podrá delegarlas en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto». El EA alude a ella al incluir entre las competencias de la Junta General el» regular la delegación de competencias administrativas del Principado en uno o varios municipios o en las organizaciones territoriales a que se hace referencia en el artículo 6» (comarcas, parroquias rurales y áreas metropolitanas). El sentido de esta competencia de la Asamblea legislativa no es claro; bajo la expresión «regular» puede entenderse la regulación de carácter general de esta modalidad de transferencia de competencia, desarrollando y precisando los términos con que está concebida en la LBRL o la autorización singular en cada caso, lo que parece más propio, tal como es la fórmula de otros Estatutos (art. 39 Estatuto de Madrid, por ejemplo). En todo caso, hay que indicar que al tratarse la Comunidad Autónoma asturiana de una Comunidad uniprovincial que ha asumido las competencias, medios y recursos de la Diputación provincial, la utilización de la delegación de competencias no se presenta con el mismo alcance que en las Comunidades pluriprovinciales, en las que las Diputaciones provinciales pueden y deben actuar en vez de los órganos periféricos de la propia Administración autónoma.

No obstante ello, todas las Comunidades Autónomas optaron por montar su propia Administración, reproduciendo el modelo estructural de la Administración del Estado, para disponer de una completa organización administrativa a fin de asumir de forma directa el ejercicio de las funciones ejecutivas, en vez de contar básicamente con órganos de planificación y coordinación de las competencias cuya ejecución se encomienda a las Entidades locales de su territorio.

Respondiendo a este modelo estatal la Administración autonómica se configura como una institución dotada de un aparato burocrático, alejada de toda base corporativa y legitimación directa democrática. Depende del Gobierno –órgano administrativo a la vez– que se vincula a la Junta General (Asamblea Legislativa) por la designación que ésta hace del Presidente del Consejo de Gobierno, de donde procede su legitimación.

III.6.1.4. La regulación de la Administración del Principado de Asturias.

Como ya quedó indicado el EA, a diferencia de otros Estatutos (Galicia, art. 39; Madrid, art. 38), no contiene ninguna referencia directa a la organización de su propia Administración.

La Administración en cuanto organización servicial de los fines propios de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, se encuentra regulada en sus líneas básicas por la LOA, completada por la LRJAPA en algunos aspectos, especialmente en lo referente a la creación de los órganos y su competencia, recogiendo y aplicando al efecto la regulación básica contenida en la Ley estatal de LRJPAC

La LOA tiene su precedente en la LOFAPA (Ley 1/1982, de 24 de mayo, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias), que fue la primera Ley aprobada por la Junta General a raíz de su constitución en la Legislatura Provisional, siendo con posterioridad convalidada y reformada parcialmente por Ley 9/1983, de 12 de diciembre, una vez celebradas las primeras elecciones autonómicas. La derogación de ésta última Ley se efectúa parcialmente por la LOA y de manera definitiva por la disposición derogatoria de la LRJAPA.

La estructura administrativa que diseñan la LOA y la LRJAPA tiende a reproducir fielmente los esquemas organizativos propios de la Administración estatal, aplicando los principios constitucionales desarrollados con carácter de legislación básica en la LRJPAC. En este sentido se pueden señalar como rasgos generales propios de la organización administrativa autonómica del Principado de Asturias los siguientes:

1) Lo mismo que en el Ejecutivo del Estado se establece una distinción entre Gobierno y Administración, con una línea de separación no siempre fácil de precisar. El Gobierno, constituido por el Consejo de Gobierno y su Presidente, encuentra su regulación en la Ley 6/1984, de 5 de julio, de forma análoga a la que se contiene en la Ley estatal del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre), teniendo al mismo tiempo la consideración de órganos superiores de la Administración (art. 1 LOA), en virtud del desdoblamiento funcional que es propio de los órganos superiores del Ejecutivo (art. 97 CE). Es ello consecuencia del carácter y significado que presentan las Comunidades Autónomas en nuestro sistema constitucional en, cuanto entes dotados de «autonomía cualitativamente superior a la administrativa» (STC 2/1981, FJ 3).

2) Subordinación de la Administración al Gobierno regional en términos análogos a lo que es propio del Ejecutivo estatal, como con carácter general establece el art. 3.3 LRJPAC. Ello se pone de manifiesto en que el Consejo de Gobierno dirige «la política regional y la Administración del Principado de Asturias, correspondiéndole ejercer las funciones ejecutivas y administrativas» (arts. 2 LOA y 21 Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias)

3) Se reconoce personalidad jurídica a la Administración autonómica: «La Administración del Principado de Asturias actúa para el cumplimiento de sus fines

con personalidad jurídica única» (art. 1 LRJAPA). Se reproduce así el art. 1.4 LRJPAC, aplicable a todas las Administraciones públicas, que es reflejo de la vieja polémica doctrina acerca de la personalidad del Estado y personalidad de su Administración, y de la doble capacidad de derecho público y de derecho privado que corresponde a las Administraciones públicas.

La normativa del Principado de Asturias a diferencia de otros ordenamientos autonómicos, no reconoce expresamente personalidad jurídica a la Comunidad Autónoma, aplicando tal atributo tan solo a su Administración.

4) La configuración de la Administración autonómica responde al modelo institucional burocrático, propio de las organizaciones estatales con dependencia del Gobierno, que a su vez debe su designación –a través de su Presidente– a la Cámara legislativa. Se separa, por tanto, del modelo peculiar de las Corporaciones territoriales representativas, encarnado en las Entidades locales, que se auto-administran a través de los órganos representativos elegidos directamente por los ciudadanos.

5) División en bloques o áreas competenciales, con la consiguiente departamentalización, dando lugar a la estructuración sectorial en Consejerías (art. 8 LOA), con órganos jerárquicamente ordenados, a imagen y semejanza en todos sus aspectos a los Departamentos ministeriales estatales.

6) Sistema orgánico en el seno de las Consejerías reflejo del estatal, tanto respecto de los niveles orgánicos, como de su denominación (Direcciones Generales, Secretarias Generales Técnicas, Servicios, Secciones, Negociados; arts. 9 y ss. LOA).

7) Existencia de entes instrumentales de gestión, tanto de derecho público como sometidos al derecho privado (arts 49.2 EA; Disposición Adicional Primera LRJAPA y art. 4 del Texto Refundido de Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio), concebidos en su configuración y terminología a semejanza de los entes instrumentales del Estado.

8) Atribución expresa de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado (art. 15.2 EA), expresión de la auto-tutela que caracteriza el régimen jurídico-administrativo estatal.

A) Creación de los órganos de la Administración autonómica.

La CE en relación a esta cuestión establece en su art. 103.2 que los «órganos son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley»».. Aunque el precepto se refiere expresamente a la Administración del Estado el ordenamiento autonómico se acomoda igualmente a dicho mandato. La Ley es en este caso en primer término la LRJPAC, en cuanto normativa básica de general aplicación a todas las Administraciones públicas, cuyo art. 11 atribuye la correspondiente potestad a la propia Administración al establecer que «corresponde a cada Administración pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización», Asimismo, dicho precepto, en sus números 2 y 3, hace referencia a los requisitos exigidos para la creación de cualquier órgano administrativo.

Esta normativa básica, en el ordenamiento autonómico de Asturias, encuentra su aplicación y desarrollo, como ya quedó indicado, en la LOA y en la LRJAPA. Esta última, en su art. 13, precisa a quién corresponde la potestad para la creación de órganos según el nivel que tenga dentro de la organización de la Consejería. Cuando se

trata de órganos de nivel superior a negociado la creación deberá ser «acordada por el Consejo de Gobierno a propuesta razonada del titular de la Consejería en la que haya de integrarse el órgano de que se trate» (art. 13.1), mientras que si se trata de negociados la competencia corresponde al titular de la Consejería (art. 13.2).

Tratamiento específico presenta la creación de las Consejerías. En principio aparece como materia propia de la reserva de ley, al ser ya incluida por la LOFAPA como competencia de la Junta General del Principado. La LOA, en su art. 8, enumera las Consejerías existentes en ese momento y reitera la reserva legal al establecer que «la creación. modificación y supresión de las Consejerías se establecerá por ley de la Junta General del Principado» (art. 8.2). Se sigue así el criterio que se recogía en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. No obstante, la extremada rigidez de la fórmula llevó en la práctica a su deslegalización por diversos procedimientos, hasta que, para el Estado, la vigente Ley del Gobierno atribuye al Presidente del Gobierno la competencia para la creación, modificación o supresión de los Departamentos ministeriales (art. 2.2 j]).

De forma análoga, en el ordenamiento autonómico asturiano se deslegaliza esta potestad organizatoria atribuyendo la correspondiente competencia al Presidente del Principado. Debe admitirse que esta deslegalización se hacia especialmente necesaria respecto de la organización administrativa autonómica, dado que el traspaso de competencias del Estado venia efectuándose en distintos momentos, lo que exigía la correlativa alteración de las estructuras de las Consejerías llamadas a ejercer las nuevas funciones asumidas. En un último momento, es la Ley 15/1999, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Organización institucional, Administración pública y Régimen económico y presupuestario, la que autoriza al Presidente del Principado, designado tras las elecciones a la Junta General del Principado celebradas el día 13 de junio de 1999, para variar el número denominación y competencias de las Consejerías y sus órganos centrales, dando lugar a la última reestructuración efectuada por Decreto del Presidente 10/1999, de 22 de julio.

Por otro lado, el art. 13 LRJAPA al regular los requisitos cuyo cumplimiento es exigido para la creación de órganos administrativos añade dos a los que se contienen en la LRJPAC. Uno de ellos, recogiendo un viejo precepto de la ley de Procedimiento Administrativo de 1958, referente al «estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios» (art. 13.3 d] LRJAPA y art. 14 LOA) y el otro requisito exige la justificación de la creación «en relación a los objetivos y programas de la Consejería» (art. 13.3 a]).

B) Estructura orgánica de las Consejerías.

Ya quedó indicado como el principio de reserva legal aplicado a la creación y supresión de las Consejerías quedó desvirtuado en la práctica por medio de las oportunas deslegalizaciones, que autorizaban al Presidente del Principado a ejercer las correspondientes alteraciones. Haciendo uso de la autorización conferida por la ley 15/1999, el Presidente del Principado por Decreto 10/1999, de 22 de julio, procede a la reestructuración de las Consejerías.

En este punto es de indicar que inicialmente el número de Consejerías se encontraba limitado, recogiendo la indicación del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías acerca de que «Los Ejecutivos regionales deberán estar constitui-

dos por un número reducido de miembros». Ello se refleja en la redacción inicial del EA que contenía un art. 33.3 precisando que el número de miembros del Consejo de Gobierno no excederá de diez, además del Presidente; mandato que reiteraba la LOA (art. 3.1) y la ley 6/1984, del Presidente y del Consejo de Gobierno (art. 22.1). El precepto del EA ha desaparecido del texto vigente, por la reforma operada por Ley Orgánica 1/1999, como consecuencia de la asunción de competencias propias del techo competencial pleno. Y así la Ley 15/1999, que autoriza al Presidente del Gobierno del Principado a reestructurar la Administración de la Comunidad Autónoma, deroga expresamente el inciso que se contenía en el art. 22.1 de la ley 6/1984 y en el art. 3.1 LOA, referente a la limitación del numero de Consejerías.

La última reestructuración de las Consejerías efectuada por Decretodel Presidente 9/2003, de 7 de julio, fija su número en 10, que de conformidad al art. 1 son las siguientes:

Presidencia (Decreto 83/2003, de 24 de julio).

Economía y Administración Pública (Decreto 84/2003, de 29 de julio)

Educación y Ciencia (Decreto 88/2003, de 31 de julio)

Cultura, Comunicación Social y Turismo (Decreto 85/2003, de 29 de julio)

Vivienda y Bienestar Social (Decreto 89/2003, de 31 de julio)

Salud y Servicios Sanitarios (Decreto 90/2003, de 31 de julio)

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras (Decreto 86/2003, de 29 de julio)

Medio Rural y Pesca (Decreto 91/2003, de 31 de julio)

Industria y Empleo (Decreto 92/2003, de 31 de julio)

Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores (Decreto 874/2003, de 29 de julio)

Cada una de estas Consejerías como órganos superiores de la Administración que asumen la responsabilidad de un sector material de la competencia propia de la Comunidad Autónoma, a cuyo frente se encuentra el Consejero, vienen reguladas en su organización y atribución competencial por el correspondiente Decreto de estructuración orgánica y funcional, que queda reseñado entre paréntesis con cada una de ellas.

El carácter contingente y variable, por su propia naturaleza, de la estructura orgánica y funcional de las distintas Consejerías, excusa de efectuar una especificación pormenorizada de los distintos órganos en que quedan estructuradas, para exponer simplemente la configuración orgánica que con carácter general se contiene en la LOA (arts. 9 y ss.).

Ya quedó indicado que el sistema orgánico de estructuración de las Consejerías es fiel reflejo del modelo propio de organización departamental estatal. La regulación que se contiene al efecto en la LOA recoge en sus líneas generales los criterios tradicionales de la Administración del Estado, estructurando las Consejerías con órganos centrales, desconcentrados y de asesoramiento y apoyo (art. 9.1).

Órganos centrales son aquellos que integran la estructura básica y cuya competencia se extiende a todo el ámbito de la Comunidad Autónoma (art. 9.2). Los órganos centrales son las Direcciones Generales (han pasado a recibir esta denominación, frente a la inicial de Direcciones Regionales, por el Decreto 14/1999, de 28 de julio, del Presidente del Principado), las Secretarias Generales Técnicas, las Viceconsejerías (existentes tan solo en alguna Consejerías como la de Educación y Cultura), los Servicios, Secciones y Negociados (arts 10,11 y 12 LOA), con denominación y configuración análoga a la que es propia de la Administración del Estado.

El concepto de órgano desconcentrado, con una cierta imprecisión técnica, se aplica a supuestos diversos, comprendiendo tanto a aquellos órganos que tienen atribuida la competencia de gestión de un establecimiento, servicio o función específica, como tratándose de órganos cuya competencia se encuentra referida a un área territorial determinada (art. 9.3 LOA). Los órganos desconcentrados con competencia territorialmente determinada responden al concepto de órgano periférico o territorial, por oposición a órgano central. La Administración del Principado de Asturias en cuanto propia de una Comunidad Autónoma uniprovincial, con un ámbito territorial limitado a los concejos de la provincia (art. 2 EA), carece casi por completo de Administración periférica, quedando reducida a órganos centrales. Sólo en supuestos especiales existen órganos de este carácter periférico, como pueden ser la Oficina de Gestión Tributaria de Gijón, dependiente de la Consejería de Hacienda: en algún otro supuesto está prevista la existencia de órganos periféricos, como se contemplan en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística de 19 de abril de 2002, con la creación de Oficinas Urbanísticas Territoriales, para prestar cooperación y asistencia técnica a los Municipios (art. 8.4).

Los órganos de asesoramiento y apoyo son aquellos que asisten a loS órganos con competencia resolutoria, ya sean centrales o desconcentrados (art. 9.4 LOA). Entre ellos se encuentran las Secretarías Generales Técnicas, existentes en todas las Consejerías, con las funciones propias de este órgano en cuanto expresión del tipo de asesoramiento de los estados mayores de la organización militar *(staff),* generalizado en los Departamentos civiles de la Administración del Estado por el art. 19 de la vieja Ley de Régimen Jurídico de 1957. A estas funciones de apoyo y asistencia los Decretos orgánicos de estructuración de las Consejerías añaden la dirección de los servicios comunes, por lo que en cierta manera vienen a ejercer, asimismo, las funciones propias de las Subsecretarias en la organización administrativa estatal.

C) La Administración institucional.

Dentro de la potestad de autoorganización que corresponde a la Administración del Principado de Asturias hay que incluir como competencia implícita la referente a la creación de entidades instrumentales de distinto tipo, dotadas de personalidad jurídica. Se trata de una forma indirecta de ejercicio de las funciones propias de la Comunidad Autónoma. Así como se ha dado muy escaso alcance al «modelo indirecto» de delegación de competencias en la Administración local, se ha hecho un amplio y extenso uso de esta fórmula de personificación de entes para la gestión de actividades y prestación de servicios. Al respecto puede observarse que no se trata tanto de exigencias derivadas de la complejidad o especialización de las funciones encomendadas a este tipo de entidades o de la necesaria asunción de entes de la extinguida Diputación provincial, como de proceder a lograr una autonomía financiera y en cierta medida una «huida del derecho administrativo», de las reglas propias del régimen jurídico-administrativo, para lograr una mayor libertad en la actuación que se les encomienda. EI ejemplo más reciente de ello lo encontramos en la creación del Ente público de Servicios Tributarios por la Ley de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales de diciembre de 2002 (art. 10),a imagen y semejanza de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El EA en su art. 49.2 hace referencia a la creación de estas entidades, aunque su

redacción no resulte técnicamente muy precisa, ya que se refiere exclusivamente a «entidades que fomenten la plena ocupación y desarrollo social» sin abarcar, por tanto, a otras competencias cuyo ejercicio pueda aconsejar acudir a centros de decisión personificados. A continuación el precepto estatutario alude a las empresas públicas, ahora referidas al arco competencial completo, aunque puede entenderse que la expresión no está utilizada en sentido técnico-jurídico, tiene su propio ámbito de aplicación.

La LOA no contiene una regulación de estos entes instrumentales, limitándose en su art. 13 a regular la existencia de Agencias bajo una concepción sumamente amplia y con falta de precisión desde el punto de vista jurídico. Así establece que «serán estructuradas en la forma más adecuada a los fines para los que son creadas» (art. 13.1), por lo que bajo tal denominación pueden comprenderse tanto auténticos Entes personificados, como meros órganos desconcentrados o servicios administrativos sin personalidad. Intentando perfilar su concepto puede considerarse que el rasgo peculiar que sirve para caracterizar a las Agencias es que se trata de un mero servicio que no se integra en la estructura administrativa de la Consejería a través de los criterios generales de estructuración de sus órganos En la actual organización administrativa del Principado de Asturias, bajo esta denominación, existe la Agencia Regional de Sanidad Ambiental y Consumo, como órgano meramente desconcentrado (art. 13 Decreto 83/1999, de 11 de agosto, de estructura orgánica básica de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios). También se da la consideración de Agencia a la Oficina de Representación del Principado de Asturias en Bruselas (art. 3, Decreto 135/1999, de 8 de septiembre, en la redacción dada por la disposición final 1ª del Decreto 95/2001, de 11 de octubre).

Con más precisión la Disposición Adicional Primera de la LRJAPA establece:

«El Principado de Asturias podrá crear organismos autónomos, entidades de derecho público y empresas públicas para la prestación de servicios públicos, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos, la administración de determinados bienes o la realización directa de actividades industriales, mercantiles u otras análogas de naturaleza y finalidades predominantemente económica. La creación de estos entes deberá ser autorizada por Ley de la Junta General en la que se determinará el régimen jurídico aplicable a los mismos, regulándose, en lo no previsto en la Ley fundacional, por las demás leyes del Principado».

Y por último, estas entidades instrumentales de la Administración del Principado de Asturias se encuentra abordadas por la Ley 7/1997, de 31 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales (art. 4), que por ser posterior en el tiempo a la LOFAGE se inspiró en los principios y fórmulas propias de la Administración del Estado (arts. 41 y ss. LOFAGE), que como indica su Exposición de Motivos ha venido a «racionalizar y actualizar la normativa» propia de estas entidades. En virtud de la autorización conferida por la Disposición Adicional Primera de la citada Ley 711997, de 31 de diciembre, ha sido aprobado el Decreto-Legislativo 211998, de 25 de junio, conteniendo el Texto Refundido de Régimen Económico y Presupuestario, cuyo art. 4 constituye la normativa vigente que con carácter general regula los diferentes tipos de entidades institucionales.

La conceptuación de estas entidades instrumentales en la Administración del Principado de Asturias responde, como queda indicado, a los rasgos que son propios en la actualidad del ordenamiento jurídico estatal. Se distingue, por una parte, entre Organismos autónomos y Entidades públicas, comprendidos ambos bajo la denominación genérica de Organismos públicos y, por otra, entre Empresas públicas y Entes públicos.

Su creación es materia de reserva legal, de conformidad a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la LRJAPA. La Ley de la Junta General, tratándose de una Empresa pública, quedará limitada a la autorización precisa al Consejo de Gobierno para su creación, tal como expresamente señala el Texto Refundido de Régimen Económico y Presupuestario (art. 5 e]). Ésta fue la fórmula utilizada por la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1983, de 9 de agosto, de creación del Organismo autónomo Instituto de Fomento Regional (actual IDEPA), Ley del Principado de Asturias 2/2002, de 12 de abril, que autorizaba al Consejo de Gobierno para la creación de la Sociedad Regional de Promoción y de la Sociedad de Reconversión. .

Igualmente, la Ley 6/1987, de 23 de diciembre, autoriza la constitución de una empresa pública para la realización de la Inspección Técnica de Vehículos automóviles (ITVASA).

Los Organismos autónomos están definidos como «organismos públicos que se rigen por el derecho administrativo ya los que se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, pudiendo disponer para el desarrollo de sus funciones de ingresos propios y de las dotaciones que pueda percibir de los Presupuestos Generales del Principado» (art. 4.2 a] Decreto Legislativo 2/1998). Tienen este carácter, entre otros, la Junta de Saneamiento (Ley 1/1994, de 21 de febrero), el Centro Regional de Bellas Artes (Ley 8/1988, de 13 de diciembre), el ERA –Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias– (Ley 7/1991, de 5 de abril, arts 37 ss.), la Comisión Regional del Banco de Tierras (Ley 4/1989, de 4 de julio, arts 53 ss.), el IDEPA –Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias– (Ley 2/2002, de 12 de abril) y el Servicio de Salud (Ley 1/1992, de 2 de julio).

Las denominadas Entidades públicas responden a la conceptuación doctrinal de este tipo de personas jurídicas teniendo «encomendada la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, y que se rigen por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos que le sean de aplicación contenidos en esta ley» (art. 4.2 b] Decreto Legislativo 2/1998). No son muchas las entidades que responden a esta configuración, pudiendo citarse el Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario, dependiente de la Consejería de Medio Rural y Pesca.

Ambos tipos de entidades gozan de personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, sin perjuicio de que su régimen presupuestario y de contratación sea el que resulte de aplicación conforme a la normativa de la Administración del Principado, quedando sometidos «a la dirección estratégica de la Consejería a la que estén adscritos y a la evaluación de sus resultados por los órganos competentes» (art. 43.3 Decreto Legislativo 2/1998) .

Las empresas públicas son sociedades mercantiles en cuyo capital es mayoritaria, directa o indirectamente, la participación del Principado, rigiéndose por sus normas de creación y el derecho privado (mercantil, civil o laboral), «sin perjuicio de la necesaria coordinación de sus actuaciones con la Consejería a la que se adscriban y con la política general del Principado» (art. 4.4 Decreto Legislativo 2/1998). Responden a esta configuración sociedades tales como SEDES o la Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga.

Por último, bajo la denominación de entes públicos el ordenamiento autonómico del Principado de Asturias comprende una serie de organizaciones de distinto tipo, tales como consorcios y fundaciones. Aunque el Decreto legislativo 2/1998 se refiere a estos entes «como órganos de carácter institucional o representativos» (art. 4.4.) no se trata en puridad de órganos, sino de personas jurídicas, que permiten abrir vías de colaboración entre distintas Administraciones públicas y de las que existe una larga experiencia en la Administración del Principado de Asturias que arranca de su utilización por parte de le extinguida Diputación provincial de Oviedo cuyas «competencias, medios y recursos» fueron asumidos por la Comunidad Autónoma (art. 20 EA en su redacción inicial) .Un ejemplo de ello lo encontramos en el Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos (COGERSA), el Consorcio para el Abastecimiento y Saneamiento de la Zona Central de Asturias (CADASA) o el Consorcio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección civil del Principado de Asturias.

III.6.1.5. Los privilegios de la Administración pública autonómica.

A) La enumeración del art. 15.2 EA: su sentido y alcance.

Dentro del régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias hay que hacer referencia a los privilegios que caracterizan al mismo. Al efecto, el art. 15.2 EA hace una enumeración de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado que atribuye al Principado de Asturias en el ejercicio de sus competencias.

Se trata de un precepto que no tiene paralelo en los Estatuos hasta ese momento aprobados, que eran los de las Comunidades Autónomas del art. 151 CE (País Vasco, Cataluña, Galicia) y que, con posterioridad, va a ser incorporado con análoga redacción al texto de otros Estatutos de la vía del art. 143 CE (Cantabria, art. 34.1; la Rioja, art. 30.1; Canarias art. 41; Murcia, art. 15.3; Castilla-La Mancha, art. 39.2; Extremadura, art. 50 y Madrid, art. 36.l).

Aunque el tenor literal del art. atribuye las potestades y privilegios al Principado de Asturias en realidad corresponden a su Administración y forman parte del contenido del régimen jurídico que es propio de todas las Administraciones públicas. Así, por ejemplo, la potestad expropiatoria referida en el apartado b) es básicamente expresión de la función administrativa encomendada a órganos de la Administración pública (STC 166/86, FJ 13).

En este sentido la relación que contiene el precepto es meramente enumerativa, corno se desprende de su redacción al utilizar la expresión “entre los que se comprenden». No agotan, por tanto, las facultades y privilegios propios de la condición de Administración pública, que vendrán determinados por el régimen jurídico que caracteriza a sus poderes de autotutela y que, en su regulación básica, es competencia del Estado (art, 149.1.18 CE). Baste citar como ejemplo de ello que no se incluyen las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales, reguladas en la LRJPAC (art. 120 y ss.). En efecto, todas las potestades y privilegios que enumera este precepto son propios del status que asume la Administración pública como sujeto jurídico y que explica y justifica el régimen de auto-tutela, que le permite decidir por si las situaciones y relaciones jurídicas en que interviene sin necesidad de recabar, como los sujetos privados, la tutela judicial. Así lo tiene entendido el

Tribunal Constitucional señalando que «la potestad administrativa de auto-tutela... permite que la Administración emane actos declarativos de la existencia y límites de sus propios derechos con eficacia ejecutiva inmediata» (STC 22/1984, FJ 4).

Por otra parte, no estará de más indicar que el precepto no viene a añadir nada, puesto que como Administración pública la organización administrativa del Principado de Asturias queda sometida al régimen jurídico-administrativo que corno tal le es propio y que la CE asegura de forma sustancialmente idéntica para todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª CE). Al igual que los ciudadanos dispondrán de todas las garantías que les confiere el régimen jurídico-administrativo frente a todas las Administraciones públicas, aunque las normas autonómicas no las recoja expresamente, lo mismo cabe decir respecto de los privilegios de la Administración, en cuanto derogaciones de las reglas propias del derecho aplicable a los sujetos privados. Por eso, en ocasiones se ha atribuido al precepto un valor más pedagógico que propiamente preceptivo.

No se trata, por consiguiente, de entrar en un examen pormenorizado del sentido y alcance de cada uno de estos privilegios, que constituyen la entraña del derecho administrativo, como derecho propio de la Administración pública, remitiéndonos a la normativa que con carácter general los configuran. Siguiendo el orden de la enumeración del precepto, en una breve consideración de su contenido, podemos señalar:

a) «La presunción de legitimidad y la ejecutividad» de los actos administrativos hay que entenderla de conformidad a la regulación que se contiene en los arts. 56 y 57 LRJPAC; «los poderes de ejecución forzosa» encuentran su regulación en la LRJPAC (arts. 93 y ss.), tal como determina el art. 23 LRJAPA, que simplemente precisa el órgano que dentro de la Administración autonómica podrá acordar dicha ejecución. Los poderes de la Administración para la "revisión en vía administrativa» de sus actos se acomodara, igualmente, a lo dispuesto en la LRJPAC (Titulo VII, arts. 102 y ss.), sin perjuicio de las especialidades que la normativa autonómica pueda establecer derivadas de la organización de la propia Administración, como más adelante se tendrá ocasión de precisar al exponer el régimen de impugnación de la actuación administrativa.

b) «La potestad de expropiación incluida la urgente ocupación de los bienes afectados» se ejercerá de conformidad a la legislación general del Estado (LEF de 16 de diciembre de 1954). Así lo establece el propio precepto y se encontraba ya señalado por el art. 12.2 LPA. En relación a esta potestad hay que indicar, como ha precisado el TC, que las facultades de la Comunidad Autónoma no son meramente ejecutivas, sino también de desarrollo legislativo, en cuanto que «es la legislación sectorial la que, en atención a los intereses públicos que trata de satisfacer, define de manera más específica o más genérica los supuestos de expropiación y permite poner en marcha el procedimiento expropiatorio regulado en la legislación general sobre la materia» (STC 3711987, FJ 6). Por consiguiente, cuando la competencia sobre la normativa sectorial corresponde a la Comunidad Autónoma ésta podrá regular aspectos concernientes a la expropiación, tales como definir los supuestos en que cabe hacer uso de la potestad por existir causa *expropiandi*, respetando las garantías que con carácter general se contienen en la legislación básica del Estado referentes a la valoración del justiprecio y procedimiento expropiatorio.

c) «La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico». Estos límites son, en primer término, los que se derivan de los principios generales contenidos en la legislación básica estatal, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE y que se regulan en la LRJPAC (Título IX, arts. 127 y ss.), siendo de

indicar que en lo que se refiere al procedimiento la normativa básica encuentra su desarrollo en el art. 35 LRJAPA determinando los órganos que pueden acordar su iniciación, ordenación e instrucción y en el Decreto 21/1994, de 24 de febrero.

Por otra parte, el ejercicio de la potestad sancionadora habrá de ajustarse a los límites que se deriven de la legislación sectorial, cuya competencia corresponda a la propia Comunidad Autónoma, en la medida en que disciplinen esta potestad sancionadora. Así lo tienen reconocido el TC al afirmar que «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando teniendo competencia sobre la materia sustantivo de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador... la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el articulo 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al administrativo común, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18ª CE). Pero dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones». (STC 87/1985, FJ 3). Así en el derecho propio del Principado de Asturias encontramos numerosas leyes que regulan la cuestión, pudiendo citar, entre otras, la Ley 3/1995, de 15 de marzo, de Sanciones en materia de Vivienda; Ley 2/1989, de Caza, de 6 de junio (arts. 39 y ss); Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales (arts. 41 y ss.); Ley 2/1994, de 29 de diciembre, del Deporte (arts. 66 y ss.); Ley 5/1990, de 19 de diciembre, sobre Prohibición de Venta de Bebidas Alcohólicas a Menores de dieciséis años (arts 14 y ss.); Ley 3/1987, de 8 de abril de disciplina urbanística (con las modificaciones introducidas por la Disposición Adicional Siete de la Ley 3/2002, de 29 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística).

d) «La facultad de utilización del procedimiento de apremio», puede estimarse es una redundancia ya que se encuentra incluida en el apartado a) del propio precepto referente a los poderes de ejecución forzosa.

e) «La inembargabilidad de sus bienes y derechos» y demás privilegios propios de la Hacienda Pública, es materia de especial tratamiento en el estudio dedicado al Régimen Jurídico de la Hacienda del Principado, al que nos remitimos, para evitar reiteraciones.

f) «La exención de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o Tribunal jurisdiccional», se encuentra reconocido, en los mismos términos que para la Administración del Estado, por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. Se trata de un privilegio tradicional de la Administración de Estado (recogido en el Estatuto de 1925 de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado) y que en la actualidad se contiene en el art. 12 de la citada Ley 52/1997, con el tenor siguiente: «El Estado y sus Organismos autónomos, así como las entidades públicas empresariales, los Organismos públicos regulados por su normativa específica dependientes de ambos y los órganos constitucionales, estarán exentos de la obligación de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otros tipo de garantía previstos en las leyes».

Por último, la prohibición de «interdictos contra las actuaciones del Principado en materia de su competencia», con que se cierra la relación, no es más que reflejo de la normativa básica estatal, que en la actualidad se contiene en el art. 101 LRJPAC y

que responde a un principio tradicional del régimen administrativo, ampliamente reconocido en el derecho positivo (art. 125 LEF, *a contrario sensu*; art. 8 LPE).

B) Significado jurídico del art. 15.3 EA.

Dentro de la expresión régimen jurídico en uno de sus más amplios sentidos al que alude la STC 32/1981 (FJ 5), pueden incluirse una serie de competencias para regular determinadas materias, tales como aquellas a las que se refiere el art. 15.3 EA.

El apartado tercero del art. 15 EA que ahora consideramos, procede de la última reforma estatutaria, ya que la redacción inicial hacia referencia al carácter supletorio del Derecho estatal respecto de las normas de la Comunidad Autónoma relativas a sus competencias propias, reiterando el principio contenido en el art. 149.3 CE. Suprimido ese precepto en el texto vigente del EA, ha sido sustituido por la redacción actual que, con una cierta obviedad, hace alusión a la competencia autonómica de acuerdo con la legislación básica del Estado en materias de régimen estatutario de sus funcionarios, bienes de titularidad de la Comunidad Autónoma, contratos y concesiones, servidumbres públicas y, en general, el régimen jurídico derivado de las competencias sectoriales que correspondan al Principado de Asturias.

Algunas de estas cuestiones tienen su tratamiento propio dentro del estudio sistemático del EA, al que es preciso remitirse. Así sucede con el régimen de la Función pública o los bienes de dominio público y patrimoniales a incluir dentro del Estudio de la Hacienda (art. 43 EA).

Por lo que se refiere al régimen jurídico peculiar derivado de las competencias sectoriales su consideración deberá efectuarse, lógicamente, en los estudios competenciales correspondientes, aparte de las consideraciones de carácter general que puedan efectuarse en torno al procedimiento administrativo y al régimen de impugnación de los actos administrativos.

Por último, el régimen propio de los contratos habrá de ajustarse a la legislación básica (art. 149.1.18ª CE), como ya había precisado la LPA (art. 12.2), contenida en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), con el desarrollo que viene efectuado por la normativa autonómica que se contiene en los arts. 36 y ss. LRJAPA, para precisar ciertas cuestiones derivadas de la propia organización de la Administración autonómica, tales como el órgano competente para el ejercicio de determinadas atribuciones. En cuanto a las concesiones administrativas, se trata de un concepto que carece de sustantividad propia, siendo necesario distinguir las concesiones demaniales de las de servicio público; las primeras vendrán reguladas por la normativa concerniente al bien de dominio público de que se trate, mientras que las de servicios se encuentran básicamente reguladas por la Ley de Contratos de las Administraciones publicas, dentro del contrato de gestión de servicio público. Normativa básica que, ciertamente, podrá ser objeto de desarrollo por la legislación sectorial propia de la competencia autonómica, referente a los distintos tipos de bienes y de los servicios públicos. Algo análogo es preciso indicar respecto a las servidumbres públicas, cuya regulación podrá venir efectuada por la normativa sustantiva de competencia de la Comunidad Autónoma; así se recoge en la Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de Ordenación y Defensa de las Carreteras del Principado de Asturias (arts 7 y ss.).

III.6.1.6. Régimen jurídico de los actos administrativos y de su impugnación.

En un sentido estricto por "régimen jurídico de la Administración pública" puede entenderse los medios de impugnación de la actuación administrativa. Este es el alcance que se le daba en una obra, ya clásica de nuestra doctrina, del profesor Fernando Garrido Falla, *Régimen de impugnación de los actos administrativos* (Madrid 1956).

La impugnación de los actos administrativos exige distinguir la vía administrativa previa, incluida entre los privilegios propios de la auto-tutela de la Administración pública, como ya quedó indicado, y la impugnación jurisdiccional ante los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo.

El primer aspecto, la revisión en vía administrativa entra dentro del concepto de régimen jurídico utilizado por el art. 149.1.18ª CE y en este sentido se encuentra regulado por la LRJPAC (Título VII, arts. 102 t ss). Normativa básica que encuentra su desarrollo, para acomodarse a las peculiaridades derivadas de la organización de la Administración del Principado de Asturias, en la LRJAPA (arts. 24 y ss.). De esta normativa de desarrollo se pueden precisar los siguientes extremos:

1) La revisión de oficio «se realizará por el órgano autor del acto» (art. 25.1) (el precepto alude a la revisión de actos nulos y anulabas, por ser anterior a la reforma de la LRJPAC, efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que suprimió los poderes de revisión de oficio de actos anulables).

2) La competencia para la declaración de lesividad corresponde «al titular de la Consejería, salvo que por razón de la materia la competencia correspondiera al Consejo de Gobierno o Comisión Delegada, en cuyo caso... se hará por acuerdo de aquél». Si se trata de la declaración de lesividad de actos de Organismos públicos la competencia corresponde al titular de la Consejería al que estuvieran adscritos (art. 25.2 y 3).

3) Los actos que ponen fin a la vía administrativa se indican en el art. 26. Se trata de un precepto análogo a la Disposición Adicional Décimo quinta de la LOFAGE para la Administración del Estado.

4) Los actos que no agotan la vía administrativa son susceptibles de recurso de alzada ante el titular de la Consejería respectiva (art. 27.l) (el precepto utiliza la expresión recurso ordinario, que fue sustituida por la más tradicional de recurso de alzada por la Ley de reforma 4/1999, de 13 de enero).

5) Los actos de los órganos superiores de los organismos públicos son susceptibles de recurso ante el titular de la Consejería a la que están adscritos (art. 27. 2).

6) Como peculiaridad de la impugnación de los actos de los Consejeros se establece un posible recurso, denominado de súplica, ante el Consejo de Gobierno, que se regirá por las normas propias del recurso de alzada (art. 28).

7) La resolución del recurso de revisión se atribuye al titular de la Consejería competente por razón de la materia, salvo que el acto hubiera sido dictado por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso corresponderá a éste el conocimiento del recurso (art. 29). La normativa autonómica se separa así de la legislación básica que atribuye la competencia al autor del acto (art. 118.1 LRJPAC), abandonando el criterio tradicional del ordenamiento jurídico-administrativo de atribuir el conocimiento de los recursos de revisión a los Ministros. Es por ello cuestionable la regulación de la LRJAPA en este punto.

8) Corresponde a la Consejería de Hacienda el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas, cuya resolución pone fin a la vía administrativa (art. 30).

9) Las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles o laborales presentan como única peculiaridad, respecto a la regulación básica (arts. 120 y ss. LRJPAC), la exigencia de informe preceptivo del Servicio Jurídico (arts. 31.2 y 3).

Respecto a la impugnación jurisdiccional, el art. 54 EA no hace más que recoger la regulación constitucional que se desprende del art. 106 CE, con carácter general para todas las Administraciones públicas y, específicamente, para la Administración autonómica en el art. 153 e), al establecer que el control jurisdiccional de la actuación administrativa corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa. El precepto estatutario hay que ponerlo en conexión con el art. 37.1 c) del propio EA que al referirse en su Título III a la Administración de Justicia señala que «la competencia de los órganos jurisdiccionales en Asturias se extiende..... en el orden contencioso-administrativo a los recursos que se deduzcan contra los actos y disposiciones de la Administración pública, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial».

El precepto en los términos en que está redactado en el texto vigente, debido a la última reforma estatutaria, efectuada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, ofrece una redacción más precisa que la inicial, del tenor siguiente: «Los Reglamentos de la Junta General, los actos, acuerdos y disposiciones de los órganos ejecutivos y administrativos se someterán al control de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de lo establecido en el art. 153 b) de la Constitución». La mejora del texto actual se justifica, entre otras razones, por aludir la anterior redacción a los Reglamentos de la Junta General, dando lugar a una fórmula un tanto desconcertante, que se intentó justificar en razón de encontrarnos en unos primeros momentos organizativos y en cierta forma tomada del sistema regional italiano. Los Reglamentos de la Asamblea Legislativa estaban efectivamente previstos en el art. 23.2 EA, que hacia referencia a una especie de reserva reglamentaria –de difícil encaje en nuestro sistema normativo– tocante a las materias en que corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado. Del EA estos Reglamentos del Parlamento autonómico pasaron a otros Estatutos (La Rioja, art. 23.1 a]; Murcia, art. 32.1 y Madrid, art. 21.l) para desaparecer en la reforma estatutario operada por las Leyes Orgánicas aprobadas el año 1999, ya que no se veía la justificación para su reconocimiento, como la doctrina, en ocasiones, se encargó de poner de manifiesto.

En aplicación de este régimen jurídico la LJCA de 1956 fue completada por la Ley 34/1981, de 5 de octubre, al establecer que «a todos los efectos a que se refiere la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa se entenderá como Administración pública la Administración de las Comunidades Autónomas. Las entidades sometidas a la tutela de estas Comunidades tendrán igual consideración" (art. l). En la actualidad la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, en su art. 1, al determinar su ámbito de aplicación, expresamente incluye en la enumeración de las distintas Administraciones públicas a la Administración de las Comunidades Autónomas, siendo de indicar que su competencia alcanza también a aquellas funciones administrativas de la Junta General («los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público, adoptados por los órganos competentes de las de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas» (art. 1.3 a] LJCA).

En todo caso, es de indicar que el control jurisdiccional de la Administración autonómica –como el de toda Administración pública– no queda reducido a «los actos y disposiciones», ya que la competencia de este orden jurisdiccional se extiende, de conformidad a la LOPJ (art. 9.4) y a la LJ (arts. 1 y 25), a «la actuación... suje-

ta al derecho administrativo», comprendiendo expresamente «la inactividad» y "las actuaciones materiales que constituyan vía de hecho».

Los sujetos legitimados para suscitar este control jurisdiccional, ejercitando las correspondientes pretensiones, vendrán determinados por el régimen general establecido en nuestro ordenamiento jurídico, pudiendo corresponder la legitimación –en función de su situación jurídica– tanto a personas físicas como jurídicas, privadas o públicas. En consecuencia, otras Administraciones públicas podrán estar legitimadas para impugnar la actuación de la Administración autonómica, superando las limitaciones con que, en su tenor literal, estaba formulada la legitimación en la Ley 34/1981, de 5 de octubre, que –como quedó indicado– fue la que aplicó a las Administraciones autonómicas el control por parte del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. La representación y defensa en juicio corresponde a los Letrados del Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma o a profesionales externos a quienes se les encomiende.

La competencia para conocer de los recursos contra la Administración autonómica se encuentra atribuida a los Juzgados provinciales y a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, de conformidad a las reglas competenciales contenidas en los arts. 8 y 10 LJCA. Es de indicar que las instancias procesales se agotan en el Tribunal Superior de Justicia de Asturias cuando el derecho aplicable es el autonómico, es decir, no cabe recurso de casación ante la Sala del Tribunal Supremo cuando lo que está en cuestión es la aplicación del derecho propio del Principado de Asturias (art. 86.4 LJCA).

III.6.2. Función Pública[*].

III.6.2.1. Introducción.

La función pública del Principado de Asturias está integrada por el conjunto de medios personales que la sirven, con independencia de la naturaleza del vínculo de adscripción.

---

[*] **Ignacio Arias Díaz**, Letrado de la Junta General del Principado de Asturias.

Nota Bibliográfica: Alegra Ávila, J.M., "La función pública y los interinos y contratados (La Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1989, de 18 de abril). Una reflexión sobre los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad", *REVLA* núm. 243, 1989; Altes, J.A., *La contratación temporal en la Administración Pública*, Tirant Lo Bllanch, 1994; Arenillas Saez, M., "La función pública autonómica: ¿un modelo agotado?", *RAP* núm. 74, 1992; Arias Díaz, I., "La función pública en las Comunidades Autónomas", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 16, 1993; Cámara del Portillo, D., "La función pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida", *REDA* núm. 57, 1988; Carrasco Canals, C., "La agencia estatal de Administración Tributaria: una regulación funcionarial atípica", *REDA*, núm. 74, 1992; Del Saz, S., *Contrato laboral y función pública*, Marcial Pons, 1995; Escuin Palop, V., "El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas", *INAP*, Madrid, 1986; García-Trevijano, E. "Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública", *RAP*, núm. 121, 1990; Grau Morancho, R., *Laboralización. Administraciones Públicas*, Trivium, 1998; Marín Alonso, I., *La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionarial en la Administración Pública. Los acuerdos mixtos*, Pomares, 1999; Martín López-Muñiz, J.L., "La profesionalización de la Administración Pública: necesidad de revisión de algunos aspectos de la última reforma de la función pública", *Gobierno y Administración*, Madrid, 1986; Nieto García, A., "Los derechos adquiridos de los funcionarios", *RAP*, núm. 39, 1964; Palomar Olmeda, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, S.L. Madrid, 1990; Parada Vázquez, J.R., *Derecho Administrativo*, II, 5ª Edición", Marcial Pons, Madrid, 1992; Romero Ródenas, Mª J., *Relaciones laborales en el empleo público*, Ibidem Ediciones, 1996; Ruano Rodríguez, L., *Constitución, función pública y empleo laboral*, Aranzadi, 1998.

Consecuentemente, la función pública engloba al personal funcionario y al personal laboral, aunque propiamente también habría que subsumir dentro de ella al personal eventual, al que se le aplican las disposiciones de los funcionarios.

Con anterioridad a la CE, e incluso antes del establecimiento de los regímenes preautonómicos (en Asturias el Consejo Regional de Asturias, ente preautonómico, se creó por Real Decreto-Ley 29/1978, de 27 de septiembre), la función pública española estaba dividida, con carácter general, en dos clases: los funcionarios de la Administración del Estado y los funcionarios de la Administración Local.

Los funcionarios estatales se venían rigiendo por la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, y los funcionarios locales, esto es, los de las Diputaciones y Ayuntamientos, por la legislación de régimen local, y particularmente por el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952.

En la etapa preautonómica y en la postconstitucional o autonómica la función pública va a sufrir profundos cambios, fundamentalmente porque las Comunidades Autónomas van a tener la posibilidad de legislar sobre su propia función pública, sin perjuicio de que permanecerá en manos del Estado la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

La función pública de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias no va a permanecer ajena a esos cambios, antes bien, incluso va a ser pionera en la regulación de su propia función pública, ya que la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias (en adelante LFPPA), que comentaremos con detalle más adelante, ha sido la segunda de las publicadas en España por las Comunidades Autónomas (sólo la Ley reguladora de la función pública de Andalucía es anterior y solamente por un mes).

Un rasgo a destacar en la función pública de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y del resto de las Comunidades Autónomas uniprovinciales que, sin duda, fue decisivo en la configuración de la misma y la dotó de unas connotaciones especiales, es el hecho de que la burocracia autonómica se edificó sobre los pilares del ente preautonómico –Consejo Regional de Asturias– y de la Diputación Provincial de Oviedo, organizaciones ambas que fueron asumidas por la Administración del Principado de Asturias, con lo que no se planteó problema alguno en relación a las transferencias de funcionarios provinciales: todos fueron asumidos. El art. 20 EA, párrafo 1º, dejó clara esta cuestión al establecer que "El Principado de Asturias asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según la ley corresponden a la Diputación Provincial de Oviedo".

III.6.2.2. La función pública antes de los Estatutos de Autonomía.

A) La función pública en la etapa preautonómica.

Si hubiéramos de calificar el proceso de formación de la función pública de las Comunidades Autónomas, y su antecedente más inmediato, el de la función pública preautonómica, sin duda alguna elegiríamos dos notas: improvisación y recelo.

Improvisación por parte del legislador, que no acertó a fijar unos criterios sobre el modelo de la función pública emergente; recelo por parte de los funcionarios transferidos desde la Administración del Estado a los entes preautonómicos, por la incertidumbre que generaban las condiciones del traspaso y, sobre todo, el futuro de su carrera administrativa.

Establecido el régimen preautonómico como etapa provisional, en tanto se promulgaba la CE, dos normas merecen ser destacadas en el marco de la función pública:

En primer lugar, el Real Decreto 2218/1978, de 15 de septiembre, sobre Régimen del Personal de la Administración del Personal Civil del Estado afectado por transferencias de funciones y servicios a los entes preautonómicos, cuyos rasgos más importantes, eran los siguientes:

-Los funcionarios transferidos no cambian de situación administrativa, permaneciendo en activo en el Cuerpo y Plaza de la que sean titulares.

-Las competencias del ente preautonómico sobre estos funcionarios están limitadas a las de Jefatura de Personal, sin comprender la corrección de las faltas graves y muy graves.

-Los concursos de traslados de los Cuerpos o Escalas que tengan funcionarios transferidos se convocan por la Administración del Estado.

-El ente preautonómico se subroga en la titularidad de los contratos laborales o administrativos del personal transferido.

-El ente preautonómico puede contratar personal con sometimiento al Derecho Administrativo.

En segundo lugar, el Real Decreto 1942/1979, de 1 de junio, relativo al régimen de los funcionarios de la Administración Local, que pasan a prestar servicio en los entes preautonómicos, que aunque posterior en el tiempo a la CE, regula esta circunstancia en tanto las Comunidades Autónomas tengan su propio régimen de función pública, y cuyos contenidos más importantes eran los siguientes:

-Los funcionarios locales que pasen voluntariamente a los entes preautonómicos, quedan en la situación de supernumerarios, reservándose durante un año la plaza que ocupaban.

-Los funcionarios afectados por el traspaso de competencias, permanecen en la situación administrativa de servicio activo.

-Las competencias de los entes preautonómicos sobre estos funcionarios se reducían a la Jefatura de Personal, con exclusión de la corrección de las faltas graves y muy graves.

-El ente preautonómico se subrogaba en los contratos laborales o administrativos del personal transferido.

A pesar de estas dos normas, había una gran resistencia tanto de los funcionarios de la Administración Central como de la Local, para pasar a prestar servicio a los entes preautonómicos, y ello provocó un fenómeno de muy graves consecuencias posteriores (en el ente preautonómico asturiano se hizo un uso muy comedido de esta alternativa), ya que los entes preautonómicos se vieron forzados para cubrir sus necesidades de personal a utilizar masivamente los contratos administrativos de colaboración temporal que, a pesar de su carácter de improrrogables y no renovables, se perpetuaron en el tiempo dando lugar a la aparición de un *tertium genus* en la función pública, a mitad de camino entre el funcionario de carrera y el personal laboral: los contratados administrativos.

B) La función pública en la CE.

Mientras se sucedían las ambigüedades en torno al régimen jurídico de los funcionarios afectados por el proceso de transferencias a los entes preautonómicos, la doctrina elucubraba sobre el modelo de función pública a implantar en el nuevo Estado que había de surgir de la CE cuyo texto se estaba debatiendo en aquellos momentos.

Si se examinan los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado con ocasión del debate y discusión de lo que habría de ser el art. 103.3 –que juntamente con el art. 149.1.18ª, constituyen los dos únicos preceptos que de modo directo se refieren a la función pública–, puede observarse que se mantuvieron dos posturas claramente diferenciadas: la de los que eran partidarios de "constitucionalizar" determinados aspectos de la función publica; y la de quienes patrocinaban remitir, lisa y llanamente, a una ley, la regulación del estatuto de los funcionarios públicos.

A la vista del contenido final de los preceptos aprobados es indudable que una serie de cuestiones han quedado "constitucionalizadas".

Recordemos lo que dicen ambos preceptos:

Art. 103.3 CE: "La Ley regulará el Estatuto de los Funcionarios, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de sus derechos a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".

Art. 149.1.18ª CE: "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 18ª. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (...)".

Pues bien, aunque a primera vista pueda parecer que la regulación es parca –que cuantitativamente lo es–, cualitativamente, el mensaje que contienen ambos preceptos, clarificado y ampliado por el Tribunal Constitucional, da respuesta a las más importantes interrogantes que se plantean en relación a la función pública y, sobre todo, a las dos cuestiones más importantes que se suscitaron con ocasión del proceso descentralizador contenido en la CE.

En primer término, y en relación a la cuestión relativa a si la función pública debería ser única o si, por el contrario, deberían existir tantas organizaciones burocráticas como pluralidad de instancias territoriales, la CE, en su art. 149.1.18ª, opta por una solución mixta y, a la vez que admite que las Comunidades Autónomas y los entes que integran la Administración Local se doten de su propia función pública, reserva al Estado la competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, y en cuanto se refiere a si la naturaleza de la relación que vincule al personal al servicio de los entes públicos debe ser estatutaria o laboral, la CE rechaza de plano la laboralización de la función pública al optar por un estatuto del funcionario que marca la diferencia con las leyes laborales que regulan el régimen jurídico del trabajador por cuenta ajena.

Este último tema que se erige en la pieza angular de todo el sistema fue, en alguna medida, contradicho por el legislador al aprobar la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante, LMRFP), siendo precisa la intervención del Tribunal Constitucional para restablecer las cosas a su sitio, cuestión que será analizada más adelante.

C) La función pública en el EA.

En su primera redacción el EA (fue aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre) no incluía competencia alguna sobre el régimen de los funcionarios, a diferencia de otros Estatutos que sí contenían referencias expresas.

Ello, no obstante, no fue obstáculo para que la Administración del Principado de Asturias se dotara de su propia ley de función pública, desarrollando la normativa estatal contenida en la LMRFP, pero no como consecuencia de las inexistentes previsiones estatutarias, sino en aplicación de lo dispuesto en el art. 11 de la LMRFP, que disponía que "Las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su función pública propia (...)".

Esta situación, sin embargo, no se mantiene en la actualidad. En la reforma operada en 1999 por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, y a resultas de dos enmiendas, la núm. 53 del Grupo Parlamentario Popular, y la núm. 61 del Grupo Parlamentario Socialista, introducidas en el Congreso de los Diputados, no contempladas, por tanto, en la propuesta de reforma emanada de la Junta General del Principado de Asturias, se le da nueva redacción al apartado 3 del art. 15, en los siguientes términos: "3. En el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 10.1.1 del presente Estatuto y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios (...)". Por su parte, el art. 10.1.1 al que se remite el art. 15.3 establece: "1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan: 1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (...)".

III.6.2.3. De los Estatutos de Autonomía a la LMRFP.

En el período que media entre la aprobación del EA y la promulgación de la LMRFP, eje de todo el sistema de la función pública española, se suceden una serie de normas que tuvieron gran importancia en la configuración del empleo público.

En primer lugar, es preciso citar el Real Decreto 1778/1983, de 22 de junio), por el que se dictan normas para facilitar el traslado de personal y para dotar provisionalmente a las Comunidades Autónomas de los medios materiales y personales equivalentes al coste efectivo de los servicios transferidos por el Estado.

El espíritu de esta norma era sencillo y, expresado en términos vulgares, suponía que de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, había una parte –los medios personales y materiales– imputable a los servicios centrales que no se transferían pero cuya intervención venía posibilitando el funcionamiento de los servicios transferidos. Calculado el coste de esa parte, se permitía a las Comunidades Autónomas que por dicho importe pudieran convocar un concurso de méritos para proveer los puestos de trabajo que cada Comunidad Autónoma definiera, entre funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado y de sus organismos autónomos, pudiendo concurrir, también, los contratados administrativos y laborales.

Esta opción fue utilizada por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, y en concreto al Principado de Asturias le correspondió en el reparto un monto total de 327.201.000 ptas., a partir de cuya cifra se elaboró una oferta pública de empleo, aprobada por Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de enero de

1984, que comprendía un total de 118 puestos de trabajo, de los cuales se cubrieron 61, según oferta resuelta también por Orden de la Presidencia del Gobierno de 5 de julio de 1984.

En segundo lugar nos encontramos con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Esta Ley tenía su antecedente en el informe elaborado por una comisión de expertos, el denominado "Informe Enterría", del que surgiría un pacto político y el proyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico, que tras su impugnación ante el Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucionales algunos de sus preceptos, fue promulgada como ley del proceso autonómico.

En el marco de la función pública tuvo un escaso significado, pues al ser desautorizada en parte por el Tribunal Constitucional, quedó privada moralmente de su eficacia.

Para subsanar la escasa incidencia de la Ley del Proceso Autonómico, se promulga el Real Decreto 336/1984, de 8 de febrero, de regulación de traslados voluntarios de funcionarios y personal contratado administrativo y laboral destinados en Madrid-capital, a Comunidades Autónomas y servicios periféricos, y también el Real Decreto 1336/1984, de 8 de junio, que regulaba estos mismos aspectos, pero referidos al personal funcionario de la Seguridad Social.

Éste era el panorama legislativo que podía observarse en la función pública española hasta la promulgación de la LMRFP, que se va a convertir en el eje de todo el sistema.

A) La función pública en la LMRFP.

Como se afirma en su exposición de motivos, el objetivo principal de la Ley era el de suprimir los obstáculos que una legislación vieja, anterior a la CE, oponía al desarrollo del Estado Autonómico, atribuyendo al Gobierno las decisiones sobre la política de personal, reformando el sistema de carrera de los funcionarios, y abordando un sistema retributivo basado en el binomio plaza de plantilla-puesto de trabajo.

Al margen de la proclamación de la exposición de motivos, las características más relevantes de la Ley son las siguientes:

-Frente al modelo de función pública claramente funcionarizado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, tiende a la laboralización.

-Frente al sistema de Cuerpos imperante en la legislación anterior, introduce un sistema mixto plaza de plantilla-puesto de trabajo, con clara preponderación de este último, en base al cual todos sirven para todo.

-Reconoce la posibilidad de que cada Comunidad Autónoma pueda ordenar mediante ley su propia función pública.

-Respecto a los funcionarios transferidos, establece su integración plena en la organización de la función pública de cada Comunidad Autónoma, en la que pasan a encontrarse en servicio activo, permaneciendo en sus Cuerpos o Escalas de origen en la situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas, lo que les permite mantener todos sus derechos como si se encontraran en servicio activo.

-Prevé un sistema de movilidad a través de las relaciones de puestos de trabajo.

-Establece cinco Grupos de clasificación de funcionarios de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso.

-Incorpora como sistema de previsión para los funcionarios de nuevo ingreso en las Comunidades Autónomas el Régimen General de la Seguridad Social.

-Prohíbe la contratación administrativa para trabajos de colaboración temporal y arbitra sistemas para regularizar la situación de los contratados administrativos que se habían incorporado masivamente, sobre todo a los entes preautonómicos.

-Incorpora el derecho de huelga reconociendo que la deducción de haberes que pueda llegar a practicarse por participar en la huelga, en ningún caso tendrá carácter de sanción disciplinaria.

-Establece un sistema automático de consolidación de grado personal por transcurso del tiempo.

B) La STC 99/1987, de 11 de junio.

La LRMFP fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que en STC 99/1987, estimó en parte el recurso, declarando inconstitucionales determinados artículos y precisando el carácter de otros.

La STC 99/1987 ha tenido una gran importancia y marca un antes y un después en la función pública estatal y, por alcance, en la autonómica, sobre todo en orden a frenar ese proceso de laboralización iniciado en la LRMFP.

Sin embargo se le han venido achacando dos defectos fundamentales.

En primer lugar, el retraso con que fue dictada –tres años después de haberse interpuesto el recurso de inconstitucionalidad– propició que parte de su contenido fuera de difícil o imposible aplicación, ya que en tan dilatado período de tiempo se fueron consolidando situaciones que, aunque pasaron a ser inconstitucionales, no tenían vuelta atrás.

En segundo lugar, el hecho de que el Tribunal Constitucional se hubiera limitado a abordar únicamente las alegaciones efectuadas por los recurrentes sin hacer uso de los poderes de oficio que le conferían los arts. 39.2 y 84 LOTC, y que le hubieran permitido fundar la declaración de inconstitucionalidad "en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso", pronunciamientos que hubieran posibilitado examinar el propio modelo de función pública que suponía una alteración de los planteamientos tradicionales, e incluso, una contradicción con la CE.

En efecto. Es muy dudoso que el modelo de función pública instaurado por la LRMFP se ajuste al modelo de función pública a que se refieren los arts. 103.3 y 149.1.18ª CE, al tender hacia una laboralización que se manifiesta, fundamentalmente, en la sustitución del sistema de carrera propio de la función pública por el sistema laboral de clasificación de puestos de trabajo, en el que el grado no se adquiere por los funcionarios de escalón en escalón, sino a través del desempeño de uno o más puestos de trabajo del nivel correspondiente durante dos años continuados o durante tres con interrupción, reconociendo al Gobierno una amplia potestad discrecional para determinar los puestos de trabajo de libre designación.

La STC 99/1987 desaprovechó, pues, una gran ocasión para poner las cosas en su sitio ya que lo que se hallaba en juego era, en último término, el establecimiento de las garantías para la imparcialidad de los funcionarios y esa imparcialidad se asegura mucho mejor, y sin ningún género de dudas, con un régimen de función pública donde se encuentran reglados la mayor parte de los elementos que configuran la

carrera administrativa, que con un modelo de empleo público, muy próximo al de las empresas privadas, que tiende a favorecer la discrecionalidad del partido que en cada momento ostente el poder.

Curiosamente en la STC 99/1987 es de mayor interés lo que establece con carácter accidental que la propia declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos.

Así, en cuanto al Estatuto de la Función Pública a que se refiere el art. 103.3 CE, afirma que "Es éste un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y la pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18ª), habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública".

En cuanto al ámbito de la reserva de ley introducida por el art. 103.3 CE, afirma que "En mérito de tal reserva, corresponde sólo a la ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18ª) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionarios".

C) La función pública después de la STC 99/1987: Ley 23/1988, de 28 de julio.

A resultas de la STC 99/1987, el Gobierno procedió a la adaptación de los preceptos de la LMRFP declarados inconstitucionales al contenido del referido pronunciamiento constitucional, y para ello aprobó la Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Esta ley, que hace caso omiso de los *obiter dicta* contenidos en la STC 99/1987, introduce una serie de modificaciones en el régimen de la función pública, de las que merecen destacarse las siguientes:

-Se parte del principio de que con carácter genérico, los puestos de trabajo de la Administración Pública deben ser desempeñados por funcionarios, excepcionando determinados puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral, incluyendo dentro de ellos, entre otros, los de naturaleza no permanente, los propios de oficios, servicios sociales y protección de menores.

-Configura el concurso como el sistema normal de provisión de puestos de trabajo.

-Limita las posibilidades de consolidación del grado personal de dos en dos, cada dos años.

-Establece una salvaguarda en relación al personal laboral que estuviera desempeñando puestos de trabajo que pasan a ser calificados como a desempeñar por funcionarios, salvaguarda que consiste en la posibilidad de que puedan participar en las pruebas selectivas de acceso que se convoquen, valorándoseles los servicios prestados y las pruebas superadas para acceder a la condición de laborales.

-Al prever la posibilidad de la redistribución de efectivos y de la remoción de los funcionarios que hubieran obtenido un puesto de trabajo por el procedimiento de concurso, se ensombrece la pretendida objetivación de la carrera administrativa que pudiera deducirse de la configuración del concurso como sistema normal de provisión de puestos de trabajo, teniendo en cuenta que esta medida tan trascendente para la carrera del funcionario se puede adoptar mediante un simple expediente contradictorio y resolución motivada del órgano que efectuó el nombramiento, oída la Junta de Personal.

-Instaura la garantía del nivel del puesto de trabajo, de tal manera que el funcionario cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe, tiene derecho al percibo, al menos, del complemento de destino correspondiente a su grado personal.

-Prevé la posibilidad de cese en el puesto de trabajo por supresión del mismo, mecanismo que entrañó muy graves consecuencias teniendo en cuenta que para que un puesto se considerara suprimido basta un mero cambio en su denominación plasmado en la relación de puestos de trabajo.

Con la Ley 23/1988 se cierra el ciclo legislativo en la regulación de la función pública estatal, y por alcance, al menos en los preceptos básicos, de la función pública autonómica.

D) Otras modificaciones legislativas de la LMRFP.

La LMRFP, a lo largo de sus casi 19 años de existencia, ha sido modificada en numerosas ocasiones. Hemos contabilizado exactamente 57 modificaciones.

Obviamente el solo enunciado de cada una de ellas alargaría en exceso este trabajo, y no aportaría nada nuevo puesto que basta consultar cualquier publicación oficial que contenga la LMRFP para tomar conocimiento de su edición actualizada y de cada una de las reformas.

Baste decir aquí que las reformas han ido desde la modificación del sistema de promoción interna, situaciones de los funcionarios, plazos de excedencia, tipos de excedencia, jubilación anticipada incentivada, hasta la calificación de lo que habían de entenderse bases del régimen jurídico de la función pública, relaciones de puestos de trabajo, creación de Cuerpos e integración de funcionarios, normas de acceso a la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea, etc.

Por tener un conocimiento preciso de lo que vienen representando estas modificaciones, únicamente citaremos las dos últimas.

En primer lugar la contenida en la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2003, cuyo artículo 19.Dos modifica la cuantía tradicional de las pagas extraordinarias que venían siendo de una mensualidad del sueldo y los trienios, a los que este precepto añade “un 20% del complemento de destino mensual que perciba el funcionario”.

Esta modificación afecta al artículo 23 de la LMRFP, y además tiene carácter básico.

En segundo lugar, las contenidas en la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuyos artículos 50 y 58 modifican los arts. 20, 22.3, 24.1 y 30, añadiendo, también una nueva disposición adicional para dar cabida, respectivamente, a la adscripción de funcionarios por razones de salud, a la transformación de personal laboral en funcionario, a la escala de la cuantía de las retribuciones básicas, a la promoción del personal laboral y a los permisos por adopción, para asistencia a exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, y lactancia de hijos.

III.6.2.4. La función pública en el Principado de Asturias.

A) La función pública en el Principado de Asturias antes de la LFPPA.

La función pública en el Principado de Asturias, como no podía ser de otra manera, ha recorrido un proceso similar al de la función pública estatal, con sus errores y aciertos, aunque justo es reconocer que en el caso concreto del Principado de Asturias fueron más los aciertos que los errores, fundamentalmente por dos razones.

En primer lugar, por tratarse de una autonomía uniprovincial que, desde el mismo momento de su constitución, asumió las competencias, medios y recursos de la Diputación Provincial de Oviedo, lo que le aseguraba un punto de partida consolidado.

En segundo lugar, influyó una circunstancia coyuntural, aunque ancilar de la anterior, que fue la permanencia en los puestos directivos de la función pública de la nueva estructura organizativa de la Administración del Principado de Asturias del personal que venía ocupándolos en la Diputación Provincial de Oviedo, con lo que se pudo hacer frente al nuevo marco jurídico e institucional con profesionalidad y eficiencia. Sin olvidar el buen hacer del gestor político del momento.

Prueba palpable de las notas referidas fue la propia elaboración y contenido de la LFPPA, que además de ser prácticamente pionera en la materia (ya se dijo que únicamente la precedió en el tiempo la de Andalucía), en sus dieciocho años de vigencia sólo fue modificada como consecuencia de normativa básica estatal, de normativa europea o de circunstancias de política coyuntural, permaneciendo invariable el esqueleto de la ley.

También constituyen prueba evidente de esta eficacia, dos actuaciones que practicadas originariamente en el Principado de Asturias fueron rápidamente asumidas por el resto de las Administraciones Públicas, incluida la del Estado.

La primera de ellas referida al cálculo del porcentaje de descuento por el ejercicio del derecho de huelga incorporado por la LMRFP, cálculo que ante el silencio de la ley se practicó por primera vez en la Administración del Principado de Asturias tomando como referencia el monto anual de retribuciones de los funcionarios, y no la retribución-día.

Esta tesis inicialmente muy contestada fue ratificada posteriormente por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias y, desde ese momento, aplicada en el resto de las Administraciones Públicas.

La segunda referida a la disgregación en elementos del complemento específico.

En efecto, como quiera que la asignación del complemento específico a un puesto de trabajo determinaba la incompatibilidad absoluta del titular de dicho puesto para ejercer cualquier actividad, y los posibles ingredientes del complemento específico eran la especial dificultad técnica, la dedicación, la responsabilidad, la incompatibilidad y la peligrosidad o penosidad, en la Administración del Principado de Asturias se optó por desagregar cada uno de los elementos y configurar como incompatibles solamente a aquellos puestos de trabajo de los que se predicaba el elemento incompatibilidad.

Este criterio, inicialmente contestado por la Administración del Estado, encerraba tanta lógica y tanta racionalidad que fue ratificado por los tribunales de justicia y asumido posteriormente por la propia Administración del Estado que lo incorporó, con ligeros matices, al régimen jurídico de los funcionarios públicos.

Dicho esto, y al igual que se hizo en relación a la función pública estatal, conviene hacer un recorrido por las principales normas que se dictaron por el Gobierno del Principado de Asturias para regular su función pública.

Previas a la promulgación de la LFPPA, a la que dedicaremos un apartado especial, merecen destacarse las siguientes:

-Decreto 7/1982, de 25 de mayo, por el que se adscribe con carácter provisional el personal de la Diputación Provincial de Oviedo y del Consejo Regional de Asturias, a la Administración del Principado de Asturias.

La adscripción que se efectúa a través de este Decreto se lleva a cabo con criterios homogéneos, de tal manera que al personal se le adscribe a las distintas Consejerías que se crean por bloques funcionales homogéneos, y tomando en consideración las funciones que venían desarrollando en las distintas unidades y servicios de la Diputación y del Consejo Regional.

-Decreto 134/1984, de 15 de noviembre, por el que se regula el régimen de indemnizaciones por razón del servicio del personal funcionario adscrito o dependiente de la Administración del Principado de Asturias.

Esta norma incorpora el régimen de indemnizaciones vigente en la Administración del Estado.

-Decreto 109/1984, de 13 de agosto, por el que se regula el régimen de jornada, horario de trabajo, licencias y vacaciones del personal adscrito o dependiente de la Administración del Principado de Asturias.

Esta norma, además de buscar un punto de encuentro entre la legislación estatal, que venía siendo aplicada a los funcionarios del Consejo Regional de Asturias –ente preautonómico–, y la legislación local, que se aplicaba a los funcionarios de la Diputación Provincial de Oviedo, dejando a salvo las peculiaridades horarias de las distintas oficinas existentes en la organización autonómica, da carta de naturaleza a nivel autonómico a los vulgarmente conocidos con el nombre de "moscosos", ya existentes en la Administración del Estado desde 1983.

-Decreto 35/1985, de 2 de mayo, por el que se aprueban las bases para la negociación de un Acuerdo Marco sobre régimen jurídico, laboral y salarial del personal contratado al servicio de la Administración del Principado de Asturias.

Esta disposición constituye el germen de lo que habrá de desembocar en el Convenio Único para el personal laboral de la Administración del Principado de Asturias.

B) La LFPPA.

Constituye la disposición más importante en materia de función pública en la Administración del Principado de Asturias.

Fue dictada, como ya se dijo, con amparo en lo dispuesto en el art. 11 LMRFP, ante la ausencia en el EA de referencia a competencia alguna sobre el régimen de los funcionarios.

Su contenido es doble: de un lado es una ley de ordenación del personal de la Administración del Principado de Asturias de muy variada procedencia, y una vez que se había cerrado el proceso de transferencias inherentes a las competencias inmediatamente asumidas en virtud del EA; de otro incorpora los preceptos básicos, y también algunos no básicos, de la LMRFP.

Merece la pena destacar los aspectos más sobresalientes del contenido del Título Preliminar y de los seis Títulos que la integran:

En el Título Preliminar se define el ámbito de aplicación de la ley, que comprende a los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias y al personal laboral, en lo que sea acorde con la naturaleza del vínculo de adscripción. Se deja fuera, en principio, al personal docente, investigador y sanitario respecto al cual se podrán dictar normas específicas para adecuar su aplicación a las peculiaridades de dicho personal. Lo cierto es que hasta el momento no se ha procedido a efectuar tal adecuación, y tanto el personal docente transferido del Ministerio de Educación, como el personal sanitario, transferido del INSALUD (el investigador no constituye un núcleo de personal con individualidad propia y diferenciada), sigue rigiéndose por su normativa específica. Los intentos de regular determinados aspectos muy concretos de las retribuciones del personal sanitario –se comentará al analizar las medidas legales sobre función pública contenidas en las leyes de acompañamiento presupuestario– han tenido una fuerte contestación.

En el Título I se contemplan las clases y definiciones del personal, distinguiendo entre el personal funcionario, eventual y laboral. Se consideran funcionarios las personas vinculadas a la Administración del Principado de Asturias por una relación de empleo regulada por el Derecho Administrativo, distinguiendo entre los funcionarios de carrera, vinculados por una relación de servicios profesionales de carácter permanente, y los funcionarios interinos, que ocupan temporalmente plazas vacantes de funcionarios en tanto no se provean por éstos, o los sustituyen en sus funciones en los supuestos de licencias, permisos y servicios especiales. Tienen la consideración de personal eventual quienes en virtud de nombramiento legal desempeñan temporalmente cargos o puestos considerados como de confianza o de asesoramiento especial. Son personal laboral los trabajadores vinculados a la Administración del Principado de Asturias por una relación contractual, por tiempo indefinido o de duración determinada, regulada por el Derecho del Trabajo.

En el Título II se regulan los órganos superiores de la función pública así como los de participación del personal.Los órganos superiores se clasifican en decisorios y consultivos. Son órganos decisorios el Presidente del Principado, el Consejo de Gobierno, el Consejero de la Presidencia, el Consejero de Hacienda y Economía y los Consejeros en el ámbito de sus Consejerías. Como órgano consultivo se contempla la Comisión Superior de Personal. Las más importantes competencias ordinarias en materia de función pública se atribuyen a la Consejería responsable del personal de la Administración del Principado de Asturias, que en los tiempos de promulgación

de esta ley era la Consejería de la Presidencia y que, al momento actual, es la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos, aunque el personal sanitario depende del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA) y la gestión del personal docente se lleva directamente por la Viceconsejería de Educación de la Consejería de Educación y Cultura.

El Título III se ocupa de regular la ordenación de la función pública. Existen dos grandes Cuerpos, el de Administración General y el de Administración Especial. La característica común del Cuerpo de Administración General es el contenido burocrático, administrativo, de sus funciones; el Cuerpo de Administración Especial está integrado por aquellos funcionarios que desarrollan actividades que constituyen el objeto peculiar de una titulación, arte, profesión u oficio. Dentro de los Cuerpos se pueden crear Escalas, y dentro de éstas, especialidades. Hay una suerte de reserva legal en base a la cual la creación, modificación y supresión de Cuerpos y Escalas tiene que hacerse por ley de la Junta General. Los Cuerpos y Escalas de Funcionarios, en función de la titulación exigida para el ingreso, se estructuran en Grupos de Clasificación que se identifican con las letras A, para los titulados universitarios, B para los titulados medios, C para los bachilleres superiores, D para graduado escolar y E para certificado de escolaridad. Los Cuerpos de Administración General existentes en la Administración del Principado de Asturias son: Superior de Administradores; de Gestión; Administrativos; Auxiliares y Subalternos, que se incardinan en cada una de las letras aludidas, de mayor a menor. Las funciones básicas de cada uno de estos Cuerpos también tienen reflejo en la Ley, correspondiendo al Cuerpo Superior de Administradores las funciones de carácter administrativo de nivel superior, al Cuerpo de Gestión las de colaboración y apoyo técnico a los anteriores, al Cuerpo Administrativo, funciones de trámite y ejecución en las tareas administrativas, al Cuerpo de Auxiliares, trabajos de mecanografía, cálculo sencillo, manejo de máquinas y similares, y al de Subalternos vigilancia y custodia de edificios, porteo de documentos, notificaciones y análogas. Los Cuerpos de Administración Especial son el de Técnicos Superiores, Diplomados y Técnicos Medios, Técnicos Auxiliares y Oficios Especiales, que se subsumen en los Grupos de Clasificación A, B, C y D, anteriormente referidos.

La Ley se ocupa después de regular las plazas de plantilla y los puestos de trabajo, recogiendo así el binomio sobre el que se estructura la función pública española a partir de la LMRFP. Las plantilla del personal funcionario está integrada por la totalidad de las plazas que conforman los distintos Cuerpos de la Administración del Principado de Asturias. Junto a la plantilla está la relación de puestos de trabajo (RPT) que es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal. Los puestos de trabajo se clasifican en 30 niveles según la naturaleza de las funciones o tareas que les sean asignadas, existiendo unos intervalos de niveles en función de cada Grupo de Clasificación. Dicho de otro modo: las plazas de plantilla responden en cuanto a su clasificación a alguna de las letras A, B, C, D o E reseñadas anteriormente; los puestos de trabajo están clasificados en función de unos niveles que van del 0 al 30. Cada Grupo de Clasificación A, B, C, D o E tiene unos intervalos de niveles con un mínimo y un máximo al que puede acceder cada letra.

También en este Título se regula el Registro de Personal en el que se inscribe a todo el personal al servicio de la Administración del Principado, así como todos los actos que afectan a su vida administrativa.

El Título IV se ocupa de regular el acceso y promoción del personal tanto a plazas de plantilla como a puestos de trabajo. Se denomina oferta de empleo públi-

co el conjunto de las plazas de plantilla vacantes dotadas en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, que tienen que ser convocadas dentro del primer trimestre de cada año natural, de acuerdo con las previsiones del Reglamento de Selección e Ingreso al que se hará mención. Los principios que deben regir la selección son los de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y los sistemas a utilizar son la oposición, el concurso y el concurso-oposición. Distingue posteriormente la Ley entre lo que se denomina promoción profesional y promoción interna. La promoción profesional es el cambio de número, de nivel. No significa que se cambie de Grupo de Clasificación, de letra. Se cambia de un puesto de trabajo que tenga un nivel a otro de superior nivel. El cambio de puesto de trabajo se puede articular a través de dos procedimientos: el concurso, que es el sistema ordinario, y en el que se tienen únicamente en cuenta los méritos exigidos en la convocatoria; y la libre designación con convocatoria pública, que es un sistema que sólo se puede poner en marcha para aquellos puestos que estén así clasificados en la RPT, y que aunque no lo diga la Ley, deben tenerse en cuenta los méritos, si bien la autoridad competente para la designación, goza de una cierta discrecionalidad para el nombramiento, y también para el cese. La promoción interna consiste en el ascenso desde un Cuerpo o Escala de un grupo de titulación, a otros del inmediato superior. Aquí se cambia de letra, de Grupo de Clasificación, aunque normalmente lleva aparejado también el cambio de número, de nivel de complemento de destino. La promoción interna se articula a través de los sistemas ya referidos de oposición, concurso o concurso-oposición.

El Título V se ocupa del régimen estatutario de los funcionarios públicos, distinguiendo entre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, situaciones administrativas, jornada y horario de trabajo, y derechos y deberes. En cuanto hace referencia a la adquisición de la condición de funcionario, es preciso cumplir sucesivamente los requisitos de superar el sistema selectivo correspondiente, y en su caso el curso de formación; nombramiento conferido por la autoridad competente; la jura o promesa de desempeñar las funciones, así como acatar la CE y el EA, y la toma de posesión dentro del plazo reglamentario. Se pierde la condición de funcionario por renuncia del interesado, por sanción disciplinaria de separación del servicio, por la pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para el desempeño de cargos públicos, o por no solicitar la reincorporación al servicio antes de que finalicen los plazos de excedencia. También se pierde por jubilación o declaración de incapacidad permanente por invalidez.

En cuanto a las situaciones de los funcionarios, se pueden reconducir a dos tipos principales: servicio activo y excedencia por cualquiera de las causas previstas en la legislación. También se regula la situación de servicios especiales, por desempeño de la función pública en determinadas instituciones u organismos distintas de la administración de origen.

En cuanto a jornada y horarios de trabajo, la Ley se limita a hacer declaraciones generales, remitiendo las concreciones a lo que reglamentariamente determine el Consejo de Gobierno. En cuanto atañe a los derechos de los funcionarios, además de los propios de cualquier trabajador, derecho a la huelga, seguridad e higiene en el trabajo, al respeto a la intimidad, a la dignidad, etcétera, la Ley regula expresamente el derecho a las vacaciones, permisos y licencias y a las retribuciones. Por lo que se refiere a las vacaciones, permisos y licencias, se regulan concretamente en el Decreto de tal denominación al que se aludirá más adelante.

Los derechos económicos son las retribuciones de los funcionarios, que ofrecen unas características peculiares, o al menos distintas de las retribuciones del régimen laboral. Las retribuciones de los funcionarios se dividen en básicas y complementarias. Las retribuciones básicas, que podíamos decir son las inherentes a la plaza de plantilla, son el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias. Las retribuciones complementarias, que son las que se predican del puesto de trabajo, según lo establecido en la RPT son el complemento de destino, o nivel del puesto de trabajo, el complemento específico, el complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios. Así como las retribuciones básicas son *numerus clausus* por tener precisamente el carácter de bases las disposiciones de la LMRFP, que las regulan, las retribuciones complementarias responden al criterio de *numerus apertus*, son las que están en la Ley, pero permiten todo tipo de derivaciones. A saber. El complemento específico tiene por objeto principal retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo distinguiendo los elementos dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. Si se agotan estos elementos y las características del puesto de trabajo así lo demandan, pueden insertarse otros nuevos también colgados del complemento específico, y en muchas Administraciones existe una enorme proliferación de los elementos susceptibles de integrar este complemento: flexibilidad horaria, dedicación especial, turnicidad, etcétera, junto a los descritos. En el marco de la legislación estatal, que en este caso concreto tenía carácter básico para todas las Administraciones Públicas, los puestos de trabajo que tuvieran asignado complemento específico, eran incompatibles (art. 16.1 Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas), por ello una de las grandes aportaciones de la Administración del Principado de Asturias al régimen jurídico de los funcionarios públicos fue, como ya se dijo líneas atrás, la de diversificar el complemento específico en cada uno de sus ingredientes, de tal manera que sólo eran incompatibles aquellos puestos de trabajo de los que se predicara singularmente el elemento incompatibilidad, tesis que fue seguida por la Administración del Estado posteriormente, pero tomando como referencia un tanto por ciento en relación al importe de la retribución básica. El complemento de productividad está destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo. Las gratificaciones por servicios extraordinarios están destinadas a retribuir los excesos de jornada. Además los funcionarios perciben indemnizaciones por razón del servicio: dietas, gastos de viaje, manutención, etcétera.

Se contiene en el Título una enumeración genérica de deberes de los funcionarios así como de su régimen de incompatibilidades que se remite a la legislación estatal.

A continuación, dedica el Título una referencia a la formación y perfeccionamiento profesional que en la Administración del Principado de Asturias se desarrolla a través del Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada", creado por Decreto 65/1990, de 12 de julio, como órgano desconcentrado dependiente de la Consejería competente en materia de función pública. El Instituto cuenta con un Reglamento de Régimen Interior aprobado por Acuerdo del Consejo Rector de dicho Instituto el 23 de junio de 1992.

Concluye el Título con el régimen disciplinario de los funcionarios, efectuando una enumeración de las faltas que pueden ser cometidas y que pueden ser muy graves, graves o leves. En cuanto al procedimiento disciplinario se remite a una regulación del Consejo de Gobierno que aún no ha sido materializada, por lo que rige

supletoriamente el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero. Hay que tener en cuenta que la enumeración de faltas graves y leves rige para la función pública de la Administración Local; no así las faltas muy graves que son las tipificadas por la legislación básica de la función pública (art. 147 Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

El Título VI y último de la ley regula el régimen jurídico aplicable al personal eventual y laboral. Establece este Título que al personal eventual les será aplicable el régimen estatutario propio de los funcionarios en servicio activo en lo que no resulte opuesto a la naturaleza de su relación de empleo, y sin que en ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo eventual pueda constituir mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna. Este matiz es importante y es congruente con el sistema de libre designación sin convocatoria pública que rige el nombramiento de este personal, cuyo cese se produce también por decisión libre de la autoridad que haya efectuado el nombramiento, y en todo caso, automáticamente, con el cese de dicha autoridad. En cuanto se refiere al personal laboral, se remite la ley a la legislación laboral y a los convenios colectivos.

En las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final, se contienen una serie de pronunciamientos que tienden, fundamentalmente, a facilitar el tránsito de funcionarios tanto de la Diputación Provincial de Oviedo, como del ente preautonómico Consejo Regional de Asturias, como de la Administración del Estado; y a la integración de los funcionarios en cada uno de los Cuerpos de Administración General y Administración Especial que se crean en la ley.

C) La reforma de la LFPPA: Ley 4/1991, de 4 de abril.

La Ley del Principado 4/1991 es a la Administración Autonómica lo que la Ley 23/1988, a la Administración del Estado.

Ambas pretenden adaptar las funciones públicas respectivas a los pronunciamientos de la STC 99/1987.

Además de su carácter ancilar de la Ley 23/1988, que contiene preceptos básicos para todas las Administraciones Públicas, la Ley del Principado 4/1991, aprovecha para introducir en la legislación de la función pública autonómica una serie de modificaciones demandadas por la experiencia práctica de la LFPPA.

A resultas de la STC 99/1987, declara la Ley que los puestos de trabajo de la Administración del Principado de Asturias serán desempeñados, con carácter general, por funcionarios públicos, considerando excepcional que lo sean por personal laboral, y limitados éstos últimos a los casos que expresamente enumera, y dando reglas sobre la consolidación del grado personal, la promoción profesional y adecuando la promoción profesional, la promoción interna, la pérdida de adscripción a los puestos de trabajo, e incorporando las últimas medidas estatales sobre integración social de los minusválidos (Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos), y de medidas sobre igualdad de trato de la mujer en el trabajo.

Junto a estas modificaciones obligadas, la Ley aprovecha para suprimir el Consejo de la Función Pública Regional que había sido creado por la LFPPA como órgano consultivo y de participación del personal, acomodando la negociación colectiva y la

participación de los funcionarios públicos autonómicos en la negociación de sus condiciones de trabajo a la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y a la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

D) Otras modificaciones legislativas de la LFPPA.

Además de la modificación operada a través de la Ley 4/1991, sin duda alguna la más importante, la LFPPA ha sufrido tres modificaciones más.

La primera de ellas, residenciada en la Ley 7/1987, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1988. Fue ésta una reforma meramente operativa. En efecto, la disposición adicional segunda de esta Ley crea, dentro del Cuerpo de Técnicos Superiores de Administración Especial, la Escala de Profesores Numerarios de Música en la que se integraron los profesores numerarios del Conservatorio Profesional de Música de Oviedo, así como modifica dentro del Cuerpo de Diplomados y Técnicos Medios de Administración Especial, la denominación de la Escala de Profesores de Música, que pasa a serlo de Profesores Auxiliares de Música, y en la que se integraron los Profesores Auxiliares de Música.

La segunda modificación se produjo a través de la Ley 4/1996, de 13 de diciembre, que incorporaba cuatro nuevas disposiciones adicionales, la octava, novena, décima y undécima, con el objetivo de que la vía excepcional y por una sola vez de transformación de aquel personal laboral cuyos puestos de trabajo aparecieran calificados en la relación de puestos como a desempeñar por personal funcionario, tuvieran una vía permanente de transformación en personal funcionario, previa superación de cursos de formación, si hubieran obtenido la condición de personal laboral mediante la superación de pruebas selectivas, o previo examen con temario, si no pudieran acreditar tal requisito. Esta Ley fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno por considerar que su contenido contradecía abiertamente la normativa básica contenida en el art. 19.1 de la LMRFP, en cuanto regula un sistema de acceso a la función pública normalizado, sin que los cursos de formación, por su naturaleza y contenido, sirvan para valorar la capacidad y mérito de los aspirantes. Solicitada la suspensión de la Ley, ésta fue acordada y ratificada posteriormente. Hasta el momento no ha recaído pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

La Ley del Principado de Asturias 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, contiene la tercera modificación de la LFPPA.

El artículo 4 de esta Ley modifica el art. 49.8 de la LFPPA, dando carta de naturaleza al denominado "plus de Alto Cargo", en base al cual, los funcionarios de carrera que durante más de dos años continuados o tres con interrupción desempeñen o hayan desempeñado a partir del 11 de enero de 1982 puestos de trabajo calificados de Altos Cargos en la Administración del Principado de Asturias con categoría igual o superior a Director General, tendrán derecho a percibir desde su reingreso al servicio activo el complemento de destino correspondiente a su grado de personal o nivel del puesto que desempeñen, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que se fije anualmente para los puestos de

Director General. La reforma no queda ahí, sino que se extiende al personal laboral, en los mismos términos.

Esta medida, aunque sancionada por resoluciones judiciales, no ha dejado de ser criticada, ya que extrapola al ámbito de la función pública méritos –traducidos en condiciones económicas– alcanzados en el ámbito político.

Aunque no supone una modificación en sentido lato, puesto que la legislación sobre función pública del Principado de Asturias no alcanza, todavía, al personal sanitario, a pesar de lo dispuesto en el art. 1 del Título Preliminar de la LFPPA, pero por las repercusiones que ha teniendo, y que seguirá teniendo, merece la pena hacer referencia al contenido de la disposición adicional primera de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, cuya disposición adicional primera configura el complemento específico del personal facultativo del Servicio de Salud, como inherente al puesto de trabajo, de asignación obligatoria y de carácter irrenunciable. Únicamente los facultativos que prestaran servicio con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley, esto es, antes del 1 de enero de 2003, podrán ejercitar el derecho de opción al percibo de dicho complemento específico, en un plazo de dos meses, transcurrido el cual sin optar, el complemento específico será obligatorio e irrenunciable. Como quiera que los puestos de trabajo que tienen asignado complemento específico son incompatibles, esta disposición, en la práctica, supone el establecimiento de un régimen de incompatibilidad total para el personal facultativo que ingrese al servicio del Servicio de Salud a partir del 1 de enero de 2003. Sabemos al momento de escribir este trabajo que el Presidente del Gobierno ha recurrido esta disposición ante el Tribunal Constitucional.

E) Otras disposiciones de interés para la función pública del Principado de Asturias.

Aun sin tener rango de ley, con posterioridad a la promulgación de la LFPPA se dictaron una serie de disposiciones que en su momento tuvieron importancia en la consolidación de la función pública del Principado de Asturias. Algunas de estas disposiciones han quedado derogadas, y otras, mantienen su vigencia. Unas se dictaron para mejor ordenación de la función pública, y otras en desarrollo de la LFPPA.

Vamos a referirnos, únicamente, a tres de ellas que tienen una gran importancia por cuanto que conforman, juntamente con la LFPPA el bloque de legalidad autonómica.

En primer lugar, el Decreto 68/1989, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Selección e Ingreso del Personal de la Administración del Principado de Asturias, modificado por Decreto 83/1990, de 28 de noviembre, que constituye desarrollo del art. 45 LFPPA. Este Decreto regula todos los aspectos relacionados con las pruebas selectivas para ingreso del personal, estableciendo que todo procedimiento de ingreso se efectuará mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de oposición, concurso o concurso-oposición.

La oposición consiste en la celebración de una o varias pruebas teórico-prácticas para determinar la aptitud y el nivel de preparación de los aspirantes; el concurso consistirá en la valoración de los méritos que se determinen con arreglo al baremo que la convocatoria debe incluir y que deben estar justificados documentalmente; el

concurso-oposición consistirá en la práctica sucesiva de ambos sistemas, precediendo siempre la oposición, y sin que la fase de concurso pueda exceder del cincuenta por ciento del total asignado en la de oposición. La oposición y el concurso-oposición se califican como los sistemas ordinarios de provisión de plazas vacantes, teniendo el concurso carácter excepcional y reservado para aquellas plazas cuyo desempeño requiera personas dotadas de singular experiencia profesional. Se regula a continuación el tribunal y todo el procedimiento que conlleva una convocatoria, desde cómo deben presentarse las instancias y qué deben contener, lista provisional de admitidos y excluidos, lista definitiva y desarrollo de las pruebas.

La modificación operada por Decreto 83/1990, tuvo como único objeto reformar el art. 2 del Reglamento de Selección para adecuarlo a lo establecido en el art. 134.2 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en base al cual los reglamentos de selección de las Comunidades Autónomas son de aplicación en la función pública de las entidades locales de cada una de ella, en lo no previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, con las excepciones que el propio Decreto citado deja a salvo.

En segundo lugar, el Decreto 22/1993, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo, Promoción Profesional y Promoción Interna de los funcionarios del Principado de Asturias, modificado por Decreto 85/2002, de 27 de junio, que constituye desarrollo del Capítulo III LFPPA. Este Reglamento consta de cinco partes perfectamente diferenciadas.

En la que podríamos denominar primera parte, coincidente con el contenido del Capítulo II de la norma, se contienen las disposiciones relativas a la forma de provisión de los puestos de trabajo, distinguiendo entre el concurso, como sistema normal de provisión, y la libre designación, según dispongan las relaciones de puestos de trabajo que son el instrumento ordenador de la función pública según el sistema instaurado por la LMRFP. En esta parte primera se contienen también normas relativas a la convocatoria de los procedimientos, a la redistribución de efectivos, a la adjudicación de puestos de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso, al reingreso al servicio activo, a la comisión de servicios como modo de proveer los puestos de trabajo vacantes por razones de urgencia o inaplazable necesidad, así como a la adscripción provisional a puestos reservados.

La parte segunda, coincidente con el Capítulo III, está dedicada a regular la provisión de puestos de trabajo mediante concurso de méritos, y a los contenidos mínimos de cada convocatoria. Se distingue entre el concurso ordinario, en el que simplemente se valoran los méritos, y el concurso específico, en el que junto a la valoración de los méritos, se exige la presentación y defensa de una memoria sobre el contenido del puesto, que también se valora.

En la parte tercera, coincidente con el Capítulo IV, se regula la provisión de puestos de trabajo de libre designación, según lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo. En la valoración de puestos de libre designación existe una cierta discrecionalidad por parte de la autoridad que efectúa el nombramiento, pero como han dicho en numerosas ocasiones los Tribunales de Justicia, no se puede prescindir de la valoración de los méritos alegados por los participantes. Los funcionarios nombrados para puestos de trabajo de libre designación pueden ser cesados con carácter discreccional.

La parte cuarta, coincidente con el contenido del Capítulo V, regula la carrera y promoción profesional del funcionario, que consiste en el acceso a niveles de com-

plemento de destino superiores que, por el transcurso del tiempo, dos años continuados o tres con interrupción, se convierten en su grado personal.

La parte quinta, coincidente con el contenido del Capítulo VI, se ocupa de regular el fomento de la promoción interna, que consiste en el ascenso de los funcionarios de los Cuerpos o Escalas del Grupo inferior a otros correspondientes del Grupo inmediato superior. De los cinco Grupos de Clasificación en los que se integran los Cuerpos y Escalas, la promoción interna queda restringida al ascenso de una letra a la inmediata superior, sin que estén permitidos saltos entre dos letras que no sean inmediatas.

La reforma operada por Decreto 85/2002, de 27 de junio, tiene como único objeto asegurar al funcionario en los supuestos de cese, remoción o supresión del puesto de trabajo, además de los elementos del complemento de destino correspondientes al grado personal, un complemento personalizado equivalente a las retribuciones correspondientes a un puesto de nivel inferior en dos grados al consolidado.

En tercer lugar, el Decreto 81/1997, de 30 de diciembre, por el que se regula el régimen de jornada, horario, permisos, licencias y vacaciones del personal de la Administración del Principado de Asturias, modificado por el Decreto 65/2001, de 12 de julio, que constituye desarrollo reglamentario del art. 74 LFPPA. En esta norma se fija la jornada semanal ordinaria de trabajo en la Administración del Principado de Asturias, los horarios especiales, las vacaciones anuales, los permisos y licencias y el control de cumplimiento horario, sin que sea menester detenerse en un examen pormenorizado de esta cuestión, máxime si se tiene en cuenta que son temas sometidos a cambios permanentes en base a la negociación del personal. Únicamente reseñar que la jornada semanal ordinaria inicialmente fijada en treinta y siete horas y treinta minutos fue rebajada a treinta y cinco horas por el Decreto 65/2001, de 12 de julio, quedando vigente la de treinta y siete horas y treinta minutos únicamente para los puestos de trabajo configurados como de dedicación especial.

F) El personal laboral de la Administración del Principado de Asturias.

El personal laboral de la Administración Pública en general, es quizá uno de los problemas pendientes de abordar en la función pública española. El sometimiento del personal laboral –inicialmente sin cortapisa alguna– a la legislación laboral plantea grandes problemas de gestión que, en alguna ocasión, han tratado de ser resueltos por los Tribunales de Justicia con fórmulas que distan mucho de ser exitosas. Así, los Tribunales, para dar respuesta a aquellos supuestos en los que la Administración Pública incurre en irregularidades en la contratación, que para el empresario privado supondría la sanción de fijeza del trabajador afectado por el contrato irregular, han inventado la fórmula del "contrato de trabajo por tiempo indefinido" (SSTS de 20 de enero de 1998, RJ 1998/1000, y 21 de enero de 1998, RJ 1998/1138). Este contrato de trabajo por tiempo indefinido se justifica en el hecho de que las Administraciones Públicas están situadas en una posición especial en materia de contratación laboral, en la medida en que las irregularidades de los contratos temporales no pueden dar lugar a la adquisición de la fijeza, pues con ello se vulnerarían las normas de derecho necesario sobre la limitación de los puestos de trabajo en régimen laboral y la reserva general a favor de la cobertura funcionarial, así como las reglas imperativas que garantizan que la selección debe someterse a los principios de igualdad, mérito y publicidad en el acceso al empleo público.

Son en este caso los jueces, y no el legislador, los que tienen que atenuar el impacto de la legislación laboral en la Administración Pública para atemperar la actuación de la Administración cuando ejercita su actividad en el ámbito del derecho privado, y más concretamente en el marco del derecho laboral, en el que, teóricamente actuaría sin el *imperium* característico de su intervención como Administración Pública en el derecho administrativo. Asumen así los jueces una tarea que no les es propia, cual es la de crear categorías laborales no previstas en el Estatuto de los Trabajadores, cuando la solución a estos problemas tendría que venir dada por el legislador mediante una fórmula muy sencilla consistente en regular la figura del personal laboral al servicio de la Administración Pública distinguiendo dos categorías: personal fijo y personal interino, y supeditando la existencia de este último a la existencia de vacante, de necesidades no permanentes o de necesidades imprevistas de trabajo que no pudieran ser atendidas por el personal fijo. Es decir, caracterizando al interino laboral en términos similares al interino funcionarial.

Mientras esta solución no llega, la figura del contrato de trabajo por tiempo indefinido sirve para paliar los efectos de la actuación de la Administración en el ámbito del derecho laboral.

Dicho esto, el personal laboral de la Administración del Principado de Asturias, al margen de las distintas fórmulas que se fueron ensayando a lo largo del tiempo para regularlo (acuerdo marco, convenio colectivo), a las que no se alude con detalle por cuanto que la regulación de las condiciones laborales está sometida a una dinámica de permanente cambio, y sólo es relevante la última, está sometido actualmente al Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración del Principado de Asturias publicado en el BOPA núm. 266, de 16 de noviembre de 2002. Este convenio es aplicable a todo el personal laboral de las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, de los centros de ellas dependientes, así como de los siguientes organismos públicos: Establecimientos Residenciales para Ancianos (ERA), Real Instituto de Estudios Asturianos (RIDEA), Centro Regional de Bellas Artes, Banco de Tierras, Consejo de la Juventud, Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA), Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA). Quedan excluidos el personal laboral del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA), el personal de organismos públicos no citados anteriormente, aunque pueden integrarse si así lo deciden los trabajadores, el personal que resulte transferido a la Administración, aunque también puede integrarse y el personal cuya relación de servicios se formalice fuera de convenio.

El régimen jurídico del personal laboral coincide en líneas generales –a salvo de las especificidades propias del derecho laboral– con el previsto para el personal funcionario, pues ha habido sucesivamente un proceso de ósmosis no recíproco, en base al cual se ha ido trasvasando lo mejor del régimen funcionarial al régimen laboral. Los aspectos más destacables son los siguientes:

Los puestos de trabajo laborales se clasifican de modo similar a los funcionariales, a través de un Catálogo de puestos de trabajo, también similar.

La movilidad del personal distingue entre la movilidad geográfica, que consiste normalmente en un cambio de puesto que lleva aparejado el cambio de residencia, y que se realiza por concurso, y la movilidad funcional, que puede ser a un mismo Grupo profesional o a distinto Grupo profesional.

La jornada y horario de trabajo son similares a los de los funcionarios, con los descansos obligados entre jornadas por la legislación laboral, y también son simila-

res las vacaciones, permisos y licencias, aunque dentro de ellas se regulan la suspensión y extinción del contrato de trabajo, aspectos que no tienen parangón en el régimen funcionarial. La clasificación del personal laboral se efectúa ateniéndose a los mismos Grupos A, B, C, D y E del personal funcionario, y la estructura retributiva es similar.

Igualmente son similares la provisión de vacantes, la promoción y los ingresos, aunque quizá merece mención especial el traslado entre Administraciones Públicas, siempre que la de origen tenga regulado un sistema de reciprocidad, y las permutas.

El régimen disciplinario, tanto en la calificación de las faltas como en las sanciones es similar al previsto para los funcionarios, lo que lo reviste de unas garantías mayores que las previstas en la legislación laboral.

En cuanto a los derechos sindicales, formación y perfeccionamiento profesional y asistencia social, contiene una regulación exhaustiva en la que se presta una atención especial a la salud laboral. La regulación de las condiciones de trabajo está sometida en cada convenio a tantas modificaciones que no merece la pena incidir con mayor detalle en este tema, para cuyo conocimiento basta con acudir al convenio colectivo que se encuentre vigente en cada momento. Destacar que aún no se ha dado cabida a la denominada promoción cruzada consistente en la participación de personal laboral en los turnos de promoción interna del personal funcionario, de Grupos inmediatos, a la que da luz verde el art. 50.cuatro de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que añade una nueva disposición adicional vigésimoquinta a la LMRFP, en base a la cual, y con carácter excepcional, se permite participar en las convocatorias de promoción interna al Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, al personal laboral con la categoría profesional de Ordenanza. Una muestra más de la ósmosis de la que hablábamos.

Por último, reseñar que para el año 2003, el conjunto del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias y los organismos públicos asciende a 32.209 efectivos, sin tomar en consideración el número de Altos Cargos, Cargos Directivos del SESPA, contratos de Alta Dirección y personal eventual de Gabinete que son, a su vez, 74, 25, 5 y 38, respectivamente. Ese total de 32.209 efectivos se distribuye del siguiente modo: en la Administración del Principado de Asturias, 17.677 efectivos, de los cuales 14.804 son funcionarios, incluido el personal docente, y 2.873 son laborales; en los organismos públicos, 14.532 efectivos, de los cuales 235 son funcionarios, 1.644 son laborales y 12.651 son personal transferido entre los que se incluyen los estatutarios, los funcionarios y los laborales.

G) La función pública de la Junta General del Principado de Asturias.

La Junta General del Principado de Asturias conforma, junto al Consejo de Gobierno y el Presidente, el catálogo de los órganos institucionales del Principado de Asturias (art. 22 EA).

Además de su autonomía para organizar en su Reglamento los procedimientos parlamentarios, el funcionamiento de los órganos, el régimen de los debates y deliberaciones, el Estatuto de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios, la Junta General goza también de autonomía para regular y dirigir la Administración que, independiente de la Administración del Principado de Asturias que dirige el Consejo de Gobierno, le presta servicio en medios personales y materiales.

A diferencia de los actos parlamentarios, sean éstos legislativos o no, recurribles únicamente ante el Tribunal Constitucional, los actos materialmente administrativos de la Mesa de la Cámara, que es el órgano administrativo que rige los destinos de ésta, son recurribles ante la Administración Contencioso-Administrativa, y en particular, ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias (art. 10.1.c] LJCA).

El personal de la Junta General tiene la condición de funcionario público, no existiendo personal sometido a la legislación laboral, circunstancia que representa una gran ventaja al aplicarse un mismo régimen jurídico.

La Junta General del Principado de Asturias tiene su propio Estatuto de Personal (BOJG/III/F/41), aprobado por la Mesa de la Cámara en sesión celebrada el 4 de febrero de 1993.

A tenor de dicho Estatuto, la estructura orgánica se edifica en torno al Gabinete de la Presidencia, las Secretarías de Mesa y la Secretaría General. El Gabinete de la Presidencia y las Secretarías de Mesa prestan apoyo y asesoramiento técnico, político y administrativo, a la Presidencia de la Junta General y a los restantes miembros de la Mesa: Vicepresidentes y Secretarios, respectivamente. La Secretaría General constituye la Administración Parlamentaria propiamente dicha y está integrada por el Letrado Mayor, los Letrados y el resto de los Servicios propios de cualquier Administración. Corresponde al Letrado Mayor asistir a las sesiones de la Mesa, de la Junta de Portavoces y del Pleno (en la práctica acompañado de otros Letrados) y redactar sus actas y acuerdos, con la autorización de uno de los Secretarios y el Visto Bueno de la Presidencia; bajo la dirección de la Presidencia, vela por la ejecución de los acuerdos y resoluciones de los órganos de la Cámara y por la uniformidad de los usos y prácticas reglamentarios, y coordina la actividad parlamentaria. Corresponde a los Letrados el asesoramiento técnico-jurídico necesario en las Comisiones, y respecto de sus Mesas y Ponencias, para que aquéllas puedan cumplir las tareas encomendadas, así como redactar sus informes y dictámenes; igualmente informan todos los documentos y escritos que se presentan en la Cámara, sean de índole parlamentaria (esto es dirigidos a la Mesa Parlamentaria de la Cámara), sean de carácter administrativo (dirigidos a la Mesa Administrativa de la Cámara); la representación y defensa de la Junta General ante las instancias jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional; así como cuantas tareas de asesoramiento jurídico les sean encomendadas por los órganos de la Cámara. En las iniciativas legislativas, además de los informes ordinarios sobre calificación y admisión, informes de Ponencia y Dictámenes de Comisión, elaboran informes de técnica legislativa.

La gestión de la función pública de la gestión parlamentaria no presenta grandes diferencias en relación a la de la administración ordinaria. No obstante, hay dos notas que caracterizan esta función pública: en primer lugar, la polivalencia y la disponibilidad, que traen causa en las características de los trabajos parlamentarios que tienen una gran influencia en los horarios y su flexibilidad, lo que a su vez repercute en la configuración de los puestos y en el contenido y cuantía de las estructuras retributivas; en segundo lugar, el reducido número de funcionarios de los Parlamentos, y su falta de interrelación entre ellos, limita considerablemente las posibilidades de movilidad y promoción. El número de funcionarios existentes en la Junta General es de cincuenta y ocho, ascendiendo el personal eventual a veintiocho efectivos, lo que representa un total de ochenta y seis personas.

IV. RELACIONES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

IV.1. RELACIONES CON LOS CONCEJOS[*].

IV.1.1. Introducción.

La idea central que recorre el Ordenamiento español al atender a las relaciones entre las Administraciones Públicas es la necesidad de una adecuada cooperación y colaboración. La existencia de distintos centros de poder y de diversas Administraciones, muchas con autonomía constitucionalmente garantizada, exige que el ejercicio de sus competencias y actuaciones se realice de manera coordinada como fruto de una actitud de lealtad. Esta idea de la lealtad institucional es la que debe presidir las relaciones entre los sujetos públicos.

El origen de este principio básico de las relaciones públicas procede del Derecho alemán, donde, a lo largo de los años, la estructura descentralizada del poder se ahorma, sin embargo, con la exquisita atención al ejercer competencias propias de los intereses de otras Administraciones, especialmente de la Federación (*Bund*). Muchos son los pronunciamientos judiciales que utilizan las expresiones "lealtad federal" o "lealtad municipal" para resolver los conflictos que se suscitan entre los distintos poderes públicos.

El EA no alude de manera explícita a este principio rector de las relaciones entre Administraciones pero inspira e informa el ejercicio de sus actuaciones y desarrollo de las competencias que inciden en otras Administraciones. De manera especial, debe tener presente la lealtad al establecer el marco de organización y funcionamiento de sus instituciones (art. 10.1.2 EA), al desarrollar la legislación básica sobre régimen local (art. 11.10 EA) o al regular las competencias que pueden delegarse a los Concejos (art. 24.6 EA). Estos preceptos aparecían ya en la primera redacción del

---

[*] **FRANCISCO SOSA WAGNER**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de León.

Nota bibliográfica: González-Antón, C., *Los convenios interadministrativos de los Entes locales*, Madrid, 2002; González Navarro, F., "De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas y de algunos de sus 'falsos hermanos'", *Tratado de Derecho Municipal*, dir. S. Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 2ª ed. 2003; Martín Mateo, R. y Sosa Wagner, F. "Cincuenta años de Administración local", *RAP*, núm. 150; Jiménez Blanco, A., "Las relaciones interadministrativas de supervisión y control", *Tratado de Derecho Municipal*, dir. S. Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 2ª ed., 2003; Sosa Wagner, F., *Manual de Derecho local*, Aranzadi, 7ª ed., 2002; "La garantía de la autonomía local", en el *Libro Homenaje a García de Enterría*, Civitas, Madrid; VVAA. Dir. Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, 2ª ed., 2003; VVAA. (coord. Castilla Blanco, A.), *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, Granada, 2000.

EA, aunque con distinta numeración y con excepción del incremento de las competencias en materia de régimen local que se incorporó en la modificación de 1999.

Para advertir cuáles deben ser las pautas que encaucen las relaciones del Principado de Asturias con los Concejos debe atenderse a los principios establecidos en la normativa básica estatal, que debe respetar la Comunidad, así como a la legislación que a lo largo de estos años se ha aprobado dentro del ámbito de las competencias citadas.

IV.1.2. Los principios rectores de las relaciones con las Administraciones locales en la legislación básica estatal.

La idea de lealtad institucional está en la base del art. 10 LBRL que ordena que las Administraciones públicas ajusten sus recíprocas relaciones a los deberes de información mutua, colaboración y coordinación, así como al respeto del ejercicio legítimo por las Administraciones públicas, ponderando, en cada caso, la totalidad de los intereses implicados. De manera más detallada los arts. 55 y siguientes de la misma Ley básica establecen las pautas a través de las cuales deben encauzarse y desarrollarse estas relaciones de colaboración y coordinación. En el mismo sentido, la última redacción dada al art. 4 LRJAP y PAC incorpora ya, de manera explícita, el principio de lealtad institucional como pilar básico de la actuación de todas las Administraciones públicas.

Como presupuesto previo indispensable para la adecuada colaboración entre las Administraciones impone la LBRL la obligación de información recíproca. Por un lado, las Administraciones deben facilitarse la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo de sus cometidos (art. 55 *c)* LBRL); pero, además, por otro lado, las Entidades locales, en Asturias por tanto los Concejos, deben de manera obligatoria remitir al Principado de Asturias copia o extracto de los acuerdos que adopte (art. 56 LBRL). Los Tribunales de Justicia han subrayado que esta deber debe interpretarse en términos estrictos (STS de 21 de septiembre de 1993, RJ 6537), siendo suficiente la remisión de un extracto del acuerdo, sin que sea posible exigir el envío del expediente completo o el acta de la sesión (STS 13 de octubre de 1999, RJ 7558). Incluso, el Tribunal Supremo ha anulado disposiciones autonómicas que pretendían incrementar con nuevas exigencias y cargas este deber de remisión de acuerdos (SsTS de 12 de noviembre y 23 de diciembre de 1998, RJ 8126 y 10119).

Otras manifestaciones del principio de colaboración derivan de los diversos mecanismos de asistencia jurídica, económica y técnica que ofrece la Administración autonómica a los Concejos, pues el Principado ha asumido todas las funciones y competencias que la normativa básica estatal encomienda a las Diputaciones provinciales (como establecía la redacción original del art. 20 EA y recuerda con carácter general el art. 40 LBRL).

La LBRL diseña también como fórmulas de colaboración y cooperación con las Administraciones locales la posible creación de órganos con carácter deliberante y consultivo, órganos colegiados que pueden tener tanto un carácter general como sectorial. Su concreta configuración queda remitida al legislador (art. 57 LBRL). El resto de las fórmulas de colaboración que puedan poner en pie los legisladores tendrán carácter voluntario. Esta condición ha sido recordada por el Tribunal Supremo al declarar improcedente que una Comunidad Autónoma impusiera aportaciones obli-

gatorias de los Ayuntamientos a determinados servicios autonómicos, en concreto, el servicio de extinción de incendios (STS de 10 de mayo de 1999, RJ 3607).

Junto a la colaboración y cooperación entre las Administraciones, se reconocen también a la Comunidad Autónoma facultades de coordinación de las actuaciones y competencias locales (arts. 58 y 59 LBRL). En principio, procede la puesta en marca de los mecanismos de coordinación cuando las actividades o los servicios locales trasciendas el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condiciones de manera relevante los de la Administración autonómica o sean concurrentes o complementarios a los de ésta (art. 10.2 LBRL). En este sentido, es conveniente recordar que los Tribunales han declarado la preferencia de la utilización de técnicas de cooperación voluntaria frente a instrumentos de coordinación (STS de 3 de abril de 1998, RJ 3372).

A partir de estas pautas, y con apoyo en las competencias autonómicas citadas, las relaciones de las instituciones autonómicas con los Concejos se han materializado a través de diversas fórmulas a las que conviene atender de manera separada.

IV.1.3. Consejería con competencias en régimen local.

Las competencias del Principado relativas a las Administraciones locales se han encomendado a lo largo de los sucesivos Gobiernos a distintas Consejerías. En la actualidad, están atribuidas a la Consejería de la Presidencia en virtud del Decreto 83/2003, de 24 de julio.

En concreto, a la Dirección General de Administración Local le corresponde el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en las materias de régimen local, así como la gestión, coordinación y, en su caso, el asesoramiento y apoyo preciso a las Entidades Locales, el fomento del asociacionismo intermunicipal, la elaboración y gestión de los planes de obras y servicios y cualesquiera otros instrumentos de cooperación local. La Dirección General de Administración Local se estructura en las siguientes unidades con nivel orgánico de Servicio: a) Servicio de Relaciones con las Entidades Locales; b) Servicio de Cooperación y Desarrollo Local.

Al Servicio de Relaciones con las Entidades Locales le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones: a) La tramitación de los expedientes administrativos relacionados con la organización territorial en los términos establecidos en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, así como el fomento del asociacionismo intermunicipal y el apoyo a las mancomunidades; b) Las relativas al régimen local a que se refiere el art. 11.10 EA, y concretamente: régimen jurídico, disposición y aprovechamiento de bienes, servicios, contratación, declaración de urgencia en la ocupación de expedientes de expropiación forzosa tramitados por las Entidades Locales; clasificación y provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional; c) Las de coordinación y asesoramiento jurídico, económico y técnico a los Concejos, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, así como la asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias; d) Las derivadas de la coordinación y soporte técnico de la Comisión Asturiana de Administración Local y de la Caja de Crédito de Cooperación Local.

Al Servicio de Cooperación y Desarrollo Local le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones: a) La elaboración de estudios y proyectos para el estableci-

miento de la infraestructura y equipamiento que permitan asegurar la prestación de los servicios básicos municipales; b) La elaboración de propuestas sobre normas generales de desarrollo de los Planes de Cooperación a Obras y Servicios de competencia municipal, así como la elaboración, gestión y seguimiento de dichos Planes; c) La gestión de estudios y proyectos de obras en los sistemas de abastecimiento y de saneamiento de aguas y de mejora de caminos en pequeños y medianos núcleos de población. Asimismo, le corresponde la gestión de los proyectos de obras de urbanización de espacios públicos en el mismo ámbito territorial; d) El desarrollo y actualización de la encuesta de infraestructuras y equipamientos locales y el estudio y recopilación de datos básicos de infraestructura municipal para la elaboración de planes y programas de cooperación local; e) La gestión y seguimiento de las ayudas a Corporaciones Locales que contribuyan a la mejora en la dotación y mantenimiento de los servicios y equipamientos básicos municipales y la mejora del entorno local; f) La gestión y desarrollo de los convenios específicos para las áreas de rehabilitación integrada; g) El apoyo y seguimiento de proyectos a desarrollar por las Entidades Locales derivados de Planes o Convenios específicos de colaboración para actuaciones en infraestructuras municipales y que incidan en el desarrollo local.

IV.1.4. La Comisión Asturiana de Administración local.

La Comisión asturiana de Administración local es una institución esencial y clave para favorecer las relaciones entre la Administración autonómica y los Concejos asturianos, que se ha creado mediante la Ley 1/2000, de 20 de junio. La exposición de motivos de esta Ley resume con claridad la finalidad y objetivos de este nuevo órgano autonómico, a saber: atender de manera adecuada las necesidades de coordinación y potenciar fórmulas de cooperación con las Administraciones locales. Incluso, se explicita que será esta Comisión el instrumento adecuado para desarrollar un pacto local que incremente el ámbito de actuación de las Administraciones locales en aquellos sectores que sea posible acercar la gestión a los ciudadanos.

Esta Comisión se crea sobre el principio de participación, pues se configura como un órgano colegiado en el que se incorporan representantes de los Concejos. La inserción en el seno de la Comisión de estos representantes locales permite introducir nuevas perspectivas de carácter local en el debate de los asuntos que afecten o incidan de cualquier modo a estas Administraciones.

Se ha configurado esta Comisión como un órgano de carácter consultivo y asesor, sin atribuirle competencias decisorias. En principio, sus funciones se extienden sobre cualquier aspecto o materia que pueda mejorar la coordinación y cooperación entre la Administración autonómica y las Administraciones locales del Principado. No obstante, el legislador ha precisado algunos cometidos específicos. En concreto: "a) emitir informe sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento que afecten al régimen local; b) estudiar y proponer las medidas que crea convenientes en relación con la situación económico-financiera de los entes locales; c) proponer medidas de asistencia y asesoramiento a las corporaciones locales, asegurando la coordinación de los diferentes órganos de las administraciones públicas responsables de la prestación de dicho servicio; d) formular propuestas y sugerencias sobre la transferencia de recursos y sobre la asignación o delegación de competencias a las entidades locales y encomiendas de gestión; e) informar de las necesidades e insufi-

ciencias de los concejos en materia de servicios mínimos y proponer criterios generales para acordar la dispensa de su prestación y el establecimiento de servicios comarcales; f) proponer criterios de colaboración y coordinación para que las diferentes administraciones públicas ejerzan sus funciones de cooperación económica, técnica y administrativa; g) informar con carácter preceptivo las propuestas de creación, modificación y supresión de comarcas y de áreas metropolitanas, la creación y extinción de concejos y la alteración de términos municipales y h) en general, efectuar propuestas al Consejo de Gobierno en cuantos asuntos, no previstos expresamente en este art., convengan a la mejor coordinación entre ambas administraciones públicas", además de aquellas otras que puedan atribuirse por otra Ley (art. 2).

Esta Comisión puede reunirse en Pleno o por secciones que tengan asignadas materias o la atención a un ámbito territorial concreto. El Pleno, presidido por el Consejero con competencias en régimen local se integra por once representantes de la Administración del Principado de Asturias, el Presidente de la Federación Asturiana de Concejos, el Director General competente en materia de cooperación local y varios Alcaldes, designados en función de la población del Municipio. En concreto, uno en representación de los Concejos con población inferior a dos mil habitantes, otro en representación de los Concejos, cuya población oscila entre los dos mil y los cinco mil habitantes, un tercero en representación de aquellos con población superior a cinco mil habitantes pero inferior a cuarenta mil y los Alcaldes de los Concejos cuya población es superior a cuarenta mil habitantes. Además, se designan otros tres Alcaldes en representación de a cada una de las tres circunscripciones electorales.

IV.1.5. Ayudas, subvenciones y otros modos financiación.

El Principado de Asturias como Comunidad uniprovincial asumió las competencias de la antigua Diputación de Asturias, de manera esencial, la elaboración del Plan de obras y servicios municipales. En la actualidad, el Servicio de Planes dependiente de la Dirección General de Cooperación local tiene la competencia para elaborar los planes que financien aquellas infraestructuras y obras necesarias para la prestación de servicios municipales obligatorios. De ahí que, periódicamente, se convoquen subvenciones para la realización de las obras municipales necesarias para la prestación de algunos servicios como electrificación, saneamiento, el sistemas de accesos, etc...

Además, dependiente de la Consejería de la Presidencia, se creó en 1983 (mediante Decreto de 20 de enero de 1983) como institución descentralizada, con personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica y de obrar la "Caja de Crédito de la Cooperación local", que se regula hoy día por el Decreto de 25 de abril de 2002. La finalidad de esta institución se centra en la concesión de préstamos a las Administraciones Locales del Principado de Asturias cuya población de derecho sea igual o inferior a 40.000 habitantes, con el objeto de facilitar la implantación, el mantenimiento y la mejora de obras y servicios, así como atender las necesidades transitorias de Tesorería o financiar el remanente de Tesorería negativo que resultase de la liquidación del presupuesto.

En fin, el Principado convoca también de manera periódica subvenciones para que los Concejos realicen programas de empleo, cursos de formación de consumidores, actividades de promoción turística o deportivas, etc., además de gestionar el régimen de las ayudas al desarrollo rural que derivan de los Programas europeos.

IV.1.6. Delegación de competencias.

Atribuye el EA a la Junta General del Principado la competencia para "regular la delegación de competencias administrativas del Principado en uno o varios municipios o en las organizaciones territoriales a que hace referencia el art. 6", esto es, a las Comarcas o Áreas metropolitanas que se creen (art. 24.6 EA).

Esta delegación "intersubjetiva", que se realiza entre distintas Administraciones, implica un título de legitimación a favor de las Administraciones locales en virtud del cual los Concejos quedan habilitados para actuar sobre un ámbito competencial concreto. Hoy día, esta figura es una pieza básica de la colaboración entre las Administraciones al dirigirse a mejorar la gestión e incrementar la participación, objetivos explicitados por la LBRL. Pero también inspira en la actualidad la delegación el principio de subsidiariedad impulsado desde el ámbito europeo, al favorecer que los intereses de los ciudadanos sean gestionados y resueltos por la Administración más cercana.

En estos principios encuentran explicación algunas de las notas que caracterizan el régimen jurídico básico de estas delegaciones intersubjetivas y que suponen importantes diferencias frente a la figura tradicional de la delegación entre los órganos de una misma Administración pública, que se regula tanto en el art. Ley estatal de procedimiento administrativo, así como en el art. 15 de la Ley asturiana que regula el régimen jurídico del Principado (Ley 2/1995, de 13 de marzo). Así, a) la posibilidad de que se imponga obligatoriamente por ley, sin el requisito previo de la aceptación, lo que puede parecer un retroceso, con respecto a nuestras primeras regulaciones del siglo XIX; b) el ejercicio de las competencias delegadas bajo la propia responsabilidad del delegado, con la consiguiente ruptura del viejo principio que consignaba los actos del delegado como dictados por el delegante, y que exigía la constancia expresa en aquéllos de la circunstancia de la delegación; c) la posibilidad de la subdelegación; d) la posibilidad de que los recursos contra actos delegados sean resueltos por órganos del propio ente delegado; e) la intensidad de las medidas de control que pueda reservarse la Administración delegante.

El Estatuto alude a que pueden ser Administraciones que reciben la delegación los Concejos, las Comarcas o Áreas metropolitanas que se constituyan. Pero no parece que exista inconveniente a que también una Ley de la Junta General prevea la posible delegación de competencias a otras Administraciones locales, tanto inferiores, como la Parroquia, como aquellas supramunicipales que gestionen intereses locales, como una Mancomunidad o un Consorcio. El principio de autonomía organizativa, de la potestad para organizar y establecer el régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno que reconoce el art. 10.1 permite estas otras posibilidades.

Con la delegación que, en principio, requerirá ser aceptada (salvo que se imponga obligatoriamente por ley), la entidad delegada asume el derecho y el deber de ejercitar las competencias que le hayan sido confiadas por la entidad delegante, situándose en posición acreedora frente a ésta respecto de la dotación que deba ser puesta a su disposición. El incumplimiento de las directrices o la inobservancia de los requerimientos formulados por la Administración delegante facultarán a ésta para revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada.

El Principado, como Administración delegante, mantiene la dirección y control de la delegación por lo que podrá dictar instrucciones técnicas de carácter general y

recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas, revocar, en fin, la delegación o ejecutar por sí mismo la competencia delegada en los casos de incumplimiento o inobservancia de sus directrices y requerimientos. Es más, la Consejería podrá resolver asimismo los recursos que se interpongan en vía administrativa contra los actos del municipio dictados en ejecución de una competencia delegada (art. 27 LBRL).

Con relación a las competencias que pueden ser objeto de delegación, debe destacarse que podrán delegarse tanto las acciones materiales (ejecución de obras e instalaciones y prestación de servicios) como las funcionales (ejercicio de funciones administrativas), si bien, dentro de la parquedad con que se ha utilizado la institución, aquéllas han tenido una clara preferencia sobre éstas. Pero, dado que, como consecuencia de la penetrabilidad de los distintos intereses territoriales, las competencias frecuentemente son compartidas, cabe preguntarse si el objeto de la delegación se refiere a ámbitos estrictamente supralocales o a ámbitos compartidos, y en este último caso si se precisa un predominio de los intereses locales en juego.

Obviamente, la delegación, que es más un instrumento de colaboración entre las distintas Administraciones que un mecanismo de trasmisión de competencias entre ellas, no parece que sea el medio más indicado para transmitir competencias sobre materias de interés estrictamente supralocal, máxime cuando tal objetivo puede alcanzarse por medio de otras figuras más idóneas. Este parece ser el criterio seguido por la LBRL (por lo menos, cuando se contempla la delegación de competencias en los municipios) al decir que podrá delegarse en éstos "el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios" (art. 27 LBRL).

En cuanto a la cobertura de medios para ejercitar las competencias delegadas, su previsión aparece como una constante en nuestro Derecho histórico, llegándose en ocasiones a una formulación un tanto rígida, que tuvo que ser flexibilizada por la interpretación doctrinal con el objeto de salvar el escollo que suponía, para poder efectuar una delegación deseada por ambas partes, la circunstancia de que el delegante no dispusiera de los fondos necesarios. Quizás por ello, en la LBRL la dotación de medios económicos aparece más bien como un negocio jurídico accesorio a la delegación, que sólo se estipula de modo imperativo en el caso de que ésta sea impuesta obligatoriamente por la ley. En todo caso, los Tribunales han recordado el deber de facilitar los recursos económicos suficientes para el correcto ejercicio de la competencia delegada (así, STS de 21 de febrero de 1998, RJ 2402).

En fin, la delegación resulta así (particularmente en un sistema de administración compartida) un instrumento de primer orden, que permite, por un lado, ampliar el ámbito competencial de los Entes locales (los cuales, según proclama la Carta Europea de la Autonomía Local, deberán disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar el ejercicio de las competencias delegadas a sus circunstancias peculiares), y, por otro, posibilitar que las Administraciones superiores queden liberadas de la necesidad de montar sus propios servicios, y ello sin renunciar al poder de dirección y control sobre la actividad delegada (el poder de ejercitar dicho control de oportunidad está igualmente consagrado en la Carta europea), con el único límite del respeto a la potestad de autoorganización de las Entidades locales.

En varias leyes autonómicas se ha previsto la posible delegación de competencias en los Concejos asturianos. Así, a título de ejemplo, la delegación de facultades en el ámbito de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que regu-

la la Ley 12/1984, de 21 de noviembre, o la aprobación de los Planes urbanísticos, establecida en la Ley de 19 de abril de 2002.

IV.1.7. Otros instrumentos.

Por último, no puede desconocerse que, mediante la creación de otros organismos e instituciones, el Principado de Asturias pretende mejorar la coordinación de competencias con los Concejos.

Por ejemplo, la Red asturiana de desarrollo local (creada mediante Decreto de 5 de mayo de 1994) integra a las Agencias de desarrollo local promovidas por Concejos o Mancomunidades con objeto de impulsar iniciativas locales, fomentar el empleo, así como la realización de otras actividades de formación. La integración de las Agencias locales en la Red asturiana permitirá obtención de recursos y ayudas para la satisfacción de sus fines.

Otro ejemplo es el del Consorcio de transportes, creado por la Ley 1/2002, de 11 de marzo. Esta entidad de Derecho público tiene como finalidad principal ordenar y coordinar los servicios, redes y tarifas del transporte para mejorar y estimular el uso del transporte público de viajeros, e integra a varios Concejos en sus órganos esenciales.

También el Instituto de desarrollo económico, creado por la Ley 2/2002, de 12 de abril, pretende establecer los cauces que incrementen las inversiones, fomenten el establecimiento de industrias y mejoren la economía regional. Este Instituto mantiene con los Concejos asturianos estrechos vínculos de relación para optimizar la utilización de los recursos públicos y de las actuaciones que pueden incidir en la actividad económica.

Otro ejemplo lo constituye la Sociedad de servicios del Principado de Asturias, sociedad anónima, cuya creación se autorizó mediante la Ley de 24 de junio de 2002 y que pretende facilitar y agilizar la realización de determinadas políticas sociales. La citada Ley autoriza la celebración de convenios entre esta sociedad pública y los Concejos para la prestación de servicios públicos.

En fin, en virtud de lo previsto en el art. 59 LBRL, también la Junta General del Principado podrá aprobar una Ley para atribuir al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de los Concejos a partir de la aprobación de planes sectoriales.

IV.2. RELACIONES CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS[*].

IV.2.1. Introducción: la dualidad constitucional.

El art. 21 EA, que conserva la redacción original de 1981, prevé la celebración de convenios de gestión y de acuerdos de cooperación entre el Principado y otras

---

[*] **Leopoldo Tolivar Alas**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Albertí Rovira E., *voz* "Convenio entre Comunidades Autónomas", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. I, pp. 1701 y ss., Civitas, Madrid, 1995; Menéndez Rexach A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

Comunidades Autónomas, siguiendo la terminología y el procedimiento mínimo previsto en el art. 145.2 CE. El precepto constitucional remite a los Estatutos de Autonomía la fijación de los "supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales". Llama, por tanto, *convenios* a estos compromisos bilaterales o multilaterales entre Comunidades Autónomas, para gestionar servicios derivados de competencias propias. Y prevé como mecanismo de control, en todo caso, la comunicación a las Cortes Generales, dejando, en principio, a la redacción estatutaria, el carácter y efectos de aquélla. La comunicación persigue, de ordinario, una aprobación presunta mediante el instituto del silencio.

IV.2.2. El papel de los Reglamentos de las Cámaras legislativas.

Como venimos diciendo, la remisión a los Estatutos no es muy afortunada, toda vez que podrían prever procedimientos aprobatorios diversos, en cuanto a plazo y sentido del acto presunto, sin que, por otra parte, el Reglamento del Congreso de los Diputados solvente una posible discordancia, ya que su art. 166.1 se limita a señalar que "Recibida en el Congreso la comunicación de un acuerdo entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios públicos de las mismas, la Mesa la remitirá a la Comisión Constitucional de la Cámara a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía".

Fiel, parcialmente, a la literalidad constitucional –denomina acuerdos a lo que el texto fundamental llama convenios–, el Reglamento del Congreso declina toda precisión procedimental en favor de unos Estatutos de Autonomía que, como en el caso del asturiano, poca luz arrojan al respecto. Como ya señalara Menéndez Rexach, los Estatutos, en general, "han hecho uso de esta habilitación constitucional, si bien se limitan a poco más que reiterar los términos de la misma, sin añadir apenas datos significativos sobre el régimen jurídico de los citados convenios y acuerdos".

Algo más explícito es el Reglamento del Senado –y más respetuoso con la distinción entre convenios y acuerdos– al señalar en su art. 137.2, tras la obligada referencia a las previsiones estatutarias, que "Dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del convenio y de la comunicación correspondiente, un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales".

Las citadas propuestas serán trasladadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que elevará en cinco días al Pleno un dictamen acerca de la necesidad o no de aprobación del acuerdo o convenio por las Cortes Generales. La decisión plenaria se comunicará inmediatamente a la Cámara Baja y a las Comunidades afectadas, según previenen los números 3 y 4 del citado art. 137 del Reglamento del Senado.

No de aprobación, sino de autorización (control *ex ante*) habla el inciso final del art. 145. 2 CE y, con mejor técnica jurídica, el art. 21.2 EA, que se refiere a los acuerdos de cooperación con otras Comunidades, resaltando que requerirán "*previa* autorización de las Cortes Generales".

El Reglamento de la Junta General del Principado dedica los arts. 227 a 235 a deta-

llar el papel de la Cámara regional en los convenios y acuerdos de cooperación. Tanto en uno como en otro caso corresponde al Pleno otorgar la autorización para prestar el consentimiento de la Comunidad Autónoma una vez que el Consejo de Gobierno le remita el texto ultimado y siempre antes de la comunicación a las Cortes Generales. Sobre ese texto remitido, los Grupos Parlamentarios dispondrán de un plazo de quince días para formular propuestas de totalidad (que implican la devolución al Ejecutivo) o parciales. En el caso de acuerdos de cooperación, una vez autorizados por las Cortes Generales, el Consejo de Gobierno podrá suscribirlos, pero si la autorización conllevara condiciones que el Ejecutivo autonómico considerara conveniente incorporar al acuerdo, el Pleno de l Junta General deberá ratificar la autorización inicial, lo que será comunicado por el Presidente del Principado al Presidente del Senado.

IV.2.3. Precisiones estatutarias y carácter de los convenios.

El art. 21 EA matiza que los convenios para la gestión y prestación de servicios propios, se darán en supuestos "de la exclusiva competencia" de las Comunidades Autónomas. También añade, como requisito de eficacia, que no entrarán en vigor si una o las dos Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días desde la comunicación. En ese caso, el convenio deberá tramitarse como un acuerdo de cooperación a efectos de obtener la previa y expresa autorización. De no mediar tacha por parte de las Cortes Generales, el convenio entrará en vigor pasados los treinta días antedichos, operando, por tanto, un silencio de carácter positivo.

La calificación de un compromiso interautonómico como convenio o acuerdo corresponde, como ha señalado Menéndez Rexach, a las Cortes, previo examen del contenido del mismo. Para este autor, los convenios de gestión o *colaboración* no difieren en nada de otros convenios interadministrativos propios de nuestro Derecho Público y que pueden comportar, o no, la creación de entes instrumentales coyunturales o permanentes, tal como puede hoy corroborarse en el art. 6 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

IV.3. RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO[*].

IV.3.1. Tipos de relaciones jurídicas.

No existe un único precepto estatutario que se refiera a las diversas relaciones que pueden trabarse entre el Principado de Asturias y la Administración General del Estado. La doctrina, convencionalmente, viene refiriéndose a las modalidades de cooperación, de coordinación y de control para ejemplificar, de modo muy resumido,

[*] **Leopoldo Tolivar Alas**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1992 a 2001; Jiménez-Blanco A., *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985; Tolivar Alas L., *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

dichas relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Y decimos Estado y no sólo Administración ya que en numerosas ocasiones son otros órganos constitucionales los que intervienen en estas relaciones. Tal es el caso de la función supervisora del Estado, encomendada en ocasiones al Tribunal Constitucional, a la jurisdicción ordinaria o al Tribunal de Cuentas o, incluso, a la Cámara Alta (arts. 153 y 155.1 CE).

La coordinación, fracasado el intento *a la italiana* del art. 154 CE, toda vez que el Delegado del Gobierno apenas parece encontrar supuestos en los que *proceda* el ejercicio de la potestad coordinadora que le reconoce el texto constitucional, se basa en la actualidad en las relaciones bilaterales voluntarias que puedan articularse y, de forma impropia, en el encuentro multilateral que ofrecen las Conferencias Sectoriales. Estos órganos colegiados –o si se prefiere, complejos– no se han concebido para la mera coordinación de competencias sino que, fundamentalmente, inciden en el principio de cooperación. Es bien expresivo a tal efecto, el art. 5.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el que puede leerse: "La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos".

De hecho, existe la figura de los convenios de Conferencia Sectorial, justo cuando los convenios son la fórmula habitual de articular la cooperación entre dos entes (art. 5.5 de la Ley 30/1992).

IV.3.2. Relaciones de control en el Estatuto.

El Título V EA tiene por rúbrica "Del control sobre la actividad de los órganos del Principado" y en los tres artículos a los que ha quedado reducido tras la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero no deja de ser una adaptación de los epígrafes *a), c) y d)* del art. 153 CE. En tal sentido se declara el sometimiento único de las Leyes regionales al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional (art. 52), la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de actos y reglamentos de la Administración del Principado (art. 54) y, en renovada redacción, las atribuciones fiscalizadoras de la Sindicatura de Cuentas del Principado, "sin perjuicio de las funciones del Tribunal de Cuentas *del Reino*" (art. 55.1). Connotación monárquica que, por cierto, ni está en la CE ni en la primitiva redacción estatutaria que hablaba de Tribunal de Cuentas del Estado.

Procede recordar que nuestra norma fundamental, tan dada en otras ocasiones a evidenciar su precisión jurídico-administrativa (constitucionalizando, por ejemplo, la jurisdicción contenciosa, los contratos administrativos, las sanciones administrativas o la indisponibilidad demanial), denominó, con lenguaje coloquial, *control* a lo que es actividad jurisdiccional pura. Es más: el control de la Administración surge como antítesis, primero, y sucedáneo después, de la potestad jurisdiccional, al vetar los revolucionarios franceses en 1789 toda injerencia de los Tribunales en la actividad gubernativa. El control es una relación jurídica bilateral en la que, a la postre, se impone la interpretación legal o el criterio de oportunidad del sujeto u órgano controlador sobre el controlado. La jurisdicción es imparcial, independiente y ajena a los intereses que alimentan las pretensiones de las partes. Por eso ni el Tribunal

Constitucional, ni los Tribunales del orden contencioso ni la llamada jurisdicción contable son órganos que ejerzan el control del Estado sobre las Comunidades Autónomas; muy diversamente encarnan la independencia y tecnicismo propios de quien es juez, pero nunca parte.

IV.3.3. Relaciones de coordinación.

Ya se ha hecho alusión al *desuso* en que ha caído la facultad coordinadora de los Delegados del Gobierno en la Comunidad Autónoma que la CE encomienda, en un condicionado "cuando proceda" de escaso éxito hasta la fecha. La razón de este fracaso estriba en que el art. 154 CE es una traducción casi literal del art. 124 de la Constitución italiana y el contexto presenta diferencias abismales. En Italia el Comisario del Gobierno es, fundamentalmente, un órgano de control que da el visto bueno a numerosas disposiciones y actos regionales; algo impensable en el modelo español. Por ello no podía aceptarse pacíficamente que en una relación de horizontalidad una de las partes ejerciera las funciones de coordinación. La propia Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado acepta esta situación de hecho y relega claramente las misiones coordinadoras del Delegado del Gobierno, pues ya no dice, como la CE, que éste *coordina* la actividad estatal con la propia de la Comunidad, sino que deberá "mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos, con la de la Comunidad Autónoma..." (art. 22.2.a).

Tampoco debe omitirse que la potestad coordinadora del Estado puede ser, en determinados sectores, un título competencial del Estado. Tal es el caso de la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), de la coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15ª CE) o de la coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16ª CE). A propósito de esta última, la STC 42/1983, FJ 3, dirá que "la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema".

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Administrativo Común, tras omitir el principio de coordinación en el elenco de los que rigen las relaciones interadministrativas (art. 4), entre los que sí figuran la lealtad institucional, la asistencia activa, la cooperación y la colaboración, prevé, como se ha dicho ya, órganos bilaterales o multilaterales de coordinación o cooperación, según los casos, en materias en las que exista interrelación competencial (art. 5.1) .

IV.3.4. Relaciones de cooperación y de colaboración.

La cooperación, como venimos diciendo, puede articularse de manera bilateral o multilateral. En el primer caso la Ley estatal habla de Comisiones Bilaterales de Cooperación (de ámbito general) y, en el segundo, de Conferencias Sectoriales, que son convocadas por los Ministros con competencia sobre las materias que vayan a ser objeto de la Conferencia Sectorial y en la que participan sus homólogos de las

Comunidades Autónomas. Pueden adoptar acuerdos, denominados Convenios de Conferencia Sectorial.

También la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes pueden celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones autonómicas. Los instrumentos de formalización deberán especificar la capacidad jurídica de las partes, la competencia ejercida por cada firmante, la financiación, plazo de duración, causas de extinción y necesidad, o no, de establecer una organización estable. También puede preverse la creación de órganos mixtos de vigilancia, control e interpretación de los convenios (art. 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Tanto los Convenios de Conferencia Sectorial como los de colaboración deben ser comunicados al Senado y publicados en el "Boletín Oficial del Estado" y en el Diario Oficial de las Comunidades Autónomas implicadas.

El Principado de Asturias ha celebrado numerosos convenios de colaboración con la Administración estatal a efectos de gestionar numerosos servicios vinculados a competencias de titularidad estatal. La materia cultural ha sido un ejemplo muy claro a este respecto. A modo de ejemplo, debe recordarse que, en tanto el Principado de Asturias no dispuso de competencias en materia educativa, la enseñanza del bable, que siempre fue una atribución de la Comunidad Autónoma, sólo pudo materializarse en las enseñanzas regladas merced a convenios de colaboración con la Administración del Estado. En la última década, según el *Informe Comunidades Autónomas* realizado por el Instituto de Derecho Público de Barcelona, el Principado de Asturias ha suscrito entre veinte y treinta convenios de colaboración al año.

IV.4. ACTIVIDAD EXTERIOR DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS[*].

IV.4.1. Introducción.

A los veinte años de la entrada en vigor del EA, nadie niega que las Comunidades Autónomas pueden (y deben) desarrollar en el ejercicio de sus com-

[*] **BERNARDO FERNÁNDEZ PÉREZ**, Profesor de Derecho Comunitario Europeo. Universidad de Oviedo. Ex Vicepresidente del Principado de Asturias. N.A.: Uno invoca las mismas dificultades de acceso a la información que disculpaban las omisiones ajenas, para pedir benevolencia con las limitaciones que el lector haya advertido en este trabajo. En cualquier caso, conste que los errores e insuficiencias de estas páginas no se deben a Gonzalo Riesgo Fernández, Asesor jurídico de la Dirección General de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos del Principado de Asturias, gracias a quien fue posible luchar contra carencias de información, de las que, por razones que no vienen ahora a cuento, uno es también en parte responsable.

Nota bibliográfica: Andrés Sáenz de Santa María, P., Fernández Pérez, B., «Las regiones en el proceso de construcción de la Unión Europea», *Revista Asturiana de Economía*, nº l, 1994; Arias Martínez, M.A., *Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario: un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998; Beltrán García, S., *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro,* Bellaterra, Institut d'Estudis Autonòmics – Universitat Autonoma de Barcelona, 2001; Borrás Rodríguez, A., "La posición internacional de las Comunidades Autónomas", en P. Pérez Tremps, (coord.), M. A. Cabellos Espiérrez, E. Roig Molès, (colaboradores), *La participación europea y la acción exterior de*

petencias una limitada *actividad* o *acción exterior,* hecho además que la práctica no desmiente. Para confirmarlo, bastaría hoy revisar la organización de las diversas Comunidades y, en especial, las estructuras orgánicas de sus Administraciones. Aunque es sabido que las normas autonómicas que regulan en cada Comunidad la estructura de su Consejo de Gobierno y de su Administración, ya sean de rango

---

las Comunidades Autónomas, Barcelona/Madrid, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, M. Pons, 1998*;* Cienfuegos Mateo, M., "La coordinación de los asuntos europeos en las Administraciones Autonómicas", *Revista de Estudios Políticos,* nº 108, 2000; Conde Martínez, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de Gobiernos territoriales y la integración internacional,* Madrid, Tecnos, 2000; Dastis Quecedo, A., "La Administración española ante la Unión Europea", *Revista de Estudios Políticos,* nº 90, 1995. Fernández de Casadevante Romaní, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada,* Madrid, Editorial Dilex – Universidad Rey Juan Carlos, 2001; Fernández Pérez, B., "La Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", *Revista Española de Derecho Internacional*, 1, 1996; "Creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea" *Ibidem,* 2, 1996; "La Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", *Ibidem*, 1, 1997, "Artículos 8 y 34", en R. Bocanegra Sierra (director), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1987; González Campos, J.D., en Seminario sobre "Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas" y se recoge sintéticamente en la ponencia de*.;* G. Jáuregui Bereciartu, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986; L. Ortúzar Andéchaga, E. Gómez Campo, A. Hernández Lafuente, *La participación de las Comunidades Autonómas en los asuntos comunitarios europeos*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995; M. Pérez González (Director científico), F. Mariño Menéndez, F. Aldecoa Luzurraga (Coordinadores), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (Volumen I), Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994; P. Pérez Tremps, (coord.), M. A. Cabellos Espiérrez, E. Roig Molès, (colaboradores), *La participación europea..., cit*,; Remiro Brotons, A., en "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", en M. Ramírez Jiménez (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979; también en *La acción exterior del Estado,* Madrid, Tecnos, 1984; E. Roig Molés, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002; Rubio Llorente, F., "El Estado entre las Comunidades Autónomas y Europa", en J. Tussel, E. Lamo de Espinosa, R. Pardo (eds.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española,* Madrid, Alianza Editorial, 1996. Sosa Wagner, F., (en colaboración con R. Caballero)., " Artículo 12", en R. Bocanegra Sierra (director), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1987; VV.AA., *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejo de Ministros de la Unión Europea*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998; VV.AA., *El funcionamiento del Estado Autonómico,* Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, en especial las aportaciones de P. Andrés Sáenz de Santa María, "El Derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias" y de L. Ortúzar Andéchaga, "La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comuitarios europeos". Los datos de la cooperación al desarrollo realizados por el Principado de Asturias en el año 2000 están extraídos del resumen de la comparecencia del Consejero de Asuntos Sociales, el 26 de junio de 2001, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, que puede leerse en "Informe de la Ponencia de estudio sobre cooperación descentralizada, constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado" *BOCG. Senado,* núm. 6085, de 5 marzo de 2003. La información sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los distintos Comités de la Comisión procede, la relativa al período 1998-2002, de un Informe de evaluación realizado por responsables de las propias Comunidades y que circuló entre ellas; la del período 2003-2006, de la documentación utilizada en el seno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en su reunión de marzo de 2003. En P. Pérez Tremps, (coord.), *La participación, cit.,* se incluye un análisis de A. Mangas Martín de lo que significa esta participación y una valoración del agitado proceso de reparto de los Comités entre las Comunidades Autónomas, así como el debate que siguió a esta ponencia, en el que interviene un representante del Principado. La iniciativa de creación de la CALRE partió de la Presidencia de la Junta General de Asturias; su gestación y el análisis de los problemas que venía a paliar, pueden consultarse en la obra *Parlamentos Regionales Europeos /Europaïsche Regionalparlamente/ Parlements Régionaux Européens/Parlamenti Regionali Europei/Parlamentos Regionais Europeus*, Oviedo, 1997, que recoge estudios de B. Fernández Pérez, A. Arce Janáriz, F. Bastida Freijedo y R. Punset Blanco. La actividad de la CALRE puede seguirse en http://www.calre.net/

legal o, con mayor frecuencia, de rango reglamentario, no constituyen títulos atributivos de competencia ni bases jurídicas de la delimitación competencial, sí son un indicio claro de la existencia pacífica de ámbitos efectivos de actividad autonómica. Hojear ese conjunto normativo en los *Boletines Oficiales*, u ojearlo en las bases datos informatizadas, permite concluir que no hay en 2003 Comunidad Autónoma que no prevea en la estructura de sus órganos de Gobierno (incluso en la organización interna del poder legislativo) una dimensión exterior de su actividad y del ejercicio de sus funciones, ya que todas disponen de Consejerías o Departamentos, o de otras unidades inferiores, dedicadas a dirigir y gestionar las *relaciones exteriores* o *externas*, la *cooperación exterior* o, en la denominación que recibe en la mayoría de ellas, de hecho en más de una decena en la actualidad, la *acción exterior* de la Comunidad.

El Principado de Asturias no constituye una excepción en este panorama: 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 mudó en Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores.

IV.4.1.1. 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, según la perspectiva analítica que se adopte o el sector doctrinal al que se pertenezca 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, FJ 4); o quizás diríamos mejor de ámbito "integrado" en el que se desarrolla, más que una acción exterior, una "acción europea".

Las manifestaciones de la acción exterior de las Comunidades Autónomas son muy variadas. Para distinguir y clasificar esta complejidad 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 se trate incluso de relaciones con esos mismos Estados. Desde un punto de vista estatutario, 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 art. 15.1 EA, refiere todas las competencias de una Comunidad Autónoma a su propio territorio).

En consecuencia, como primer trámite conceptual, 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.

Es obvio que, en el contexto de este análisis, por actividad exterior de una Comunidad Autónoma se entiende 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.

IV.4.1.2. La diversidad de manifestaciones de la acción exterior: la actividad directa y la actividad indirecta.

De la práctica consolidada en las dos últimas décadas en el ámbito exterior así definido, cabe inducir una serie de manifestaciones que, además de la acción conexa con la derivada de la pertenencia de España a la Unión Europea (la llamada por algunos "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 cooperación transfronteriza, pasando por la emisión de declaraciones conjuntas, por la cooperación interterritorial, el asociacionismo regional, la cooperación al desarrollo, las actuaciones promocionales en el exterior o los meros viajes al extranjero de las autoridades autonómicas. Manifestaciones tan variadas de la acción exterior de las Comunidades Autónomas pueden agruparse en dos grandes clases de actividad, la *directa* y la *indirecta.*

En el primer tipo se incluyen aquellas relaciones mediante las cuales las Comunidades, actuando por sí mismas, se proyectan internacionalmente mediante acuerdos de cooperación interregional y transfronteriza, mediante la apertura de "Delegaciones" u "Oficinas" de carácter permanente en otros países, la creación de entes que gestionan la propia cooperación, los viajes al extranjero de las autoridades regionales, la participación en Asociaciones internacionales de regiones, la cooperación al desarrollo, la 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 "a ciertos efectos" como interno.

IV.4.2. Las condiciones de posibilidad de la acción exterior de las Comunidades Autónomas: una ojeada retrospectiva.

Desde una perspectiva jurídica, no sociológica o propia de la disciplina que analiza las relaciones internacionales, la viabilidad de una acción exterior de las Comunidades Autónomas, una cuestión que hoy parece exenta de controversias, no parecía en 1982 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.

IV.4.2.1. La delimitación competencial en materia de acción exterior.

Para reconstruir brevemente el curso de la contienda es necesario tener presente la delimitación competencial que efectúa el bloque de la constitucionalidad en materia de acción exterior. En este sentido el art. 149.1.3ª CE 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 CE 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 relacionados casi exclusivamente con una de las manifestaciones de la acción exterior indirecta, la conectada con la actividad convencional del Estado, ya que constituyen excepción (art. 37.2 EA de Canarias) los que contemplan el fenómeno de la integración comunitaria o se refieren vagamente (art. 1 EA de Canarias; art. 6.1. h) EA de Extremadura) a formas de acción exterior directa.

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

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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 la 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 se dividió entre quienes defendían lo que puede denominarse *alcance sustancial* del concepto (las "relaciones internacionales" eran una materia enteriza, una más de las enunciadas en los arts. 148 y 149 CE 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).

IV.4.2.2. 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 STC 153/1989, 17/1991 ó 80/1993. En la sentencia 165/94 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 149.1.3ª 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 149.1.3ª 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 149.13ª 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 149.1.3ª 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 independiente 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 Tribunal Constitucional determinó en la Sentencia de 1994 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 antes 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 (SSTC 252/1988, FJ 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 236/1991, 79/1992; 117/1992, 80/1993; 67/1996, 146/1996, 147/1996; 13/1998).

IV.4.2.3. 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'."

IV.4.3. La regulación de las manifestaciones de la acción exterior directa e indirecta en el Estatuto de Autonomía.

El EA guarda silencio respecto de la acción exterior directa y contiene cuatro disposiciones en relación con la acción exterior indirecta, los arts. 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 art. 8, apartado segundo, que conserva la redacción originaria dada al EA 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 3/1984, de reconocimiento de la asturianía) ni la de rango reglamentario producida por el Principado para desarrollar el art. 8 EA contienen precisión alguna en relación con el apartado segundo del precepto.

A diferencia de otros Estatutos, el EA 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 art. 22 EA. 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 regulación 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 EA a iniciativa de la Asamblea de Diputados Provinciales y Parlamentarios de Asturias, que las contempló en el Proyecto. 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 EA 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 (art. 33.4 EA, 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 (art. 24.12 EA) atribuyó una nueva competencia a la Junta General, concordante con el derecho regulado en el art. 33.4 EA. 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 art. 33.4 EA) 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 EA impone (el art. 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 ultimo, regula el tratamiento que ha de recibir la información en el esquema de relaciones interorgánicas.

La reforma de 1999 alteró la cabecera del art. 12 EA 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 art. 93 CE, o a los denominados "artículos europeos", tal que el 23 de la Constitución alemana. La iniciativa no prosperó.

IV.4.4. La organización interna de la acción exterior del Principado de Asturias.

La evolución de la estructura de la Administración del Principado refleja el desarrollo progresivo de la actividad exterior del Principado. No obstante, este reflejo orgánico cristaliza de modo principal en el sector europeo, en la gestión y seguimiento de los asuntos comunitarios.

IV.4.4.1. La estructura orgánico-administrativa de la acción europea.

La primera ordenación de la estructura orgánica de la Administración del Principado (Decreto 6/1982, de 25 de mayo) no contempla una organización específica relativa a la acción europea, ni a la acción exterior en general. La primera concreción, indirecta aún, se efectúa al regular en 1984 la estructura de asistencia a la Presidencia del Principado, y se hace eco de la inminencia de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, cuya negociación se desarrollaba por entonces. En

efecto, el Decreto 2/1984, de 13 de enero, regula la estructura orgánica del Gabinete Técnico de la Presidencia del Principado en el que crea una Secretaría de Relaciones Institucionales a la que, entre otras funciones, se encomienda el asesoramiento, seguimiento y estudio de las repercusiones que se derivarán para Asturias del proceso de integración de España en las Comunidades. La vocación de atender con la creación de la Secretaría la gestión de relaciones no sólo internas lo prueba el hecho de que se buscara para desempeñarla a un funcionario del cuerpo diplomático, quien no sólo asistió en sus funciones a la Presidencia de la Comunidad, sino a la Consejería de la Presidencia, departamento que posteriormente se haría cargo de la gestión de la acción exterior.

En paralelo a la creación de la Secretaría citada, el Consejo de Gobierno acordó constituir (Decreto 18/1984, de 23 de febrero) una Comisión de Seguimiento y Estudio de las negociaciones de adhesión, que evaluó, con el apoyo técnico de la Universidad de Oviedo, las repercusiones de la adhesión sobre los diversos sectores económicos de Asturias.

Antes incluso de la firma del Tratado de Adhesión, se creó en la Administración del Principado, en mayo de 1985, la Oficina de Asesoramiento del Principado de Asturias en cuestiones relativas a la Comunidad Económica Europea (OFACE), adscrita como órgano de asesoramiento y apoyo a la Consejería de la Presidencia (Decreto 34/1985, de 2 de mayo), y se la dotó mediante convocatoria pública de personal especializado. A la OFACE se encomendó, en ese o en ulteriores momentos, el asesoramiento a los distintos órganos de la Administración en cuestiones técnicas derivadas de la integración, la organización de procesos de formación en materias comunitarias, el diseño de campañas divulgativas, la cooperación e información en materia comunitaria con otras unidades igualmente especializadas que pudieran organizarse en otras instituciones o entidades regionales, el seguimiento y estudio del Derecho y de las políticas comunitarias y su adecuación con las actuaciones que promoviera el Principado, y el análisis del impacto del proceso de integración europea.

Al mismo tiempo, el Principado mantuvo el contacto con la Universidad de Oviedo mediante la suscripción de un Convenio de colaboración con el Centro de Documentación Europea dependiente de la Universidad, colaboración que, transcurridos más de tres lustros, aún persiste, salvo un breve paréntesis durante parte de la legislatura 1995-1999. Esta colaboración se intentó ampliar en 2001 a otras entidades (Cámaras de Comercio, Instituto de Fomento Regional) mediante la creación de una red común de información, *Eurastur*.

A partir de 1985 y hasta 1999, la acción exterior, básicamente la europea, se dirigió y gestionó en el Principado, en sus aspectos políticos, jurídicos e institucionales, desde la Consejería de la Presidencia (o Consejería equivalente en funciones, aunque variara su denominación), cuyo titular representó de forma continuada al Principado en los organismos de colaboración con el Estado en asuntos comunitarios, en las asociaciones europeas de regiones de las que la Comunidad fue miembro fundador o a las que se adhirió, en los foros de cooperación interregional y en los organismos europeos de representación regional, aunque no fueran estrictamente comunitarios, como el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. La Consejería gestionó asimismo las primeras acciones de cooperación al desarrollo que emprendió el Principado de Asturias.

De manera complementaria, los aspectos relativos a la programación y gestión de los recursos derivados de los fondos estructurales se efectuó desde la Consejería

encargada de los aspectos relativos a la Hacienda y Economía del Principado, aunque las negociaciones que a finales de 1986 y principios de 1987 concluyeron en la aprobación para Asturias del primer Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC) que se aplicó en España, se llevaron también desde la Consejería de la Presidencia.

Esta estructura configura una gestión de los asuntos europeos *básicamente dualista*, por la implicación básica de dos Departamentos, aunque con frecuencia se olvida o pasa generalmente desapercibido que la gestión de las muy importantes ayudas agrícolas de origen comunitario (procedentes del FEOGA, sección Garantía) se lleva a cabo siempre, no sólo en el Principado sino en las demás Comunidades Autónomas, por la Consejería de Agricultura (o de Medio Rural), con lo que acaso convendría calificar de pluralista este tipo de estructura administrativa.

La coordinación de este dualismo o bicefalismo en la gestión de la acción del Principado en asuntos comunitarios se articuló mediante la creación de una Comisión de Coordinación para los Asuntos Comunitarios (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de febrero de 1986), órgano presidido por el Consejero de la Presidencia y vicepresidido por el Consejero de Hacienda y Economía. La fluidez en las relaciones entre las Consejerías competentes en la gestión de los asuntos comunitarios acaso explique el escaso número de reuniones de este órgano de coordinación creado en 1986. En 1994 se reguló de nuevo esta Comisión, ahora mediante una norma de rango reglamentario (Decreto 14/1994, de 27 de enero), y se crearon en su seno dos Subcomisiones, una de Asuntos Generales y otra de Instrumentos Financieros. Pese a la "refundación", no consta que la Comisión hubiera incrementado su ritmo de actividad.

Hasta la legislatura 1995-1999, ésta fue la estructura orgánica básica del modelo de gestión de la acción exterior de ámbito europeo del Principado, sin más variaciones que los cambios en la denominación de la Consejería de la Presidencia, que en 1991 pasó a tener rango de Vicepresidencia con el nombre de Consejería de Interior y Administraciones Públicas, la apertura de una Oficina del Principado en Bruselas, y un cambio en la naturaleza de la OFACE, que de órgano de asesoramiento y apoyo adscrito inmediatamente al responsable de la Consejería pasó a ser una unidad con nivel orgánico de Servicio, dependiente de la Dirección Regional de Relaciones con las Administraciones Públicas, órgano central de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas.

En 1995, con el cambio de orientación política del Gobierno del Principado, se reformó la estructura administrativa de gestión de los asuntos europeos: la Presidencia del Principado y de su Consejo de Gobierno asumió directamente la dirección de la acción europea del Principado, de forma que la OFACE quedó adscrita a los órganos de apoyo político y técnico de la Presidencia, pasando a depender de la Secretaría General de Presidencia, a la que se encomendaban además "las relaciones del Principado de Asturias con las oficinas de éste en Madrid y ante la Unión Europea en Bruselas" (art. 6 Decreto 116/95, de 27 de julio, corregido por una Rectificación de errores de 24 de enero de 1996; el Decreto 117/95, de 27 de julio, que regula la estructura orgánica de la Consejería de Cooperación refleja la incorporación de "las funciones de asesoramiento relativas a las Comunidades Europeas … al (sic) Gabinete de la Presidencia"). No obstante, la gestión de los fondos estructurales siguió adscrita a la Consejería de Economía.

Con el inicio de la legislatura 1999-2003, la ordenación de la estructura orgánica de la acción exterior de ámbito europeo experimenta una modificación relevante, al

crearse en la Administración del Principado la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos (Decreto 10/1999, de 20 de julio, del Presidente del Principado), a la que se asignan "las funciones en materia de asuntos europeos actualmente atribuidas a otros departamentos", con lo que se pone fin al dualismo que había presidido la gestión de los asuntos comunitarios en la Administración autonómica y se instaura un modelo monista que hace depender del mismo departamento los aspecto jurídico-institucionales y los económicos y financieros derivados de la integración europea.

El cambio se consolida y desarrolla al regular la estructura orgánica básica de la nueva Consejería (Decreto 62/1999, de 10 de agosto), momento en el que crea una Viconsejería de Asuntos Europeos, órgano central de densa estructura orgánica. En efecto, de la Viceconsejería dependerán dos Direcciones Generales, la de Programación Comunitaria y la de Coordinación Jurídica e Institucional; un Servicio, la Oficina de Representación del Principado de Asturias en Bruselas (que se analiza en el apartado 5), y dos órganos colegiados, dos Comisiones de cuya actividad no hay rastro ni desarrollo reglamentario, una de Seguimiento de Actuaciones con Financiación Comunitaria, y otra Interdepartamental para Asuntos Jurídicos e Institucionales relacionados con la Unión Europea.

A la Dirección de Programación Comunitaria se le asignan las funciones de elaboración, seguimiento y evolución del Programa de Desarrollo Regional; la coordinación y control de idoneidad de los objetivos de todas las acciones realizada por el Gobierno Regional y entidades dependientes de él con financiación de la Unión Europea; la vigilancia de la coherencia de las acciones con financiación comunitaria con el resto de las actuaciones relevantes para el desarrollo regional que realizaran otras Administraciones Publicas y aun el sector privado; el análisis y propuesta de las solicitudes de ayudas que se promovieran con cargo a los "fondos Feder" (sic) y de cohesión.

A la Dirección de Coordinación Jurídica e Institucional se encomendó la coordinación general, el impulso, seguimiento y evaluación permanentes de las actuaciones del Gobierno Regional relacionadas con la Unión Europea que no tuvieran naturaleza económica o financiera, y la supervisión y control de adecuación de los proyectos normativos o actuaciones del Principado al derecho comunitario; el control de las ayudas públicas; la canalización y control de todas las comunicaciones oficiales de las Consejerías y demás entes dependientes del Gobierno Regional con las instituciones comunitarias y, especialmente, con la Comisión; la dirección de la respuesta y reacción de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de infracción del derecho comunitario en materias competencia del Principado; la coordinación de la participación de las autoridades y funcionarios del Gobierno Regional en los distintos organismos que intervienen en los procesos de decisión comunitarios, tanto en la fase nacional con en la específicamente comunitaria; la propuesta al Gobierno de la interposición directa de recursos, así como interesar del Gobierno de la Nación su presentación o el apoyo a los presentados por otros Estados miembros o Instituciones comunitarias, contra actos comunitarios que puedan perjudicar los intereses del Principado; el fomento de las acciones de cooperación interregional; la puesta a disposición del Gobierno Regional y de la sociedad asturiana en general de formación e información sobre las políticas de la Unión Europea.

Tan ambiciosa estructura permaneció en pie menos de dos años. En abril de 2001 (Decreto 40/2001, de 11 de abril) se reguló de nuevo la estructura orgánica de

la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos, introduciendo una revisión del modelo de organización de la acción europea en el Principado que reintrodujo una estructura orgánica propia del sistema dualista. En efecto, la reforma supuso: a) la supresión de la Viceconsejería de Asuntos Europeos; b) la reasignación a la Consejería de Hacienda de las funciones relacionadas con la programación económica y con la gestión de los recursos financieros procedentes de los fondos comunitarios, con la consiguiente supresión en la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos de la Dirección General de Programación Comunitaria; c) la conversión de la Dirección de Coordinación Jurídica e Institucional en Dirección General de Asuntos Europeos, manteniendo invariable el conjunto de sus funciones; d) la configuración de la Oficina de Representación del Principado de Asturias en Bruselas como órgano desconcentrado con nivel de Servicio, y e) la supresión en la Consejería de la Comisión de Seguimiento de Actuaciones con Financiación Comunitaria, y la conversión de la Interdepartamental para Asuntos Jurídicos e Institucionales relacionados con la Unión Europea en Comisión Interdepartamental para Asuntos Europeos.

IV.4.4.2. La estructura orgánico-administrativa de la acción exterior.

La estructura de la Administración "exterior" del Principado de Asturias estuvo básicamente centrada en la acción europea, pero ello no significó que no hubiera cristalizado también una incipiente estructura dedicada a la gestión de la acción exterior no comunitaria. En este campo cabría distinguir la estructura administrativa de gestión directa de la estructura de gestión indirecta o descentralizada.

En el primer campo, destacan la organización creada para articular las relaciones del Principado con las comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias, tanto en el resto de España como en otros países y la relativa a la cooperación al desarrollo.

La disposición estatutaria que regula las relaciones con las comunidades asturianas (art. 8 EA) fue desarrollada por la Ley 3/1984, de 9 de mayo, de reconocimiento de la asturianía, que creó un órgano colegiado de carácter deliberante y con funciones consultivas y de asesoramiento, el Consejo de Comunidades Asturianas, del que depende funcionalmente una Oficina de Relaciones con las Comunidades Asturianas, adscrita orgánicamente a la Presidencia del Principado. La Oficina, en consecuencia, se adscribió desde entonces a alguno de los órganos de asesoramiento y apoyo de la Presidencia, el Gabinete, la Secretaría General u otros específicos. De ahí que el área de gestión de la relación con las comunidades asturianas no dependiera en ningún momento de una Consejería concreta, sino del órgano institucional unipersonal del Principado que ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma, el Presidente. No obstante, en la práctica, el área estuvo atendida en su gestión ordinaria por la Consejería de Cultura, por la de Presidencia, por la de Interior y Administraciones Públicas o por la de Cooperación. En la legislatura de 1999-2003, la gestión ordinaria e incluso las consignaciones presupuestarias que atendieron al cumplimiento de las funciones vinculadas al reconocimiento de la asturianía y al mantenimiento de los vínculos con las comunidades asturianas se residenció en la Consejería de Asuntos Sociales.

El área de cooperación al desarrollo se gestionó durante años desde la Consejería de la Presidencia, la de Interior y Administraciones Públicas o la de Cooperación, sin

llegar a crear unidades administrativas especificas; en 1995, no obstante, comenzó un proceso de institucionalización progresiva de este ámbito, al establecerse un Consejo Regional para la Cooperación al Desarrollo (Decreto 15/1995, de 16 de febrero). Más recientemente, la cooperación al desarrollo contó con una cobertura orgánica singular aunque no exclusiva, gestionándose desde la Consejería de Asuntos Sociales, Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones.

La estructura de administración indirecta o descentralizada surge en el campo de las acciones de promoción de inversiones, comercial, turística y cultural. Si bien estas áreas no desconocen la intervención directa del Principado de Asturias a través de la estructura administrativa ordinaria, en ellas surgieron formas de actuación indirecta y se crearon entidades singulares para desarrollarla, de forma que organizaciones dotadas de personalidad jurídica propia, pública o privada, pero dependientes del Principado de Asturias, como el Instituto de Fomento Regional, en la actualidad Instituto de Desarrollo del Principado de Asturias, la Sociedad Regional de Promoción o la Sociedad Regional de Turismo, desarrollaron funciones que, en parte, entrañan actividad exterior del Principado. En ocasiones, el recurso a estas modalidades organizativas implicó la creación de entidades estrictamente privadas, pero en cuyo proceso de constitución y financiación el Principado ocupó una posición central. Así, la Asociación de Exportadores Asturianos (Exportastur), constituida en 1984 por iniciativa del Gobierno del Principado de Asturias con el objetivo de contribuir al desarrollo del comercio exterior de la región mediante la prestación de servicios externos a las empresas para favorecer su salida a los mercados internacionales; la Asociación cuenta con diversos servicios de promoción comercial, a través de una red exterior con Oficinas o Centros de Apoyo en Brasil (São Paulo), Marruecos (Casablanca), México (México D. F.), Reino Unido, etc.

IV.4.4.3. La estructura orgánico-administrativa vigente en la actualidad.

La legislatura 2003-2007 instaura un nuevo modelo de gestión, de naturaleza híbrida. Debido a una pluralidad de factores (la influencia quizás de la forma de organizar la acción exterior en otras Comunidades Autónomas; la necesidad acaso de encontrar ciertos equilibrios en el reparto de las áreas de poder, equilibrios a los que obliga todo gobierno de coalición), con el inicio de la legislatura se ha despiezado en el Principado la estructura administrativa que atendía la actividad exterior de la Comunidad Autónoma, y reconstruido su estructura y distribuido las funciones vinculadas a ella de un modo peculiar. Como en este campo apenas hay hecho que no goce de precedente, podría afirmarse que el modelo actual se inspira parcialmente en la estructura vigente en el País Vasco, en Galicia, en Andalucía, en Extremadura o en Valencia, o que recupera parte de la experiencia organizativa de la legislatura 1995-1999; pero, en realidad, el nuevo modelo, en la medida en que no sólo responde a la alternativa monismo/dualismo en la organización de la acción europea de una Comunidad Autónoma, sino que fragmenta la gestión de la componente política y jurídico-institucional, constituye una experiencia particular, fruto quizás de la coyuntura, que sólo el trascurso del tiempo permitirá evaluar.

En efecto, el examen comparado de las estructuras vigentes en las Comunidades Autónomas permite concluir que todas ellas encomiendan la dirección inmediata (la mediata corresponderá al Consejo de Gobierno) de la acción o relación exterior en

torno a un órgano directivo (la Presidencia de la Comunidad o una Consejería), aunque en la administración de los asuntos europeos se posibilite, o bien una gestión monista que no distingue los aspectos jurídico-institucionales de los financieros (una única Consejería responsable, como parece ser el caso, por ejemplo, en Aragón, en Madrid por el momento, quizás en Castilla y León), o bien una gestión dualista que sí la diferencia (lo que propicia la concurrencia, como sucede en la mayoría de las Comunidades Autónomas, del órgano horizontal competente en materia de acción exterior y de la Consejería de Hacienda o Economía, que gestiona los recursos financieros de origen europeo); y todo ello, como se apuntaba más arriba, sin menoscabar el ámbito de gestión propio de las Consejerías de Agricultura o de Medio Rural o Desarrollo Rural, u otras Consejerías sectoriales.

La nueva estructura orgánica de la Administración del Principado es singular, y se caracteriza por la creación de una Consejería de Justicia, Seguridad y Relaciones Exteriores, a la que se asignan "las funciones relativas a Asuntos Europeos actualmente atribuidas a la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos, excepto las ejercidas por la Oficina de Representación del Principado de Asturias en Bruselas", que se atribuyen, junto con las relativas al reconocimiento de la asturianía y el apoyo a las comunidades asturianas, a la Consejería de la Presidencia (Decreto 9/2003, de 7 de julio, del Presidente del Principado, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma). Sin embargo, la asignación de funciones europeas a la Consejería de la Presidencia se revela meramente provisional, ya que su destino final es la Presidencia del Principado, en su condición de órgano de representación del Principado que tiene, además, encomendadas la dirección y coordinación de la acción de gobierno. En efecto, a la Presidencia se adscriben directamente la "Delegación del Principado de Asturias en Madrid" y la "Delegación del Principado de Asturias en Bruselas", de "la que depende la Oficina de Representación del Principado de Asturias en la citada capital" (Decreto 82/2003, de 24 de julio, de estructura orgánica de los órganos de apoyo de la Presidencia del Principado de Asturias). Por otro lado, mediante una interpretación laxa del art. 15 Ley 3/1984, se adscribe a la Consejería de la Presidencia, haciéndola depender de la Dirección General de Relaciones Institucionales y del Servicio Jurídico, la Oficina de Relaciones con las Comunidades Asturianas, "que actuará al servicio y bajo la dependencia del Consejo de Comunidades Asturianas", organismo que "se relaciona con la Comunidad Autónoma a través de la Consejería de la Presidencia" (Decreto 83/2003, de 24 de julio, de estructura orgánica básica de la Consejería de la Presidencia). La gestión de los recursos financieros procedentes de la Unión Europea continúa en la Consejería de Economía y Administración Pública.

Pese a la distribución laberíntica de las funciones de ámbito comunitario y de las vinculadas con las relaciones con las comunidades asturianas, así como la concentración en la Presidencia de la representación exterior (no sólo comunitaria, lo que se deduce de la adscripción de las "Delegaciones" existentes), la creación de la nueva Consejería supone el reconocimiento expreso en el Principado del ejercicio de una actividad exterior que desborda el círculo de la Unión Europea. En efecto, de la estructura orgánica de la Consejería se derivan funciones en el ámbito comunitario y en el estrictamente exterior, lo que prueba la existencia de un órgano central, la Dirección General de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos, y de dos órganos desconcentrados, la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo y la Agencia Asturiana de Emigración (Decreto 87/2003, de 29 de julio).

A la Dirección General de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos le corresponde el ejercicio de las funciones de coordinación e impulso de la acción del Principado de Asturias en su proyección exterior, así como el ejercicio de las funciones de coordinación general, impulso, seguimiento y evaluación permanente de los asuntos relacionados con la Unión Europea, sin perjuicio de las funciones atribuidas en este ámbito a los órganos de apoyo a la Presidencia del Principado de Asturias, a la Consejería de la Presidencia y a la Consejería de Economía y Administración Pública. De la Dirección depende un Área de Relaciones Exteriores, con nivel orgánico de servicio, cuya actividad se corresponde con la ejercía la antigua Dirección General de Asuntos Europeos, pero depurada ahora de las conexiones que implicaba la adscripción a ella de la Oficina de Representación del Principado en Bruselas. En concreto, el Área se encarga de la coordinación de los proyectos y actuaciones de todos los departamentos de la Administración del Principado de Asturias con proyección exterior; la coordinación de las actuaciones de apoyo a las entidades y organismos asturianos con presencia en el exterior; la realización de estudios y formulación de propuestas acerca de la ejecución, dentro del ámbito territorial del Principado de Asturias, de los tratados internacionales en lo que afectan a las materias propias de las competencias del Principado de Asturias; el seguimiento, en colaboración con el Servicio de Relaciones con la Junta General, de las iniciativas de la Junta General del Principado de Asturias en materia de relaciones exteriores; la supervisión de la adecuación de la producción normativa, y en general de todas las actuaciones de la Administración Autonómica relativas al derecho comunitario; la vigilancia y supervisión de la compatibilidad con el Tratado de la Unión Europea de las ayudas públicas otorgadas por la Administración del Principado de Asturias y sus organismos dependientes; la canalización y control de las comunicaciones oficiales de las Consejerías y demás entes dependientes de la Administración del Principado de Asturias con las Instituciones Comunitarias y, en especial, con la Comisión; la dirección de la respuesta y reacción debidas en los procedimientos de infracción abiertos por las autoridades comunitarias en relación con materias de competencia o interés de la Comunidad Autónoma, con especial atención al normal funcionamiento del Mercado Interior Europeo; la participación de las autoridades y de personal funcionario de la Administración del Principado de Asturias en los distintos organismos que intervienen en los procesos de decisión comunitarios, tanto en su fase nacional como en la específicamente comunitaria; la propuesta a la Consejería competente, en colaboración con el Servicio Jurídico del Principado de Asturias, de la interposición directa de recursos, así como interesar del Gobierno del Estado su presentación o el apoyo a recursos presentados por otros Estados miembros o Instituciones Comunitarias ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas contra actos sobre la base de su presunta contradicción con el derecho comunitario que puedan perjudicar los intereses del Principado de Asturias; el fomento de acciones de cooperación interregional en el espacio europeo de interés para el Principado de Asturias; la puesta a disposición de la Administración del Principado de Asturias, y de la sociedad asturiana en general, de formación e información sobre las políticas de la Unión Europea; el apoyo a una eficaz formalización y seguimiento de los proyectos que las entidades públicas o privadas asturianas presenten a las convocatorias comunitarias.

Por su parte, a la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo se le encomienda la planificación y ejecución de la política de cooperación al desarrollo; y a la

Agencia Asturiana de Emigración, la planificación y ejecución de los programas de apoyo a favor de emigrantes residentes fuera de Asturias.

IV.4.4.4. La incidencia de la acción exterior del Principado en la organización de la Junta General del Principado de Asturias.

Aunque la proyección exterior del Principado se refleja fundamentalmente en la estructura de su ejecutivo, también afecta a la organización interna de la Junta General del Principado de Asturias, el órgano institucional representativo que ejerce la potestad legislativa, orienta y controla la acción de gobierno y aprueba los presupuestos en la Comunidad Autónoma. En este campo, influye de nuevo el desarrollo desigual de la actividad exterior, de modo que sólo la vertiente europea encuentra eco en la organización del Parlamento, que en las Legislaturas 1991-1995 y 1995-1999 constituyó una Comisión Permanente no Legislativa para Asuntos Europeos. Con posterioridad, la organización del Parlamento prescindió de esta especialidad, ya que la tramitación de los asuntos europeos se encomendó a una Comisión Permanente Legislativa (durante la legislatura 1999-2003, la de Asuntos institucionales y Europeos, que es además la sede ordinaria de comparecencia de los titulares de los Departamentos de Presidencia y de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos).

IV.4.5. Las manifestaciones de la acción exterior del Principado de Asturias.

La actividad exterior del Principado de Asturias ha generado a lo largo de los veinte años transcurridos desde la entrada en vigor del EA una abundante práctica, cuyas manifestaciones más relevantes expondremos separando la actividad exterior no comunitaria de la acción comunitaria o acción ante la Unión Europea.

IV.4.5.1. La actividad exterior no comunitaria.

Dentro de este sector, conforme a la distinción expuesta en la Introducción, agruparemos las manifestaciones en directas e indirectas.

Una de las manifestaciones de la *acción exterior directa* de una Comunidad Autónoma es la *actividad convencional*, es decir, la posibilidad de que ésta celebre acuerdos que pueden ser de dos tipos, los concluidos con entes extranjeros, de derecho público o privado, para promover intereses específicos, como instrumentos al servicio de sus competencias, y las declaraciones comunes de intenciones sin carácter obligatorio, de naturaleza eminentemente política o no normativa, que establecen cauces de cooperación en ámbitos diversos.

El Principado celebró acuerdos de ambas clases, que se relacionan a continuación, aunque, ante la falta de publicación oficial de los Instrumentos, no puede asegurarse que el elenco agote la práctica asturiana:

-Declaración común del Presidente del Principado de Asturias y del Presidente de la Región de Bretaña, hecha en Rennes el 22 de septiembre de 1988. Este Instrumento preveía promover una línea marítima regular de mercancías entre los

puertos de Gijón y de Lorient, como primer paso para establecer una línea regular mixta, de pasajeros y mercancías; acogerse al programa comunitario SPRINT de intercambio tecnológico entre empresas de las dos regiones, y fomentar el intercambio de estudiantes bretones y asturianos.

-Protocolo de cooperación entre le Principado de Asturias y la Región de Bretaña, firmado en Lorient, el 18 de abril de 1991, por los Presidentes de ambas regiones. Este Protocolo desarrolla la Declaración de 1988 y prevé las aportaciones financieras de ambas regiones para la explotación de la línea marítima Gijón-Lorient, así como intercambios de experiencias en materia de nuevos materiales, calidad industrial, transferencia de tecnología e innovación, turismo y promoción turística, educación y cultura.

-Protocolo de cooperación entre el Principado de Asturias y el Strathclyde Regional Council, firmado en Glasgow en 1989. Preveía el establecimiento de un marco de cooperación del Principado con esta región escocesa con la que Asturias colaboraba en el seno de la Asociación de Regiones de Tradición Industrial (RETI), manifestando ambas partes la voluntad de presentar iniciativas conjuntas a los programas comunitarios SPRINT, COMETT y ERASMUS.

-Acuerdo de Asociación entre las regiones de Strathclyde (Reino Unido), Principado de Asturias (España), Piamonte (Italia) y Sarre (Alemania) para el desarrollo del programa OUVERTURE, firmado en Glasgow el 27 de febrero de 1991.

-Convenio Marco de Cooperación entre el Principado de Asturias y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) para la realización de actividades conjuntas en materia de salud, hecho en Oviedo el 13 de enero de 1993. El Convenio, firmado por el Consejero de Sanidad y Servicios Sociales del Principado y por el Coordinador de la Secretaría Ejecutiva del Plan Regional de Inversiones de la OMS, prevé la cooperación en las áreas de salud mental, organización de servicios de la salud y promoción de la salud, y crea una Comisión Mixta de seguimiento, de composición paritaria. Un Convenio similar fue firmado por la Comunidad andaluza.

-Protocolo de colaboración entre el Principado de Asturias y el Alcalde del Municipio de La Habana, firmado en La Habana en 1994. Preveía la creación de una empresa mixta para el tratamiento de basuras y la participación de la Comunidad Autónoma en la restauración de El Malecón de La Habana.

-Acuerdo de cooperación Ministerio de Agricultura con Gobierno IV de la región Coquimbo y Principado de Asturias del Reino de España, firmado en Santiago de Chile el 8 de noviembre de 1994. (No hemos tenido acceso a su contenido).

-Acuerdo de colaboración Principado de Asturias-España y Corfo-Chile, firmado en Santiago de Chile el 9 de noviembre de 1994. (No hemos tenido acceso a su contenido).

-Acuerdo de amistad y cooperación sociocultural con la Ciudad de Tianjin de la República Popular de China (junio de 1996). (No hemos tenido acceso a su contenido).

-Protocolo de intenciones entre el Principado de Asturias y la Provincia de Regio Emilia para la constitución de una estrategia de cooperación entre entidades territoriales. Este acuerdo, que debían firmar el Consejero de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos del Principado y el Presidente de la Provincia italiana, se negoció a lo largo de los años 1999-2000, pero no es posible afirmar si fue firmado o no, pese a las informaciones en sentido contrario divulgadas a través de los medios regionales de comunicación social. El Protocolo pretendía presentar conjuntamente proyectos a la Unión Europea y establecer una "plataforma común que defina la metodo-

logía para la obtención de recursos europeos que contribuyan a alcanzar los objetivos de desarrollo local y comunitario".

Además de esta práctica convencional desarrollada directamente por el Principado, hay constancia de otros acuerdos en materia de promoción económica y colaboración comercial, concluidos por parte del Instituto de Fomento de Regional, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Industria, creado por Ley 6/1983, de 9 de agosto, y dotado de personalidad jurídica propia:

-Acuerdo de colaboración entre el Instituto de Fomento de Regional y el Instituto Municipal de la Producción, el Trabajo y el Comercio Exterior de Buenos Aires, firmado en Argentina el 4 de noviembre de 1999.

-Acuerdo de cooperación entre el Centro de Promoción de Inversiones Extranjeras y la Colaboración Económica de la República de Cuba y el Instituto de Fomento de Regional, firmado en La Habana el 12 de febrero de 1999.

Convenio de colaboración entre la Camera de Commercio e Industria Italiana per la Spagna (CCIS) y el Instituto de Fomento de Regional, firmado en Oviedo el 29 de mayo de 2001.

La promoción económica, comercial, turística, cultural o de otros aspectos de Asturias en el exterior no sólo se realizó mediante la práctica convencional reseñada, sino también a través de viajes al extranjero de autoridades autonómicas, Presidente o Consejeros, viajes que podían asimismo tener como finalidad el contacto con las comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias, el establecimiento de relaciones de cooperación interregional o, simplemente, la difusión de la imagen de la región o de sus instituciones. El Estado intentó en un principio supervisar esta manifestación de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas mediante dos Circulares de 31 de octubre de 1983 y de 13 de marzo de 1984, dirigidas, respectivamente, a los Delegados del Gobierno en las Comunidades y a las Embajadas y Consulados en el extranjero, con la finalidad de coordinar esta vertiente exterior de las Autonomías y conseguir una mayor eficacia; posteriormente, pretendió regularla mediante un instrumento vinculante (se elaboró un proyecto de Real Decreto que no llegó a aprobarse) y, por último, optó por la vía de invitar a las autoridades autonómicas a desarrollar los viajes institucionales en un marco de lealtad constitucional y de colaboración, criterio que se trasladó por carta de 21 de febrero de 1989 del Ministro para las Administraciones Públicas a los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

En el Principado, la práctica de los viajes promocionales al exterior es muy numerosa, tanto por parte del Presidente como de los Consejeros. Los viajes presidenciales tienen ordinariamente la finalidad de visitar las comunidades asturianas asentadas en el extranjero o la misión comercial y la atracción (en menor medida la canalización) de inversiones, cuando no ambos objetivos simultáneamente. No hubo, en consecuencia, Presidente que no efectuara durante su mandato algún viaje a países hispanoamericanos (Argentina, Méjico, Cuba, Venezuela o Chile) o europeos (Bélgica, Suiza) con fuerte presencia de colonias de asturianos, emigrantes en el pasado (colectivos hacia los que en los últimos años se dirigen también medidas de asistencia social), o que no frecuentara los Estados Unidos (en especial el Estado de Florida), aunque también visitaron Alemania, Reino Unido, Francia, Portugal, la República Checa, Hungría, Polonia e incluso Rusia.

En una etapa más reciente, y salvo que la iniciativa consista en una medida coyuntural, es posible advertir que, complementando los viajes ocasionales, se inicia

una tendencia a la representación permanente en el exterior mediante la apertura de Delegaciones del Principado, como prueba la creación en 2003 de una en Bruselas, cuya sede se proyecta desde el año 2001.

Otra manifestación de la acción exterior del Principado es la cooperación al desarrollo. Esta actividad se realizó en sus primeras etapas (finales de la década de los 80 y primeros años 90) mediante la colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, y fue instrumentada en un Convenio suscrito el 6 de noviembre de 1990 con la finalidad de canalizar la ayuda a países en vías de desarrollo (BOE núm. 158 de 3 de junio de 1991), complementado mediante Protocolos Adicionales anuales (1990-1996) y renovado en 1998. En el marco de este Convenio se financiaron actuaciones en Nicaragua o se aportaron ayudas a Ruanda o a la región africana de los Grandes Lagos. En ocasiones, la cooperación se articuló mediante un acuerdo interregional, como la Acción de cooperación en materia de sanidad primaria desarrollada en Camerún, Departamento de Mefou, realizada a principios de los años 90 por el País Vasco, el Cantón de Jura (Suiza) y el Principado de Asturias. A partir de 1999, parece haber disminuido drásticamente la cooperación al desarrollo encauzada través de la AECI, que es sustituida por la articulada a través de Organizaciones No Gubernamentales, a las que se conceden subvenciones para la ejecución de programas proyectados por ellas mismas en Nicaragua, Honduras, Guatemala, República Dominicana, Venezuela, El Salvador, Cuba (país hacia el que se canalizaron también subvenciones directas), Perú o al pueblo saharaui. Esta situación se pone de relieve si tenemos en cuenta que de los 53 proyectos de cooperación aprobados por el Principado en el año 2000, 41 fueron ejecutados por ONG's.

Otros ámbitos a los que se extiende la acción exterior directa del Principado son la cooperación interregional y la participación en el asociacionismo regional. Ambos fenómenos suelen ir unidos, ya que muchas experiencias de cooperación interregional cristalizan tras contactos que se originan entre regiones que participan en la misma asociación regional, y a su vez, ambas manifestaciones no son totalmente disociables del proceso de integración europea, aunque no se circunscriban exclusivamente a él.

En el sector de la cooperación interregional, este tipo de experiencias suelen estar fomentadas por actuaciones en el ámbito comunitario, financiadas con cargo al FEDER, fondo que propicia el apoyo financiero a proyectos piloto de cooperación interregional y otras acciones innovadoras. La experiencia más dilatada y quizás más importante en este campo fue el Programa OUVERTURE, una iniciativa de cooperación entre cuatro regiones comunitarias (Strathclyde, Principado de Asturias, Piamonte, Sarre), a las que posteriormente se unió una quinta, la región francesa de Midi-Pyrenées, que crearon en 1991 con financiación comunitaria una red de colaboración con países de Europa Central y Oriental (Repúblicas Checa y Eslovaca, Hungría, Polonia, Bulgaria, Rumania y repúblicas bálticas). El programa financiaba proyectos de cooperación entre regiones y entidades locales de todos los países de la Unión Europea con entidades similares de los citados países de Europa Central y Oriental; las cinco regiones integrantes de la red se hacían cargo de la búsqueda y articulación de proyectos de una región o entidad local de uno o varios Estados miembros con entidades simétricas de los Estados terceros. El Principado de Asturias era el responsable de la cooperación que surgiera en España y Portugal con Bulgaria, y participó además en tres proyectos que cristalizaron en la red: uno entre el Instituto

de Fomento Regional, las Cámaras de Comercio de Oviedo y Gijón, y una región inglesa y otra checa; otro entre el Principado y la región de Molise, y un tercero entre el Condado de Mid Glamorgan (Gales) y el municipio de Burgas (Bulgaria).

El programa OUVERTURE no fue la única experiencia de cooperación interregional en que participó el Principado: también tomó parte en los proyectos "Clips-Calidad", con la región de Nord-Pas-de-Calais y Centro de Portugal; "Labeles de Calidad", con Nord-Pas-de-Calais y Martinica; "Calidad Industrial", "Nuevos Materiales" e "Ingeniería financiera", proyectos desarrollados con entidades de la región de Bretaña; recuperación de "Ruinas industriales", "Compostela-Bosques", "Red Britt Atlantic", "Tcech`Atlantic" o "Atlantis".

En el campo del asociacionismo regional, el Principado de Asturias es región fundadora de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE); se adhirió a la Conferencia de Regiones Periférico Marítimas (CRPM), en cuyo seno surgió la asociación Arco Atlántico, de la que también forma parte, y el Grupo de Trabajo "Conferencia de Regiones del Sur de Europa Atlántica" del que fue fundador y miembro de su Comité Directivo; se adhirió asimismo a la asociación de Regiones de Tradición Industrial (RETI), organización que vicepresidió, luego denominada Regiones de Tecnología Industrial, y promovió la creación de EUR-ACOM, la Asociación Europea de Comarcas Mineras. Todas estas asociaciones actúan como foros de intercambio de experiencias y como auténticos grupos de presión ante las autoridades nacionales y comunitarias en cuestiones de promoción industrial, regionalización y descentralización política, redes de infraestructuras, reequilibrio regional, protección del medio ambiente. El Principado ha ido progresivamente depurando esta pertenencia múltiple y seleccionando aquéllas asociaciones que se ajustan más a sus características e intereses, por lo que, en consecuencia, ha abandonado algunas.

En cuanto a la acción exterior indirecta, es decir, la participación del Principado en la actividad convencional del Estado, no hay constancia de que se haya instado la celebración de ningún tratado, pero sí del cumplimiento por parte del Gobierno de la Nación del proceso de negociación de algunos tratados, fundamentalmente los vinculados con la integración europea (Tratado de Adhesión de España y Portugal, Acta Única Europea, Tratado de la Unión Europea, Tratados de Ámsterdam y de Niza, Tratado de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia; Tratado de Adhesión de los Países de Europa Central y Oriental). Esta información se rindió en un principio en reuniones entre los Ministros para las Administraciones Públicas y de Asuntos Exteriores y el Consejero encargado de la actividad exterior en cada Comunidad; de hecho, esas reuniones constituyeron el antecedente directo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, foro en el que en la actualidad se suministra la información.

IV.4.5.2. La actividad comunitaria o acción ante la Unión Europea.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, provocó una intensa actividad de las Comunidades Autónomas ante dicha organización, una actividad que, como ya vimos, no puede conceptuarse en puridad de "exterior". En el análisis de este campo, como en la actividad exterior no comunitaria, también es posible distinguir una acción directa de una indirecta.

Manifestaciones de la acción directa del Principado ante el Principado de Asturias

son la actividad convencional, la de representación en Bruselas, la participación en uno de sus órganos auxiliares, el Comité de las Regiones y el asociacionismo interregional o interinstitucional.

La actividad indirecta, la que se articula a través del Estado, sin embargo, es hoy la más importante, dada la conjunción de dos hechos: de un lado, la vigencia del principio de autonomía institucional que rige en la Unión Europea y en virtud del cual el Derecho comunitario no determina la organización constitucional que cada Estado miembro se de libremente, siempre que respete el principio democrático y que dicha estructura no menoscabe el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario ni sus rasgos esenciales; de otro, el desconocimiento relativo que el ordenamiento de la Unión Europea muestra hacia el hecho regional, ceguera que el Proyecto de reforma actualmente en curso mitiga en forma muy limitada. En consecuencia, el ordenamiento de la Unión remite a cada Estado miembro la determinación de las formas en que cada región, si el Estado miembro las reconoce y les garantiza su autonomía constitucionalmente, participa en la formación de la voluntad del Estado, tanto en su fase ascendente como descendente. Por lo tanto, el examen de la actividad indirecta del Principado ante la Unión Europea implica tener presente los mecanismos que articulan en el orden nacional la participación de las Comunidades Autónomas.

La *práctica convencional* del Principado tiene también un ámbito de expresión en el seno de la Unión Europea. El ordenamiento comunitario reclama o propicia en ocasiones la intervención autónoma de las regiones para celebrar acuerdos con alguna de sus Instituciones. Así, el Principado negoció Convenios con la Comunidad para el desarrollo de ciertos programas o actividades. Los más relevantes sería los derivados de la aplicación y gestión en Asturias, en cuanto región objetivo 1, de los Fondos Estructurales, en concreto el Marco de Apoyo Comunitario y los Programas Operativos. Pero también hay que tener presente otros acuerdos concluidos para la articulación de algunos programas o actividades concretas: por ejemplo, el Convenio con la Comunidad Europea (Comisión de las Comunidades Europeas) para la ejecución del proyecto AGORA, cuya firma se autoriza por el Consejo de Gobierno el 28 de enero de 1999 aunque se renuncia a concluirlo el 29 de abril de 1999; el Convenio con la Representación en España de la Comisión de las Comunidades para la colaboración de intercambio de experiencias, de 1998, o el Convenio con la Comisión de las Comunidades para la realización de proyectos de I+DT, también de 1998; a estos acuerdos habría que añadir los que instrumentaron la participación del Principado en proyectos como los ya examinados OUVERTURE o Atlantis.

La *representación en Bruselas* del Principado se desplegó hasta 1995 sin necesidad de un establecimiento permanente. En ese año, concretamente el 20 de abril de 1995, el Principado inauguró en Bruselas una Oficina del Principado de Asturias, convirtiéndose en la decimotercera Comunidad que abría una representación en la capital belga. En ese momento el Tribunal Constitucional (STC 165/1994) había despejado las dudas sobre su posible inconstitucionalidad al pronunciarse sobre la Oficina vasca:

«La existencia de una Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas no prejuzga su tipo de actividad, ni determina que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales. El Abogado del Estado pone el acento en el carácter público de esta Oficina. Pero ese carácter no implica ni puede implicar capacidad alguna de actuar que no derive del estricto reparto competencial, y tiene un alcance meramente instrumental, habiéndose adoptado esta fórmula en

lugar de otras alternativas empleadas por la numerosa representación de entes regionales europeos para sus contactos y relaciones con la Comunidad Europea»

La apertura de la Oficina se hizo por vía de hecho, sin norma de creación o adscripción alguna. La situación se regularizó de modo precario tras la formación de nuevo gobierno regional en 1995, con la consiguiente reestructuración de la Administración del Principado. En efecto, como ya se anticipó en el apartado 4, la Presidencia del Principado asumió entonces directamente la dirección de la acción europea de la Comunidad Autónoma, de forma que la "oficina de ésta … ante la Unión Europea en Bruselas" quedó adscrita a los órganos de apoyo político y técnico de la Presidencia, pasando a depender de la Secretaría General de Presidencia, a la que se encomendaba garantizar "las relaciones del Principado de Asturias" con dicha Oficina" (Decreto 116/1995, de 27 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de de los órganos de apoyo)

La regulación efectiva de la organización y funcionamiento de la Oficina no tuvo lugar hasta 1999, tras un nuevo cambio de gobierno. El Decreto 62/1999, de 10 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica básica de la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos adscribió la Oficina a la Consejería, haciéndola depender de la Viceconsejería de Asuntos Europeos y regulando sus funciones. No obstante, un mes escaso después se publicó una norma (Decreto 135/1999, de 8 de septiembre) dedicada específicamente a regular la organización y funcionamiento de la "Oficina de Representación del Principado de Asturias ante la Unión Europea", denominación que hubo de cambiar de nombre tras un requerimiento oficioso de la Secretaria de Estado de Estados Europeos, dando en "Oficina de Representación del Principado de Asturias en Bruselas" (Rectificación de errores habidos en la publicación del Decreto 135/1999, de 8 de septiembre; *BOPA* de 4 de octubre de 1999).

La Oficina tiene "como objetivo principal la defensa de los intereses del Principado de Asturias ante las instituciones de la Unión Europea, así como ante las instituciones y entidades públicas y privadas cuyo fin sea la defensa de intereses generales y sectoriales que tengan su sede en Bruselas" (art. 2 Decreto 135/1999). Se configura como un órgano desconcentrado, una Agencia, a la que se le encomiendan las siguientes funciones: cooperar con el Gobierno español en la defensa de los intereses de Asturias ante las instituciones comunitarias; seguir el proceso de toma de decisiones por parte de las instituciones comunitarias, con especial atención a las que afecten de modo específico a Asturias; fomentar y apoyar encuentros y reuniones de trabajo entre los agentes socioeconómicos y autoridades y funcionarios de la Administración del Principado con los responsables de las instituciones comunitarias; facilitar la información de interés relacionada con la actividad de las instituciones y que no esté disponible por los canales de información de acceso general; efectuar un seguimiento y apoyo de los proyectos de cualquier tipo presentados por entidades públicas o privadas asturianas ante las instituciones comunitarias; fortalecer las relaciones con las autoridades y funcionarios comunitarios; la búsqueda de relaciones con instituciones y entidades públicas y privadas de otros Estados y regiones de la Unión Europea; la obtención de información sobre tendencias de los mercados, nuevas tecnologías y buenas prácticas de las empresas en el ámbito europeo; la colaboración en el diseño y aplicación de una estrategia para la difusión en Europa de una imagen positiva de Asturias que propicie la implantación de empresas y la buena acogida de sus productos.

Con la reestructuración de la Administración del Principado de Asturias en 2003, la Oficina en Bruselas, sin modificación de sus funciones, ha quedado adscrita a la Delegación del Principado de Asturias en Bruselas, a la que se le supone que desarrollará una actividad que desborda las propia del ámbito comunitario. La estructura resultante es peculiar y su funcionalidad deberá superar la prueba de la práctica, ya que ésta exigirá una buena coordinación con la Consejería que gestiona el grueso de las relaciones exteriores y, en concreto, los asuntos europeos. La necesidad de coordinación es aún más precisa si se tiene presente que las Oficinas de las Comunidades en Bruselas son los órganos de interlocución de la Consejería para Asuntos Autonómicos creada en la Representación Permanente de España, y a través de los que ésta canaliza la información hacia las Comunidades Autónomas. Esta función, de la que asombrosamente el Decreto 135/1999 no se hace eco, está además reconocida incluso en el plano normativo nacional, como refleja el art. 36.7 LOFAGE: "en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las Oficinas de las Comunidades Autónomas".

La *participación del Principado de Asturias en el Comité de las Regiones* es una consecuencia directa de la creación por el Tratado de la Unión Europea, adoptado en Maastricht en 1992, de este órgano auxiliar de las instituciones en el que están representados los entes regionales y locales de los Estados miembros. El órgano tuvo como antecedente la constitución, por Decisión de la Comisión 88/487 CEE, de 24 de junio de 1988, de un Comité Consultivo de colectividades regionales y locales, uno de los muchos que auxilian a la Comisión en el proceso de formación de sus decisiones, integrado por 42 miembros, de los que cinco correspondieron a España, consiguiendo el Presidente del Principado de Asturias ser uno de los tres que se asignaron a las diecisiete Comunidades Autónomas.

Del Comité de las Regiones, órgano con competencias consultivas de carácter no vinculante en el proceso decisorio comunitario, y cuya eficacia y funcionalidad se ponen en entredicho por varias regiones comunitarias con competencias legislativas, formó parte desde su creación, en condición de titular, el Presidente del Principado, y en condición de miembro suplente, el titular de la Consejería competente en los asuntos europeos o el Vicepresidente del Consejo de Gobierno. Durante la legislatura 1999-2003, sin embargo, la condición de suplente recayó en la persona titular de la Dirección General de Asuntos Europeos, designación que, de querer mantenerse en relación con el cargo equivalente en la legislatura 2003-2007, puede chocar con los requisitos que tras el Tratado de Niza exige el art. 236 Tratado Comunidad Europea para desempeñar dicho cargo: ser titular de un mandato electoral de un ente regional o local u ostentar responsabilidad política ante una asamblea elegida. La representación del Principado fue ponente de algunos dictámenes del Comité, en concreto del relativo a la Comunicación de la Comisión Europea sobre seguridad de las redes y de la información (2001), y del emitido en relación con la Comunicación de la Comisión sobre la creación de un marco comunitario para la explotación de la información del sector público eEurope 2002 y la Propuesta de Directiva sobre explotación comercial de los documentos del sector público (2002).

El *asociacionismo interregional* de ámbito comunitario coincide básicamente con el expuesto al analizar la actividad directa exterior no comunitaria del Principado. Sin

embargo, en este campo hay que resaltar la participación de la Junta General del Principado de Asturias en un supuesto de *asociacionismo interinstitucional*, al haber constituido, junto a otros Parlamentos autonómicos de varios Estados miembros, la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE), en la que están representados los Parlamentos de las regiones europeas con competencias legislativas, que manifiestan el deseo de alcanzar un derecho de información y de formulación de posiciones, en los ámbitos de competencias propias, que los asimilaría, salvando las distancias, al papel que los Parlamentos nacionales reivindican en la formación y ejecución del Derecho comunitario. La constitución de esta asociación tuvo lugar el Oviedo, en octubre de 1997, en un Encuentro de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, que aprobó una Declaración en la que se afirma:

«Conviene reforzar en cada Región los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias. Para ello, y a fin de posibilitar el control de la actuación europea de los respectivos Ejecutivos, resultaría imprescindible poner a disposición de los Parlamentos Regionales un servicio de información que les permita realizar el seguimiento puntual de todas aquellas cuestiones que puedan afectar a sus competencias. Los Gobiernos Regionales deberían informar periódicamente a los Parlamentos Regionales, en particular, sobre asuntos de la UE de trascendencia regional, consultarlos y tener en consideración sus resoluciones en el tratamiento de asuntos de la Unión Europea en las instituciones a nivel nacional y europeo, así como rendir cuentas al respecto.»

No se puede entender la *acción indirecta del Principado de Asturias en el campo de la Unión Europea* sin un bosquejo del sistema vigente en el orden nacional para incorporar a las Comunidades Autónomas al proceso de formación de la voluntad del Estado ante la Unión, un proceso cuyo perfeccionamiento el Principado instó del Gobierno de la Nación en diversas ocasiones: baste recordar algunas Resoluciones de la Junta General, como la 140/2, de 20 de diciembre de 1990 que reclama cauces de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Gobierno Central que afecte a la construcción y desarrollo europeos; o la 106/4, de 31 de mayo de 1996, que exige presencia del Principado en la Unión Europea, como agregado dentro de la REPER y en delegaciones españolas en el seno de la Comisión; o, finalmente, la 190/5, de 15 de marzo de 2002, sobre adecuación de la composición y funcionamiento del Senado como Cámara de representación territorial, en la que se exige participación en la delegación del Estado en el Consejo de la Unión.

El proceso fue desarrollándose a lo largo de tres lustros y, en algunos aspectos, como la presencia de las Comunidades en el Consejo de la Unión, sigue pendiente en la actualidad. Tras unos intentos iniciales de regular convencionalmente con carácter general el esquema de relaciones Estado-Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios, a cuyo fin se elaboraron los conocidos como Proyectos Pons y Almunia, de 1985 y 1986 respectivamente, se optó por ir cristalizando una forma estable de cooperación, comenzando por un foro de intercambio de información en el que estuvieran presentes todas las Comunidades Autónomas. Este foro lo constituyó la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, creada en 1988. En su seno, se alcanzaron primero dos acuerdos sectoriales concretos, uno relativo a la coordinación de las actuaciones en los recursos por incumplimiento y en la

cuestiones prejudiciales motivados por actividades autonómicas y otro sobre ayudas públicas, ambos de 29 de noviembre de 1990, y más tarde un "Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", de 29 de octubre de 1992. En esta Conferencia destacaban principalmente dos rasgos: el carácter convencional, voluntario, de su establecimiento y regulación y la multilateralidad del organismo, ya que el sistema privilegia como regla un foro común para todas las Comunidades que lo acepten, sin perjuicio de facilitar como excepción la posibilidad de una relación bilateral cuando la naturaleza de los problemas lo requiera, opción a la que se acogieron el País Vasco y Cataluña.

El 30 de noviembre de 1994 se aprobó en el seno de la Conferencia un Acuerdo de carácter intersectorial con el fin de coordinar las actuaciones en las demás Conferencias sectoriales en el tratamiento de los asuntos comunitarios, denominado "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 supone 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; para la atribución de los asuntos a cada Conferencia, el Acuerdo incorpora una tabla de correspondencias.

El Acuerdo establece los principios generales de colaboración y determina la participación autonómica en las fases ascendente y descendente. Su aspecto más novedoso es precisamente el relativo a la regulación de la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente. Al respecto, la intensidad de la intervención se modula en función del régimen competencial de la materia, de forma que la participación autonómica variará según las competencias que la Comunidad Autónoma disponga sobre la materia a tratar, ajustándose en todo caso a un procedimiento marco de cooperación que se desarrollará en el seno de cada Conferencia Sectorial de la manera siguiente, según el apartado tercero del Acuerdo:

-cuando el asunto comunitario europeo afecte exclusivamente a las competencias reservadas del Estado y las Comunidades Autónomas invoquen su interés, la Administración del Estado les informará oportunamente en el marco de la Conferencia Sectorial respectiva.

-cuando los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, si en el procedimiento de concertación interno, previo a la decisión del Consejo, se ha llegado a una posición común entre ellas, ésta será tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

-en aquellos asuntos que incidan sobre competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los que previamente a la decisión del Consejo exista un acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado, tal acuerdo será determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

En aquellos asuntos en los que no se hubiese alcanzado una posición común por parte de las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado tomará

conocimiento de los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas. El Acuerdo aclara que se entiende por posición común de las Comunidades el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas Autonomías cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido. Por otra parte, en el Acuerdo se tienen presentes las exigencias de flexibilidad propias de los procesos de toma de decisiones comunitarios y por ello se dispone, de un lado, que la aplicación del procedimiento marco deberá garantizar el mantenimiento de la capacidad de acción de España y de una gestión flexible de las negociaciones, de otro, que si la posición inicial del Estado experimentase variación sustancial como consecuencia del proceso de negociación comunitaria, si los plazos lo permiten se abrirá una segunda fase de concertación y si no lo permiten, las Comunidades Autónomas podrán solicitar a la Administración del Estado que explique los motivos de la variación.

Por su parte, la participación de las Comunidades Autónomas en la fase descendente no plantea problemas especiales, dada la doctrina consolidad del Tribunal Constitucional sobre el hecho de que la adhesión de España a la Unión Europea no altera el reparto interno de competencias.

Los procedimientos que asocian a las Comunidades Autónomas al proceso de formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea se perfeccionaron a partir de 1996. Los nuevos mecanismos se generaron tras las elecciones generales de marzo de 1996 y respondieron, básicamente, al cumplimiento del "Pacto de Investidura y Gobernabilidad", suscrito entre el Partido Popular (PP) y la coalición Convergencia i Unió (CIU) a finales de abril de 1996, pacto que posibilitó la investidura de Presidente y la formación de Gobierno. El apartado 11.8, titulado "Unión Europea", incluido bajo el epígrafe de "Acuerdo específicos", del "Pacto de Investidura" recogía tres compromisos: i) " A los tres meses de la constitución del nuevo Gobierno se convocará la Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos con el fin de aprobar sus reglamentos. Este órgano tendrá un rango similar al Consejo de Política Fiscal y Financiera recogido en la Ley orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)"; ii) "Está previsto un reforzamiento de los mecanismos articuladores del procedimiento de consulta previa en las materias de competencia de las administraciones autonómicas y se creará la figura de un agregado con facultades para relacionarse con las Oficinas de las autonomías en Bruselas"; iii) "Quedará igualmente articulada una representación autonómica en las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo de la Comisión Europea en lo que respecta a asuntos propios de las Comunidades Autónomas

El primer compromiso propició la aprobación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, que reguló con rango legal una Conferencia, la de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que, como había advertido algún autor, hacía depender su propia existencia, más que del derecho, de la voluntad de los propios participantes en ella, ya que el artículo sexto del Acuerdo que la había creado explicitaba que "en consonancia con la naturaleza política de este Acuerdo, se considera que la voluntad que se manifiesta en su formalización queda sujeta exclusivamente al mantenimiento de la misma."

Hasta el presente, y al margen de su actividad ordinaria, el resultado más destacable de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas desde su regulación con legal es el "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. En este aspecto, el Principado se acogió a una de las previsiones de este acuerdo, y solicitó el 21 de marzo de 2002 del Gobierno de la Nación la interposición de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas contra la Decisión 2002/411 CE, de la Comisión, de 12 de marzo de 2002, relativa a la ayuda estatal ejecutada por España a favor de los productores de leche de vaca considerados prioritarios. El Gobierno interpuso la demanda el 13 de mayo de 2002.

El segundo compromiso supuso completar en septiembre de 1996 la estructura de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, reflejando en la organización del órgano permanente de la Administración exterior del Estado en Bruselas la necesidad de atender de modo específico a las características de un Estado compuesto organizado territorialmente en Comunidades Autónomas. El Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre (*BOE*, núm. 229, de 21 de septiembre de 1996), creó en la Representación Permanente una unidad especializada, la Consejería para Asuntos Autonómicos, con competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y para canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas. La Consejería se adscribe funcionalmente al Ministerio de Administraciones Públicas, al que corresponde su organización interna y dotación presupuestaria, así como su inspección técnica y control, sin perjuicio de su adscripción orgánica a la Representación Permanente y al Ministerio de Asuntos Exteriores.

El tercer compromiso implicó articular una *representación autonómica en la delegación española ante los comités y grupos de trabajo de la Comisión Europea*, para lo que se abrió en 1997 a la participación de las Comunidades Autónomas un número reducido de Comités de la Comisión (55 en total), lo que supuso que el Principado de Asturias tomara parte en el período 1998-2002 en el Comité de Normalización y Racionalización de los Informes relativos a la Aplicación de determinadas Directivas referentes al Medio Ambiente (rotando con Navarra), en el Comité del Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE) (rotando con Murcia) y en el Comité del Programa SAVE (Asturias en exclusiva). La valoración conjunta de la experiencia en este período es desigual: de los cincuenta y cinco Comités abiertos a la participación de las Comunidades Autónomas, sólo en treinta hubo participación efectiva; de los veinticinco restantes, seis estaban inactivos, cinco habían desaparecido cuando se inició la participación autonómica (uno de ellos, el relativo al programa SAVE), en cuatro hubo inasistencia del representante de la Comunidad, en tres no se designó representación, en dos la participación fue inadecuada, y de otros tres no hubo información o ésta era dudosa (de ellos, los dos en materia medioambiental en los que participó Asturias).

En 2002 se acordó ampliar a 95 el número de Comités abiertos a la participación autonómica y buscar nuevas fórmulas para garantizar el intercambio de información sobre la actividad de los Comités. En marzo de 2003 se alcanzó un acuerdo en el seno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas por el que se distribuyeron los Comités entre las Comunidades Autónomas para el período 2003-2006 y, simultáneamente, se aprobaron unas "reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión Europea" y unas "normas para el intercambio de información sobre el proceso de participación de funcionarios de Comunidades Autónomas en Comités de la Comisión", con la finalidad

de perfeccionar los mecanismos de seguimiento del procedimiento de participación y el suministro e intercambio de la información generada en los Comités.

La participación autonómica se efectúa en los Comités que controlan el ejercicio por la Comisión de la función de ejecución normativa, según se regula en la Decisión 1999/468/CE, del Consejo, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, la conocida como Decisión "comitología". Esta participación se realiza formando parte de la delegación española en dichos comités y responde a un triple fundamento acumulativo: las competencias de las Comunidades Autónomas sobre las materias que se traten en los diferentes Comités, la voluntad expresa de un número significativo de Comunidades Autónomas o la existencia de un interés específico que aconseje la participación en los correspondientes Comités, y la disponibilidad de personal con capacitación técnica adecuada para participar en las reuniones de los Comités y que mantenga una relación funcionarial o laboral con una Administración autonómica.

La asistencia de la persona designada por la Comunidad Autónoma a las reuniones de un determinado Comité se produce en nombre de la totalidad de las Comunidades Autónomas, y la posición de éstas sobre las cuestiones que se vayan a tratar en la reunión deberá expresarse y debatirse previamente en las reuniones especializadas de los órganos de cooperación específicos existentes. En los casos en que el calendario de reuniones no permita el tratamiento de la cuestión en dicho órgano, los responsables autonómicos sectoriales en cada Comunidad Autónoma deben comunicar al representante autonómico en el Comité su opinión sobre los puntos indicados, quien podrá, en caso de que se estime necesario, convocar una reunión de responsables sectoriales para precisar la postura autonómica. La dirección de la representación del Estado en las reuniones del comité corresponde al representante de la Administración General del Estado, quien ostenta la condición de portavoz del Estado en cada Comité; el representante autonómico sólo puede intervenir cuando lo estimen necesario o adecuado ambas partes. En caso de que se acuerde proceder a una votación formal, la emisión del voto corresponde al representante de la Administración General del Estado, que tendrá debidamente en cuenta la posición de las Comunidades Autónomas. La representación autonómica en cada comité es de 4 años y corresponde, por regla general y de forma sucesiva, a dos Comunidades Autónomas.

El Principado de Asturias participará en cinco de los noventa y cinco Comités:

a) Comité de aplicación de proyectos, acciones y medidas destinadas a garantizar la interoperabilidad de las redes transeuropeas para el intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA II-CTA) (rotando con Extremadura, al Principado le corresponden los años 2003 y 2004).

b) Comité de ejecución del programa específico de investigación desarrollo tecnológicos y demostración para el incremento del potencial humano de investigación y de la base de conocimientos socioeconómicos (1998-2002) (rotando con Galicia, Valencia y Madrid, al Principado le corresponde el año 2006).

c) Comité de aplicación de las acciones previstas en la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación profesional (Leonardo da Vinci II) (2000-2006) (rotando con las Islas Baleares, al Principado le corresponderán los años 2005 y 2006).

d) Comité de desarrollo y reconversión regional (CDRR) (rotando con Madrid, al Principado le corresponderán los años 2003 y 2004).

e) Comité de aplicación de la Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC) (rotando con Galicia, País Vasco y Andalucía, al Principado le corresponde el año 2005).

La cuestión pendiente en todo este esquema de participación indirecta es la posibilidad de arbitrar la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión, un aspecto que ha sido objeto de iniciativas de orientación política en las Cortes Generales, de iniciativas legislativas ante el Congreso de los Diputados y de resoluciones y mociones en los Parlamentos autonómicos, entre ellos, como ya se enunció, la propia Junta General del Principado de Asturias.

Al tratar esta cuestión, conviene precisar con carácter previo algunas cuestiones y poner de relieve no pocas dificultades. En efecto, cuando se analiza la posición de una Comunidad Autónoma (como la de cualquier otro ente subestatal, ya sea un estado miembro alemán o austríaco, una región belga o británica, o una región insular portuguesa) que formara parte del Consejo de la UE, hay que distinguir que su intervención puede ser en concepto de *representación (del Estado)* o de *participación*.

Ordinariamente se afirma que el Tratado de la Unión Europea adoptado en Maastricht abrió el Consejo a la participación de las regiones, propiciando que el representante del Estado en el Consejo fuera un cargo público regional siempre que reuniera los requisitos del rango ministerial y de capacidad para comprometer al Estado. Esta posibilidad es en sentido estricto un supuesto de *representación***,** y comporta en el caso límite, aquél en el que la región y sus representantes se equiparan en determinados supuestos al Estado, porque el interés regional se juzga interés estatal que puede representar y manifestar indistintamente un cargo estatal o regional. Pero la impresión es engañosa: el miembro del Consejo de origen regional no representará a su región sino al Estado miembro en su conjunto, de forma que la radicalidad de la solución, es decir, el protagonismo regional que la solución implica, puede ser aparente. En efecto, en este supuesto la región en cuanto tal no participa en el Consejo, sino que representa al Estado en su conjunto, y el miembro regional que forma parte del Consejo actúa como órgano del Estado y no como órgano regional. Las dificultades que plantea esta fórmula están relacionados con la existencia o no de una pluralidad de intereses regionales contrapuestos, de modo que la solución será viable bien cuando hay una única región implicada y su competencia es exclusiva, bien cuando existe una posición común de las Comunidades Autónomas (aunque en este caso cabe preguntarse por el criterio de selección de la región que manifestaría la posición en el Consejo). Pero incluso en el primer caso es posible cuestionarse si resulta posible disociar en el curso de las negociaciones en el seno de un órgano colegiado como el Consejo de la Unión un asunto concreto de todos los demás que se someten a su decisión.

En los demás casos, nos hallaremos ante supuestos de *participación***:** las regiones o las Comunidades Autónomas, en cuanto afectadas en sus competencias por un asunto debatido en el Consejo o simplemente interesadas en su tramitación, pueden integrarse en el Consejo de la UE como sujetos distintos del representante del Estado y junto a él. La articulación de esta forma de intervención está condicionada por: a) la exigencia de que el representante del Estado sea único, y b) la existencia de distintas formaciones del Consejo.

El primer condicionante (representante único) es posible superarlo distinguiendo entre *representación* y *delegación* del Estado. Si la primera es única, la segunda es plural: tres o cuatro miembros que participan en el COREPER, en los grupos de

trabajo del Consejo y en las reuniones del Consejo mismo y que el Estado miembro notifica con antelación a la secretaría del Consejo. En la delegación podría, en consecuencia, integrarse permanente u ocasionalmente un representante regional.

El segundo condicionante (pluralidad de formaciones del Consejo) ofrece mayor complejidad. Aunque constituye una unidad, el Consejo se reúne en una pluralidad de formaciones, por lo que efectuar su seguimiento requiere una estructura permanente compleja (la que refleja el tamaño de la Representación Permanente y el flujo de funcionarios nacionales que acuden a las reuniones del COREPER). Además, el orden del día de cada formación no incluye exclusivamente asuntos propios de la formación, sino otros de formaciones distintas ya convenidos en reuniones del COREPER, lo que exige una especial coordinación.

Superados los condicionantes anteriores, de origen comunitario, las dificultades se trasladan al plano nacional. Aquí los factores que hay que tener presentes son: a) la pluralidad de regiones y b) la naturaleza (exclusiva o no) de la competencia afectada o el tipo de interés invocado. Admitido que resulta posible articular una participación de las Comunidades Autónomas en la delegación del Consejo (y también en el COREPER y en los grupos de trabajo del Consejo), los problemas vinculados al primer condicionante (pluralidad de regiones) se formulan sintéticamente con el dilema siguiente: la articulación interna del mecanismo de participación, ¿ha de ser *multilateral* o *bilateral*? La respuesta favorable a fórmula multilateral parece de razón, salvo que pudiera demostrarse que existe una competencia exclusiva y privativa de una sola región y que su defensa en el seno del Consejo puede aislarse de otros asuntos.

Si se opta por un mecanismo multilateral y común, aún se precisa un acuerdo de las regiones que concrete cómo se articula y qué región o regiones participan: una en todas las formaciones del Consejo por un tiempo limitado o todas simultáneamente pero participando cada una de ellas sólo en alguna formación. La complejidad de las cuestiones que se encadenan cuando se cree haber encontrado una solución pone de relieve que una respuesta razonable a este problema está probablemente, más que en el mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, en el perfeccionamiento del proceso de formación de la voluntad estatal (o por citar uno sólo de sus posibles elementos, en la funcionalidad del Senado como Cámara de representación territorial).

V. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

V.1. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA*.

V.1.1. Consideraciones generales.

El Título III EA –que comprende sólo cinco artículos, del 36 al 41 (el 40 ha quedado sin contenido en la reforma del año 1999)– se ocupa de la regulación de la Administración de Justicia; de esos cinco preceptos se refieren al Tribunal Superior de Justicia los tres primeros; los dos restantes –39 y 41– se refieren a materias de personal y de demarcación judicial que se examinan en el epígrafe siguiente.

Con ligeras diferencias este Título repite la regulación que sobre la Administración de Justicia se recoge en la practica totalidad de los Estatutos de Autonomía que a su vez copian, con alguna variante, el modelo normativo iniciado por los Estatutos de Autonomía del País Vasco (arts. 34 a 36) y de Cataluña (arts. 18 a 23). En realidad no puede afirmarse que su contenido sea original ni que los legisladores autonómicos hayan realizado un especial esfuerzo creador; posiblemente porque las posibilidades de innovación eran escasas ya que el alcance de las competencias autonómicas en materia de la Administración de Justicia viene claramente fijado en el art. 152.1 de la Constitución y en los arts. 34 y 70 a 79 LOPJ de 1 de julio de 1985.

En lo que aquí interesa una de las novedades de la LOPJ fue la supresión de las tradicionales Audiencias Territoriales, que eran el órgano judicial en el que finaliza-

---

* **Eduardo Serrano Alonso**, Catedrático de Derecho Civil. Presidente de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

Nota bibliográfica: Balaguer Callejón, F., "Poder Judicial y Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho Político*, núm. 47, 2000, págs. 53-67; Calderón Cuadrado, M.T., "El Tribunal Superior de Justicia", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 18, 1997, págs. 147-181; Jimena Quesada, L., *El principio de unidad del Poder Judicial y sus peculiaridades autonómicas*, Madrid, CEPC, 2000; Lasarte Álvarez, C., Moreno Catena, V., "Los Tribunales Superiores de Justicia y sus competencias", en AAVV, *El Poder Judicial*, II, Madrid, IEF, 1983, págs. 1647-1696; López Guerra, L., "Estado autonómico y Tribunales Superiores de Justicia", en AAVV, *Estudios de Derecho Constitucional Homenaje al Prof. D. Joaquín García Morillo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2001, págs. 459-475; Lucas Murillo de la Cueva, P., "El Poder Judicial en el Estado autonómico", *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 5, 2000, págs. 89-113; Otto y Pardo, I., *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, Civitas, 1989; Pérez Gordo, A., *El Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Bosch, 1982; Porras Ramírez, J.M., "Unidad jurisdiccional y autonomía política. La posición constitucional de los Tribunales Superiores de Justicia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 67, 2003, págs. 69-87; Reverón Palenzuela, B., *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y Estado autonómico*, Granada, Comares, 1996.

ba la organización judicial de un determinado territorio no siempre coincidente con el de una provincia; la excepción era precisamente Asturias en la que la competencia de la Audiencia Territorial coincidía con el territorio de la provincia y se componía de dos Salas: la de lo Civil y la de lo Contencioso-Administrativo; la materia penal correspondía a la Audiencia Provincial que orgánicamente no formaba parte de la Audiencia Territorial.

Con la ordenación que se instaura en el año 1985 el Tribunal Superior de Justicia es la culminación de la organización judicial en el ámbito de cada comunidad autónoma, asumiendo mayores competencias de las que tenían las Audiencias Territoriales. Sus competencias vienen delimitadas en dos sentidos: por las competencias que se reconocen a las Audiencias Provinciales y por las que corresponden al Tribunal Supremo.

En relación con la Audiencia Provincial me parece oportuno hacer las siguientes precisiones: El EA no hace referencia alguna a ella; por lo que todo lo que atañe a sus competencias y al nombramiento de su Presidente y Magistrados que la forman se regula por dispuesto en los arts. 80 a 83 LOPJ, sin que tenga intervención de ningún tipo el Principado de Asturias, a no ser las que se contemplan en el art. 39 EA, referidas a la convocatoria de vacantes.

Suele existir bastante confusión sobre la importancia de la Audiencia Provincial en detrimento muchas veces del Tribunal Superior de Justicia por lo que no debe olvidarse que aquella: a) es un órgano judicial inferior o de menor jerarquía que el Tribunal Superior de Justicia; b)su ámbito de competencias es provincial, y toman el nombre de la provincia a la extienden su competencia. En supuestos como el del Principado de Asturias, en el que la Comunidad Autónoma sólo comprende una provincia, se produce una cierta confusión ya que coinciden en la capital de la comunidad la sede del Tribunal Superior y la de la Audiencia Provincial; c) sus competencias jurisdiccionales se refieren a materias penales, civiles, apelación de resoluciones de jueces de menores y mercantiles; quedan fuera de su conocimiento las materias sociales o laborales; las contencioso-administrativas y ciertas especialidades civiles y penales que se atribuyen a las Salas del Tribunal Superior de Justicia.

Las competencias y estructura de la Audiencia Principal y la de los restantes órganos judiciales unipersonales civiles, de menores, penales, administrativos, sociales y juzgados de paz, no presenta especialidad alguna por lo que se rigen por lo dispuesto en los arts. 80 a 103 LOPJ.

V.1.2. Estructura del Tribunal Superior de Justicia.

El Tribunal Superior de Justicia se compone de tres Salas que se denominan Sala de lo Civil y Penal; Sala de lo Contencioso-Administrativo y Sala de lo Social. Cada una de estas Salas se forman por un Presidente y un número variable de Magistrados; la competencia de cada una de ellas se examina en el apartado siguiente. Expondré, ahora alguna consideración crítica sobre la Sala de lo Civil y Penal.

Esta Sala ha sido una innovación de la LOPJ; novedad que a mi juicio ha sido bastante desafortunada como lo acreditan los permanentes cambios que se han producido desde el año 1985 en los preceptos que regulan este órgano judicial. Me parece discutible que sea oportuno y conveniente que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia sea al mismo tiempo Presidente de esta Sala porque confluyen en una

misma persona atribuciones gubernativas y jurisdiccionales sobre materias que pueden afectar a personas u organismos que han podido tener intervención en su nombramiento; por ello hubiese sido preferible la separación de los cargos.

Más criticables son las competencias que se atribuyen a esta Sala, que como su nombre indica se extienden a materias civiles y penales. El nombre de "Sala de lo Civil y Penal" sólo en cierto sentido responde a la realidad, pues los asuntos de que conoce sobre esas materias son bastante reducidos y limitados; situación que explica que continuamente se procede a incrementar sus cometidos en un intento de lograr una funcionalidad de la que ahora carecen.

Quizás no es esta ocasión el mejor lugar para poner de relieve estas circunstancias pero no puede silenciarse lo que puede y debe mejorarse; dejo para otra ocasión mayores y más extensas argumentaciones; me limito aquí a transcribir datos oficiales de los que pueden fácilmente extraerse conclusiones.

En las Memorias del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de los años 2000 y 2001 se deja constancia del número de asuntos que debió examinar y resolver la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Asturias: Año 2000: asuntos civiles = 0; asuntos penales en apelación de sentencia de Jurado = 3; causas penales reservadas por referirse a personal aforadas = 4; en el año 2001 el volumen de asuntos fue: asuntos civiles = 0; asuntos penales en apelación del jurado = 5; causas penales reservadas a personas aforadas = 5; causas penales seguidas contra jueces y fiscales: ingresadas 22, resueltas sin sentencia por sobreseimiento 21. Es decir que durante dos años judiciales –septiembre 1999 a septiembre 2001– la Sala de lo Civil y Penal no conoció de ningún asunto civil; examinó y resolvió 8 apelaciones de sentencias de juicios penales con jurado y resolvió 9 causas penales referidas a personas aforadas, que normalmente terminaron con sobreseimiento sin sentencia. Si se tiene presente que esa Sala se forma por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, que la preside, y dos Magistrados, no parece excesivo concluir que la carga de trabajo es mínima, por lo que, para dar a sus integrantes algún trabajo, ha sido preciso adscribir, transitoriamente, a sus dos Magistrados a otras Salas –la Contencioso– Administrativo y la Social– que, por el número de recursos que en ellas ingresan, tienen un atraso no deseable. No hay duda que es urgente modificar, aumentándolas, sus competencias para que su existencia tengan justificación y cumpla realmente con la misión legal encomendada por la Constitución de ser la última instancia judicial en la Comunidad Autónoma.

V.1.2.1. Competencias Jurisdiccionales de la Sala de lo Civil y Penal.

El art. 37 EA contempla la competencia de todos los órganos jurisdiccionales con sede en Asturias, lo hace de forma genérica por lo que la competencia específica de cada uno de ellos se completa con lo que se dispone en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las competencias de la Sala de lo Civil y Penal se enumeran en el art. 73, distinguiendo las que se refieren a su actuación como Sala de lo Civil de las que se atribuyen como Sala de lo Penal. Las competencias en materia civil deben considerarse ampliadas por lo dispuesto en el art. 468 de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil que atribuye a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia la competencia para conocer del recurso extraordinario por infracción procesal; de momento esta

competencia está en suspenso, por disponerlo así la disposición final 16ª LEC, en tanto no se modifique el citado art. 73 LOPJ.

Las competencias civiles de esta Sala son las siguientes:

a) recurso de casación contra sentencias dictadas en materia de derecho civil propio de la comunidad. Al derecho consuetudinario asturiano se refiere el art. 16 EA; los litigios sobre esta materia son escasos y la posibilidad que puedan determinar un recurso de casación son mínimas pues el art. 477.2 LEC supedita al acceso a tal recurso a que la cuantía litigiosa del asunto exceda de 150.253 euros (25 millones de pesetas);

b) recurso extraordinario de revisión contra sentencias dictadas en materia civil propio de la comunidad autónoma; el procedimiento a seguir es el establecido en los arts. 509 a 516 LEC para la revisión de sentencias firmes. Por las razones expuestas las posibilidades reales de este recurso en nuestro Tribunal Superior son escasas;

c) recurso extraordinario por infracción procesal, regulado en los arts. 468 a 476 LEC, que podrá interponerse contra las sentencias y autos dictadas por la Audiencia Provincial que incurran en infracción procesal. Esta nueva competencia– que como se acaba de indicar esta en suspenso de momento– servirá para llenar de algún contenido a la Sala de lo Civil y Penal y viene a corregir en alguna medida la situación que hemos denunciado en el apartado anterior;

d) demandas de responsabilidad civil presentadas, por hechos cometidos en el ejercicio de sus cargos, contra el Presidente y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y contra los miembros de la Junta General del Principado;

e) demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de su cargo, contra todos o la mayor parte de los Magistrados de la Audiencia Provincial o de cualquiera de sus secciones;

f) cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales civiles con sede en el Principado de Asturias.

Las competencias como Sala Penal son :

a) de conformidad a lo dispuesto en los arts. 26.2 y 35 bis EA conoce de la instrucción y fallo de las causa penales seguidas contra los miembros de la Junta General, Presidente del Principado y miembros del Consejo de Gobierno;

b) de la instrucción y fallo de las causas penales contra Jueces, Magistrados y Fiscales y miembros del Ministerio Fiscal por delitos o faltas cometidos en el ejercicio de su cargo en la Comunidad Autónoma, siempre que por razón de la persona la competencia no venga atribuida a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo;

c) de los recursos de apelación de sentencias dictadas en juicios penales con Tribunal del Jurado;

d) las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales del orden penal con sede en Asturias.

V.1.2.2. Competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

El art. 37.1 c) EA dispone que en el orden contencioso la competencia se extiende a los recursos que se deduzcan contra los actos y disposiciones de las Administraciones públicas, en los términos que establezca la LOPJ. Por tanto la competencia de esta Sala viene determinada por lo que dispone el art. 74 LOPJ y art. 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo de 13 de julio de 1998.

Del conjunto de estas normas se desprende que la competencia de la Sala es

doble; como Sala de única instancia y como Sala de apelación. En la primera función conoce:

a) de las demandas (recursos) contra actos administrativos de las entidades locales y de la Administración autonómica, no atribuidas a los juzgados de lo contencioso-administrativo;

b) de los recursos contra disposiciones generales de aquellos órganos;

c) de los recursos contra actos y disposiciones de los órganos de gobierno de la Junta General del Principado y en su día los que dicte la Sindicatura de Cuentas, en materia de personal, administración y gestión patrimonial;

d) de los recursos contra resoluciones del Tribunal Económico– Administrativo provincial y del Tribunal Económico-Administrativo Central en relación a tributos estatales cedidos;

e) de los recursos en materia electoral contra actos de las Juntas Electorales;

f) de recursos en materia de personal emanados de órganos de la Administración del Estado;

g) de los recursos contra convenios entre Administraciones públicas;

h) de los actos de la administración que afecten al derecho de reunión;

i) de las cuestiones de competencia entre los juzgados de lo contencioso.

Como Sala de apelación conoce:

a) de los recursos de apelación contra las sentencias y autos dictadas por los juzgados de lo contencioso-administrativo y de los recursos de queja;

b) De los recursos de revisión contra sentencias firmes de los indicados juzgados.

Además tiene competencia para conocer del recurso de casación para la unificación de doctrina cuando existan sentencias contradictorias sobre una misma materia, dictadas por la misma Sala o sus Secciones; en este supuesto la resolución del recurso se atribuye a una Sección de la propia Sala que se forma de conformidad con el art. 99.3 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

V.1.2.3. Competencias de la Sala de lo Social.

El citado art. 37.1 b) EA se limita a indicar que la competencia de los órganos jurisdiccionales en Asturias se extiende en el orden social "a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión". Expresión de escasa utilidad y ninguna precisión que debe integrarse con lo que disponen los arts. 75 LOPJ y 2, 3 y 7 de la Ley de Procedimiento Laboral; de estos preceptos se extraen las siguientes competencias de esta Sala.

a) conoce en única instancia de materias que en principio corresponden a los juzgado de lo social cuando sus efectos se extiendan al ámbito territorial de varios juzgados. Esas materias son: constitución, reconocimiento de personalidad jurídica y régimen jurídico de los sindicatos y de las asociaciones de empresarios y responsabilidad de los mismos por infracción de normas del orden social; tutela de derechos de libertad sindical; procesos de conflictos colectivos y sobre impugnación de convenios colectivos.

b) de los recursos de suplicación contra sentencias y autos de los juzgados de lo social y de los recursos de súplica y queja contra resoluciones de esos órganos.

c) de las cuestiones de competencia que se susciten entre los Juzgados de lo Social de la Comunidad Autónoma.

V.1.3. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

El art. 38 EA, en relación con la figura del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del resto de los miembros de la carrera judicial y de los secretarios de la administración de justicia, repite el mismo contenido de los restantes Estatutos, que toman como modelo los Estatutos Vasco y Catalán del año de 18 de diciembre de 1979. No se hace referencia alguna a los funcionarios que integran el Ministerio Fiscal.

En realidad los dos apartados de que consta este artículo son innecesarios y constituyen, en mi opinión, una concesión formal a las Comunidades Autónomas que trata de ocultar la realidad de las cosas. El Principado de Asturias carece –al igual que el resto de las otras Comunidades– de competencias tanto para el nombramiento de Presidente del Tribunal Superior de Justicia como para el de los Magistrados, Jueces y Secretarios.

Por lo que hace referencia al Presidente del Tribunal, la competencia y forma de su nombramiento está regulada por el art. 336.1 LOPJ que dispone: "los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia se nombrarán por un período de cinco años a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre los Magistrados que hubieren prestado diez años de servicios en la categoría, lo hubieren solicitado y lleven, al menos, quince años perteneciendo a la Carrera Judicial". No se requiere oír a la Comunidad Autónoma, ni , a diferencia de lo que se establece en alguno de los Estatutos (como ocurre en los del País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra o Aragón), se establece preferencia alguna a favor de los candidatos que conozcan el derecho civil propio de la Comunidad o su lengua.

Frente a la conclusión a que podría llevar una primera lectura del inciso final del art. 38.1 la efectividad del nombramiento de Presidente del Tribunal Superior es independiente de las decisiones del Principado. La frase "el Presidente del Principado de Asturias ordenará la publicación de dicho nombramiento en el Boletín Oficial del Principado de Asturias", no produce consecuencias jurídicas o prácticas de ningún tipo ya que el art. 336.2 LOPJ establece que "el nombramiento de Presidente de un Tribunal Superior de Justicia tendrá efectos desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado; sin perjuicio de la preceptiva publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma". Precepto que no admite dudas sobre el momento inicial de la eficacia del nombramiento, que es el instante de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y posterior toma de posesión del designado. Lo que es más discutible es el alcance o las consecuencias de la frase "sin perjuicio de la preceptiva publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma"; como no hay norma que sancione la omisión de esa segunda publicación del nombramiento me inclino por entender que se trata de una norma de cortesía –no de una verdadera norma jurídica– del Estado hacia la Comunidad Autónoma y que dado tal carácter su incumplimiento carece de sanción jurídica.

V.1.4. Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Las mismas consideraciones que se acaban de exponer en relación con el Presidente del Tribunal Superior pueden repetirse en relación a los Magistrados que integran sus tres Salas a los que se refiere el apartado segundo del art. 38. Dispone

este precepto que "el nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios del Tribunal Superior de Justicia de Asturias se efectuará en la forma prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial", lo que es decir muy poco o nada. En rigor, y aunque a los legisladores autonómicos no suele gustarles que se diga, la norma nada añade a lo que hay previsto en la normativa estatal general representada por la LOPJ; de manera que aunque no existiese este art. 38.2, el resultado práctico sería el mismo: que la provisión de plazas tanto del Tribunal Superior de Justicia –único al que la norma se refiere– como del resto de juzgados y Audiencia Provincial se realiza de conformidad con lo establecido en los arts. 326 a 341 y 427 y siguientes LOPJ.

El art. 38.2 es además incorrecto desde el punto de vista orgánico judicial porque menciona a "Jueces" del Tribunal Superior de Justicia, cuando en él no hay funcionarios de la Carrera Judicial de esa categoría; los integrantes de las tres Salas del Tribunal Superior de Justicia tienen todos necesariamente la categoría de Magistrados. El error procede de una copia poco selectiva o rigurosa de otros Estatutos de Autonomía que inciden en la misma imprecisión; así ocurre en los Estatutos de Cataluña, y de Galicia, pero no en los del País Vasco, y Andalucía, anteriores todos ellos al de Asturias. En todo caso creo que debió aprovecharse la reforma del EA de 5 de enero de 1999, para corregir esta imperfección lo que fácilmente se hubiese logrado tomando como modelo los arts. 31 o 62 de los Estatutos de Autonomía de Aragón y de Navarra respectivamente que regulan con precisión esta materia.

Ninguna competencia corresponde al Principado de Asturias en su nombramiento ni se establece preferencia para cubrir las vacantes a quiénes tengan especial vinculación con la región basada en conocimiento de la *llingua* o de las instituciones jurídicas consuetudinarias.

V.1.5. El llamado Magistrado Autonómico.

El art. 330.3 LOPJ rompe con el sistema general de acceso a la Carrera Judicial al establece que en la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, una de cada tres plazas, se cubrirá con un jurista de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional en la Comunidad Autónoma, nombrado a propuesta del Consejo General del Poder Judicial sobre una terna presentada por la Asamblea Legislativa. En la Exposición de Motivos de aquella Ley, en su apartado séptimo se hace una justificación general del sistema de acceso a la Carrera Judicial de juristas de relevantes que parece pensada para el acceso al Tribunal Supremo regulada en el art. 345 y no para la Sala de lo Civil y Penal. Las situaciones son diferentes pues en la designación del Magistrado del Tribunal Superior de Justicia se exige la presentación de una terna por la Asamblea Legislativa. No hubiese estado de más que el legislador hubiese justificado la razón de ser de esta anómala forma de designación en la que se permite que otro poder del Estado, el legislativo autonómico, invada las facultades del Poder Judicial.

Las objeciones que pueden hacerse a esta vía de acceso a las tareas judicial son numerosas y no resultan procedentes en este lugar; basta con poner de relieve la insuficiencia de la norma en relación con dos cuestiones concretas. La primera referida a si el Consejo General del Poder Judicial puede rechazar a todos los candidatos incluidos en la terna presentada por la Asamblea Legislativa y exigir una nueva

con otras personas o si la Asamblea puede reiterarla con los mismos nombres, y la segunda a la falta de concreción del *status* del jurista designado en relación con los años de servicio que se le reconocen; mientras que a los juristas que acceden al Tribunal Supremo el art. 347 les reconoce quince años de servicios a todos los efectos, para los nombrados a propuesta de la Asamblea legislativa la ley guarda un inexplicable silencio que puede ser fuente de tratamientos discriminatorios.

V.2. CLÁUSULA SUBROGATORIA Y PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA[*].

V.2.1. Noción y alcance de las cláusulas subrogatorias.

El EA ya en su versión original, al igual que todos los Estatutos a excepción de los de Cantabria, La Rioja y Castilla y León, emulando las pioneras redacciones del Estatuto vasco y, muy especialmente, del catalán, incluyó en su articulado, si bien fuera de los elencos atributivos, la competencia para "ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado" (art. 41.1). Esta redacción tan sólo fue corregida, en la reforma de 1999, para suprimir la referencia a la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, cuyos contenidos fueron subsumidos, en 1985, en la LOPJ. En el caso de los Estatutos aprobados por la vía del art. 143 CE esta cláusula, con independencia de su alcance intrínseco, suponía una extralimitación al hallarse las competencias sobre Administración de Justicia en el art. 149 CE.

Estas cláusulas, generalizadas, fueron bautizadas por la doctrina y, posteriormente, por la jurisprudencia constitucional, como subrogatorias y han propiciado diversas interpretaciones por su no fácil acomodo con la literalidad constitucional que proclama la unidad del Poder Judicial y la exclusiva competencia estatal sobre la Administración de Justicia. Entre los argumentos más lúcidos al respecto merece destacarse el del profesor Ignacio de Otto, para quien la difícil compatibilidad entre las previsiones competenciales de la Constitución y las cláusulas subrogatorias de los Estatutos obliga a plantearse si el Poder Judicial se identifica plenamente con la Administración de Justicia o si ésta es expresión que engloba las funciones y medios materiales y personales de auxilio, en cuyo caso el art. 149.1.5ª CE estaría vedando el acceso de las Comunidades Autónomas a tales aspectos no jurisdiccionales de la función jurisdiccional. Para este autor, por tanto, o las cláusulas subrogatorias son inconstitucionales o se han incrustado en los Estatutos de Autonomía mediante el irregular procedimiento derivado de entender que las Leyes Orgánicas de aprobación de dichos textos de autogobierno eran, a la vez, Leyes Orgánicas de transferencia o delegación de facultades estatales (art. 150.2 CE).

El Tribunal Constitucional tuvo en cuenta los anteriores razonamientos pero llegó a conclusiones distintas en su deliberado propósito de lograr una exégesis que volviera compatibles la letra de la Constitución y la de los Estatutos. Reconociendo que,

---

[*] **LEOPOLDO TOLIVAR ALAS**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Otto Pardo I., *Estudios sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989; Tolivar Alas L., *Derecho Administrativo y Poder Judicial*, Tecnos, Madrid, 1996.

si se partiera de una acepción amplia del concepto Administración de Justicia –que incluyera los medios materiales y de personal no judicial a su servicio– el tenor literal del art. 149.1.5ª CE sería irreconciliable con las cláusulas subrogatorias de los Estatutos, el Tribunal rehuye las tesis de la transferencia implícita (STC 56/1990, FJ 5) y de la limitación de las facultades autonómicas a la fijación de demarcaciones judiciales y acuña una interpretación con base en los procesos estatuyentes y constituyente. Las sentencias constitucionales 56/1990 y 62/1990 partirán, en efecto, de que junto a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos indisociables de su independencia, existen otros elementos conexos de carácter servicial o auxiliar, tanto materiales como personales a los que puede denominarse administración de la Administración de Justicia. Estas cláusulas sólo pueden referirse a competencias de órganos del Gobierno o la Administración –nunca del Consejo general del Poder Judicial– y conducen a competencias autonómicas "de ejecución simple y reglamentaria", excluyéndose potestades legislativas territoriales al respecto. En fin, tampoco debe obviarse que la subrogación puede verse frenada por la concurrencia de otros títulos distintos como es el caso de la organización de los Registros civiles, que compete en exclusiva al Estado, de conformidad con el art. 149.1.8ª CE (STC 62/1990, FJ 6).

La propia denominación de cláusulas subrogatorias no tiene en la actualidad sentido alguno, dado que subrogarse implica colocarse en el lugar de alguien; en este caso del Ministerio de Justicia. Pero ese carácter sustitutivo que tendría razón de ser si sólo una o algunas Comunidades se subrogaran en las competencias estatales, como ocurrió en la II República en esta misma materia (Estatuto catalán de 15 de septiembre de 1932, art. 11), pierde todo fundamento cuando las facultades se generalizan a las diecisiete Comunidades Autónomas y cuando la propia legislación orgánica judicial reconoce estas atribuciones como propias de las Comunidades Autónomas. Así, tras la reforma operada en la LOPJ por la Ley Orgánica 6/1994, de 8 de noviembre, se reconoció explícitamente la posible competencia autonómica sobre medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia. En cualquier caso también es desafortunada la redacción de estas cláusulas, porque es evidente que las Comunidades Autónomas no pueden ejercer "todas las facultades" que corresponden al Ejecutivo estatal, pues ello llevaría a entender que el Gobierno de la Nación carece de toda iniciativa o atribución en relación con la Justicia, conclusión tan disparatada como inconstitucional.

V.2.2. Transferencia de medios materiales y personales.

Al momento de redactarse este comentario está pendiente el traspaso al Principado de Asturias de los medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia. Los bloques de funciones que se han transferido a otras Comunidades Autónomas se refieren a:

a) Adquisición y gestión de patrimonio mobiliario, inmobiliario y enseres para los órganos judiciales radicados en los respectivos territorios, así como subrogación de los derechos inmobiliarios del Estado.

b) Preparación, elaboración y ejecución de los programas de reparación, conservación e inspección de edificios judiciales.

c) Indemnizaciones a abogados y procuradores que actúen en turno de oficio.

d) Examen, comprobación y pago de las indemnizaciones por salidas de oficio, autopsias y otras diligencias judiciales, incluidos testigos y peritos.

e) Personal laboral de conservación, limpieza y mantenimiento de edificios.

f) Personal funcionarial procedente de las Gerencias Territoriales del Ministerio de Justicia.

Todo ello sin perjuicio de lo que se dirá a continuación en relación con los Cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia.

V.2.3. Los Cuerpos nacionales y las Comunidades Autónomas.

La doctrina constitucional ha permitido que, desde 1996 y, una vez modificada en 1994 la LOPJ, las Comunidades Autónomas puedan recibir transferencias en relación con los Cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia, con la excepción de los Secretarios Judiciales, cuyo Reglamento Orgánico fue aprobado por Real Decreto 429/1998, de 29 de abril, parcialmente modificado por Real Decreto 2167/1998, de 9 de octubre.

En efecto, para posibilitar las atribuciones estatutarias de las Comunidades Autónomas sobre este personal, la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, modificó la redacción, entre otros, del art. 455 LOPJ, añadiendo a la competencia original del Ministerio de Justicia las que "en su caso" correspondan a las Comunidades Autónomas. Manteniéndose el carácter de Cuerpos nacionales a los Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia (Reglamento orgánico aprobado por Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero) y a los Médicos Forenses (Reglamento Orgánico aprobado por Real Decreto 296/1996, de 23 de febrero, modificado por Real Decreto 1619/1997, de 24 de octubre), resulta imprescindible una concreción normativa de las facultades que, conforme a la doctrina constitucional, debe reservarse la Administración del Estado y de aquellas que pueden ser objeto de transferencia; algo que no debe dejarse a la interpretación incluida en los Decretos de Traspasos. Junto a cuestiones pacíficas a la hora de efectuar esta descentralización (gestión de nóminas, pago de indemnizaciones y gastos de desplazamiento, etc.) se encuentran cuestiones jurídicamente más espinosas como la existencia de una potestad disciplinaria compartida o la misma idea de la configuración de las relaciones orgánica y de servicio.

Huelga señalar que en ningún caso son transferibles facultades que afecten al Estatuto orgánico de las Carreras Judicial y Fiscal. El Estado, según la doctrina constitucional mencionada, sigue siendo único responsable de órganos supracomunitarios, como el Instituto de Toxicología. Igualmente le compete organizar los Registros Civiles, proceder a la creación de nuevos órganos judiciales; dotar y proveer las oficinas del Ministerio Fiscal (al que deberán reservarse por las Comunidades Autónomas las pertinentes dependencias en los nuevos edificios que se construyan) y son, en fin, de incumbencia estatal las indemnizaciones e incidencias derivadas de la responsabilidad patrimonial por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

No obstante estas competencias estatales, las Comunidades Autónomas pueden participar en la iniciación de los procedimientos para cubrir las plazas vacantes de Jueces y Magistrados –igual que del resto del personal–, en los términos del art. 39 EA y de acuerdo con lo dispuesto en la LOPJ, que permite, desde la reforma de 1994,

de manera explícita esta colaboración. Así, en el art. 301.6 LOPJ se señala que "El Ministerio de Justicia, en colaboración en su caso, con las Comunidades Autónomas con competencias, podrá instar del Consejo General del Poder Judicial la convocatoria de las oposiciones y los concursos-oposición y pruebas selectivas de promoción y de especialización necesarios para la cobertura de las vacantes existentes en la plantilla de la Carrera Judicial. Iguales facultades que el Ministerio de Justicia, ostentarán las Comunidades Autónomas con competencias en la materia".

Como puede advertirse, más que de una subrogación se habla aquí de una equiparación y de una común facultad de instar la cobertura de las vacantes ante el Consejo General del Poder Judicial. Una correcta exégesis de este precepto, llevaría a entender que si el Ministerio toma la iniciativa, debe hacerlo en colaboración con las Comunidades Autónomas con transferencias en la materia y, a la inversa, si toma la iniciativa una Comunidad Autónoma no lo hará a espaldas del Ministerio de Justicia.

Al menos cada dos años el Consejo General del Poder Judicial convocará pruebas selectivas para el ingreso en la Carrera Judicial, oído el Ministerio de Justicia "o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia", según el tenor del art. 306.2 LOPJ, que aquí sí utiliza una disyuntiva de carácter subrogatorio.

El art. 306.1 LOPJ incluso otorga un trámite de audiencia e informe a las Comunidades Autónomas con competencias en gestión de la Administración de Justicia, idénticamente que al Ministerio del ramo, en el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas que han de regir oposiciones, concursos-oposición y el curso teórico-práctico de selección para el ingreso en la Carrera Judicial por la categoría de Juez. Todo ello, sin menoscabo de otras atribuciones que se reconocen a las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia y Derecho civil propio, lo que en el momento presente no afecta al Principado de Asturias.

V.3. DEMARCACIONES JUDICIALES*

V.3.1. Una colaboración constitucionalmente prevista.

Entre las múltiples previsiones contenidas en el denso art. 152.1 CE destaca la referida a que "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". Siempre, claro está, de conformidad con la Ley Orgánica del tercer Poder y dentro de la independencia y unidad del mismo.

Esta colaboración, expresamente recogida por la norma fundamental, contrasta con el silencio de la Constitución republicana de 1931 que llevó a la chocante situación de que fuera un simple Decreto, de 24 de octubre de 1933, el que aclarara que "la Generalidad de Cataluña podrá variar el número de los Juzgados y Tribunales existentes en su territorio" y adaptarlos "a la organización de la Administración local y de las demarcaciones territoriales que dentro de Cataluña la Generalidad haya establecido".

---

* **LEOPOLDO TOLIVAR ALAS**, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Otto Pardo, I., *Estudios sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989; Tolivar Alas, L., "Las Comunidades Autónomas y la fijación de demarcaciones judiciales", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 34, 1982, págs. 441-452; Tolivar Alas, L, *Derecho Administrativo y Poder Judicial*, Tecnos, Madrid, 1996.

Tras la promulgación de la CE de 1978 los primeros Estatutos de Autonomía se aprestaron a precisar la intervención autonómica en el proceso complejo de elaboración del mapa judicial. En términos muy similares convinieron en atribuir –y tal es el caso del invariado art. 41.2 de nuestro Estatuto– a la Comunidad Autónoma la facultad de fijar las delimitaciones de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y la localización de su capitalidad. En suma, al Estado correspondería la última palabra sobre el número de divisiones judiciales, pero la Comunidad Autónoma ejercería atribuciones en relación con los límites geográficos, o, si se prefiere, acerca de los municipios integrantes de cada partido judicial. Igualmente, la Comunidad Autónoma determinaría la capitalidad de cada demarcación judicial.

V.3.2. La redacción integradora de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La vigente redacción del art. 35 LOPJ concilia la atribución estatal y la participación autonómica recogida en los Estatutos con un equilibrio digno de elogio, si bien ello conduce a un procedimiento complejo, rígido y sumamente dilatado.

Las demarcaciones son, en suma, aprobadas por ley de las Cortes Generales (reserva que data ya de 1870, pese a algunos incumplimientos habidos a lo largo del siglo XX), una vez que el Gobierno solicite y reciba de las Comunidades Autónomas una propuesta de *mapa judicial* de todo su territorio y, a la vista de la misma, redacte un anteproyecto legislativo que se someterá a informe del Consejo General del Poder Judicial. Emitido este informe por el órgano de gobierno de la Magistratura, se aprobará en Consejo de Ministros el pertinente proyecto de Ley que se remitirá al Congreso de Diputados acompañado de las propuestas autonómicas y del informe citado, para su tramitación como ley ordinaria.

La LOPJ también prevé que la demarcación judicial se revise cada cinco años, o antes si las circunstancias lo aconsejan, mediante el mismo procedimiento de creación. En esta línea, la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, ha sido revisada en varias ocasiones. La última alteración sustancial se produjo mediante Ley 2/1999, de 2 de enero.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas determinarán por Ley, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, la capitalidad de los partidos judiciales. Atribución ésta que encontramos ya en múltiples Estatutos de Autonomía que, sin duda, condicionaron la redacción de la LOPJ, incluida la previsión de aprobación por Ley de dicha capitalidad (que, sin embargo, no figura en el Estatuto asturiano). La fijación de la sede capitalina también corresponde a las Comunidades Autónomas en el caso de demarcaciones judiciales distintas del partido judicial, la provincia o la Comunidad Autónoma; tal es el caso de los Juzgados de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social y de Menores que no coincidan en su ámbito territorial con la provincia y que abarquen varios partidos judiciales. Como parece obvio, las provincias y las Comunidades Autónomas son delimitaciones territoriales sobre las que no existe posible disposición autonómica (STC 62/1990, FJ 10).

La referida Ley de Demarcación y Planta, en su art. 10.1, señala que es competencia "del Ministerio de Justicia *o de la Comunidad Autónoma*" la determinación del edificio o inmuebles sede de los órganos judiciales y de aquellos en que deban constituirse cuando se desplacen fuera de su sede habitual, conforme al art. 269 LOPJ.

V.3.3. Las demarcaciones y sus capitales en el Principado de Asturias.

La Ley asturiana 1/1989, de 18 de abril, por la que se determina la capitalidad de los partidos judiciales comprendidos en el ámbito territorial del Principado, materializa las atribuciones autonómicas en la materia, completando y dando contenido a la división en 18 demarcaciones judiciales, inicialmente conocidas por un ordinal, efectuada por la Ley estatal de Demarcación y Planta.

La norma regional, en su Preámbulo, justifica la división y las capitalidades en razones históricas, geográficas o poblacionales que, a la postre, motivan una legítima decisión de carácter político. Por otra parte, la Ley distingue entre la capital de los partidos judiciales (una localidad) y la denominación o identidad de los mismos (que se corresponde con el nombre del concejo en el que radica la capitalidad del Partido).

Así, el Partido Judicial 1 se denomina Cangas del Narcea y su capital está en la localidad del mismo nombre, incluyendo su concejo y los de Degaña e Ibias. Sirve, al momento de redactarse este comentario, a 20.500 habitantes.

El Partido Judicial 2 se conoce oficialmente como Lena y abarca este municipio y los de Aller y Quirós. Su capital es Pola de Lena. Da servicio a 30.500 habitantes.

El Partido Judicial 3 es el de Cangas de Onís; comprende este concejo y los de Onís, Parres, Ponga y Ribadesella. La capital se fija en Cangas de Onís. La población del Partido es de 20.600 habitantes.

El partido Judicial 4 se denomina Avilés e incluye este concejo y los de Castrillón, Corvera de Asturias, Gozón e Illas, siendo Avilés su capital. Población. 135.000 habitantes.

El partido Judicial 5 es el de Grado y comprende el ámbito territorial de su municipio, así como los de Belmonte de Miranda, Proaza, Salas, Somiedo, Teverga y Yernes y Tameza. Su capital es Grado. Población: 25.500 habitantes.

El Partido Judicial 6 es el de Siero e incluye este término municipal y los de Bimenes, Noreña y Sariego. Su capital es Pola de Siero. Población servida: 57.000 habitantes.

El Partido Judicial 7 se denomina Castropol. Abarca este concejo y los de El Franco, Grandas de Salime, Pesoz, San Martín de Oscos, San Tirso de Abres, Santa Eulalia de Oscos, Tapia de Casariego, Taramundi, Vegadeo Y Villanueva de Oscos. Su capital es Castropol. Población: 22.100 habitantes.

El Partido Judicial 8 es el de Gijón, comprendiendo este concejo y el de Carreño. Gijón es su capital. Población: 283.000 habitantes.

El Partido Judicial 9 se conoce por Laviana e incluye este concejo y los de Caso, san Martín del Rey Aurelio y Sobrescobio. La capital radica en Pola de Laviana. Población: 38.000 habitantes.

El Partido Judicial 10, Oviedo, comprende este concejo y los de Llanera, Las Regueras, Ribera de Arriba y Santo Adriano. La capital es Oviedo. Población: 221.000 habitantes.

El Partido Judicial 11 es el de Llanes y abarca este concejo y los de Cabrales, Peñamellera Alta, Peñamellera Baja y Ribadedeva. Su capital es Llanes. Población: 20.000 personas.

El Partido Judicial 12 (cuya denominación original debe entenderse corregida al aclararse que Mieres del Camino es sólo la capital del concejo) es el de Mieres y comprende este concejo, Morcín y Riosa. Mieres del Camino es su capital. Población: 54.500 habitantes.

El Partido Judicial 13 comprende únicamente el término municipal de Langreo y así se conoce su actual capitalidad en detrimento, localista, del topónimo distrital de Sama. Población: 48.000 habitantes.

El Partido Judicial 14 es el de Tineo y se forma con este municipio y el de Allande. Su capital es Tineo. Población: 15.250 habitantes.

El Partido Judicial 15 es el de Valdés e integra a esté término y a los de Boal, Coaña, Illano, Navia y Villayón. Su capital es Luarca. Población: 32.500 personas.

El Partido Judicial 16 es el de Pravia. Incluye este concejo y los de Candamo, Cudillero, Muros de Nalón y Soto del Barco. Su capital es Pravia. Población: 24.400 habitantes.

El Partido Judicial 17, Villaviciosa, comprende el ámbito de este municipio, así como el de los de Caravia y Colunga. La capital se fija en Villaviciosa. Población: 19.000 personas.

Finalmente, el Partido Judicial 18, denominado Piloña, incluye este concejo y los de Cabranes y Nava, estableciéndose su capital en Infiesto. Sirve a 15.600 habitantes.

Al margen de las disfunciones que puedan derivarse de un elevado respeto a razones históricas (Cangas de Onís y Tineo dispusieron durante nueve años de *Audiencia)*, que se plasma en la disparidad de los Partidos en cuanto a extensión y población, parece oportuno recordar alguna discordancia entre esta división judicial y las demarcaciones electorales a la Junta General del Principado. Tal es el caso del concejo de Soto del Barco, que se incluye en la circunscripción Central, mientras el resto del Partido Judicial (Pravia) pertenece a la Occidental. Circunstancia que se repite idénticamente en el caso de Proaza con respecto a su capital judicial (Grado), como puede apreciarse en el art. 11 de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre Régimen de Elecciones a la Junta General del Principado de Asturias.

VI. HACIENDA

VI.1. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS[*].

VI.1.1. Aspectos Generales.

El sistema de financiación del Principado de Asturias, al igual que el del resto de las Comunidades Autónomas de régimen común, presenta desde sus inicios y durante los últimos cuatro lustros una estructura y evolución que están íntimamente ligadas a los avatares experimentados por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Por lo que respecta a la estructura del sistema de financiación del Principado los arts. 44 y 45 y la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (EA), contienen los preceptos fundamentales sobre la materia (de forma complementaria, también el art. 46 EA, en sus apartado 1 y 2 se refiere también al sistema de financiación, estableciendo la reserva de Ley en materia de tributos propios y recargos).

Concretamente, el art. 44 EA enumera los recursos que integran la Hacienda del Principado, enlazando con este precepto la Disposición Adicional que especifica el contenido posible de la cesión tributaria, mientras que el art. 45 se ocupa, en sus tres apartados, de los aspectos de gestión y revisión de los tributos propios del Principado (Uno), de los tributos cedidos (Dos) y de la posible delegación de estos aspectos, para los demás impuestos del estado recaudados en Asturias (Tres).

---

[*] **CARLOS MONASTERIO ESCUDERO**, Catedrático de Hacienda Pública. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: Alcalá F., *La Financiación de las Comunidades Autónomas. Un análisis desde la perspectiva de la Región de Murcia*, Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Región de Murcia, Murcia, 1995; *Consejo de Política Fiscal y Financiera* (CPFF) (2002a), Acta núm. 43 de la reunión del CPFF de 9 de marzo; *Consejo de Política Fiscal y Financiera* (CPFF) (2002b), Acta núm. 44 de la reunión del CPFF de 5 de abril; De la Fuente, A. y Monasterio, C., *Capitalización y crecimiento de la Economía Asturiana, 1955-1998*, Fundación BBVA, Madrid, 2001; Gonzalez-Páramo, J. (Ed), *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA, Madrid, 2001; Monasterio, C., *El sistema de financiación autonómica 2002*, Salinas, 2002, págs.15-60; Monasterio, C., Alcalá, F. y López Laborda, J., *Una propuesta para el 2001. La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*, González-Páramo, 2001, págs. 29-109; Monasterio, C. y Suárez, J., *Manual de Hacienda Autonómica y Local* (2ª Edición), Ariel, Barcelona, 1998; Monasterio, C., Pérez, F., Sevilla, J. y Solé, J., *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios fiscales, Madrid, 1995; Ramallo, J., *Elementos jurídicos de la Financiación Autonómica*, González-Páramo, 2001, págs. 401-495; Ramallo, J. y Zornoza, J., "Sistemas y modelos de financiación autonómica", *Perspectivas del sistema financiero*, núm. 51, 1995, págs. 9-47; Salinas, J. (ed.), *El nuevo modelo de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002.

Estos artículos apenas han registrado modificaciones a lo largo del tiempo y en concreto hay que citar que sólo la Ley Orgánica 7/1999. de modificación de la Ley Orgánica 7/1981 EA, incide de modo leve en esta materia, al agregar un apartado 10 bis al art. 44, añadiendo como recurso del Principado "Cualquier otro tipo de ingresos que la legislación prevea en el marco del artículo 157 de la Constitución".

Presentados de acuerdo con su naturaleza los recursos que integran la Hacienda del Principado, podemos agruparlos en recursos de tipo tributario, transferencias recibidas de la Administración central, recursos procedentes del endeudamiento y otros recursos (Cuadro 1).

Cuadro 1
Recursos que integran el sistema de financiación del Principado

Tipo de Recurso		Elementos integrantes
Tributario	Tributos Cedidos	Los enumerados en la Disp. Adic
	Recargos	Sobre impuestos cedidos e IRPF
	Tributos Propios	Creados por Ley del Principado
Transferencias	Incondicionadas	Participación en los ingresos del Estado
	Condicionadas	Fondo de Compensación Interterritorial y otros fondos de desarrollo regional Otras asignaciones de los PGE
Endeudamiento	Deuda Pública y recurso al crédito	Deuda Pública a corto y largo plazo y créditos y préstamos bancarios
Otros recursos	Resto de ingresos	Rendimientos patrimoniales, multas y sanciones e ingresos de derecho privado

Lo primero que debe subrayarse es la estrecha conexión entre estos artículos del EA y la LOFCA. En concreto, el art. 44 EA es coincidente con el contenido del art. 4 LOFCA, que a su vez viene a derivar del art. 157.1 CE. A su vez, el art. 45 EA reproduce casi literalmente el art. 19 LOFCA, sin apenas matices, salvo el referirse a "impuestos cedidos" el art. 45.2 EA, en vez de "tributos cedidos", que es lo que aparece en el 19.2 LOFCA.

Finalmente, la Disposición adicional EA, en su apartado primero, coincide con la delimitación positiva que hace de la cesión tributaria el art. 11.1 LOFCA. Esta última norma va un poco más allá en la delimitación del campo de los tributos cedidos, puesto que además de enumerar los tributos susceptibles de cesión, hace también una delimitación negativa, acotando el campo de la imposición que no puede ser objeto de cesión, en el que incluye el Impuesto de Renta de Personas Físicas (IRPF), el impuesto sobre el beneficio de las sociedades, los impuestos indirectos sobre ventas en cualquier fase que no sea la minorista, los impuestos sobre el tráfico exterior y los recaudados mediante monopolios fiscales.

En los más de cuatro lustros transcurridos desde la aprobación del EA, el peso de los distintos recursos que integran el sistema de financiación ha venido alterándose, en un contexto general de incremento de los recursos totales.

A medida que iba produciéndose el traspaso de las distintas competencias asumidas por el Principado, crecía en paralelo el volumen total de financiación recibido, puesto que en el proceso descentralizador español no se crean ex novo nuevo ámbitos de intervención pública (los únicos nuevos servicios creados han sido los

órganos de autogobierno de las Comunidades Autónomas, Parlamento y Ejecutivo, que lógicamente no existían en la situación previa de centralización del Sector Público) para atribuirlos a las Comunidades Autónomas, sino que éstas asumen competencias y servicios antes prestados por la Administración central. Lógicamente, el traspaso de nuevos servicios va acompañado de mayores recursos transferidos hacia las Comunidades Autónomas, bien por el mecanismo de transferencias directas o bien cediéndoles tributos procedentes del cuadro fiscal estatal.

En cuanto a la estructura de los recursos, se ha ido pasando de modo gradual de una Hacienda del Principado que dependía fuertemente de recursos transferidos desde la Hacienda central, con un elevado grado de dependencia financiera y escasa autonomía fiscal, a mayores niveles de autonomía y corresponsabilidad fiscal, cuya culminación ha venido de la mano de la Ley Orgánica 7/2001 de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA de septiembre de 1980, complementada por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

El camino hacia una mayor corresponsabilidad fiscal podemos dividirlo cronológicamente en cuatro grandes etapas:

1º) Época inicial de traspasos con garantía del coste efectivo (1978-1986).

Durante este período se constituyen las distintas Comunidades Autónomas empiezan a funcionar sus órganos de autogobierno y a recibir las primeras competencias, cuya valoración, mediante el método del coste efectivo, determinaba el montante de financiación a recibir. En todo caso, se garantizaba a las Comunidades Autónomas una financiación equivalente al coste efectivo de los servicios asumidos.

En la medida en que, hasta que el volumen de competencias asumidas no supusiera un gasto superior al rendimiento de los tributos cedidos, no se producía de modo efectivo la cesión de tributos a la Comunidad, durante los primeros años de la década de los ochenta la financiación procedía de transferencias procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.

En el caso de Asturias, la cesión de tributos se produjo de modo efectivo en 1985.

2º) La consolidación del sistema de transferencias y los Acuerdos quinquenales 1987-1991 y 1992-1996.

A finales de 1986 se alcanzó en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) un Acuerdo sobre el sistema de financiación que había de regir durante el período 1987-1991, Acuerdo que en sus líneas esenciales supuso la consolidación de las transferencias procedentes del Porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado (PIE) como principal instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

La razón de ese protagonismo de la PIE hay que buscarla tanto en la reducción de los tributos cedidos (en 1986 la entrada en vigor del IVA suprimió el impuesto de lujo recaudado en destino, que era hasta entonces el impuesto cedido de mayor capacidad recaudatoria) como en el traspaso a la PIE de una cuarta parte del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) (Monasterio y Suárez, 1998, págs.185-198).

Básicamente, el sistema aplicado durante el siguiente quinquenio 1992-1996 es una prórroga del anterior, con ligeros retoques respecto a la ponderación de las variables utilizadas para el cálculo de la PIE. Respecto a este asunto, hay que señalar que la inclusión de la variable "unidades administrativas" y sobre todo su fuerte ponderación, ha perjudicado notablemente a las Comunidades Autónomas unipro-

vinciales de mayor dimensión demográfica, como es el caso de Asturias, estando en esta misma situación las comunidades de Madrid y Murcia (Alcalá, 1995, págs. 47-50).

Durante este período se producen dos hechos que merecen un reproche desde el punto de vista jurídico, como son las llamadas "interpretaciones amplias" de la LOFCA, por un lado y el (dudoso) valor jurídico de los Acuerdos del CPFF, que regulan en gran medida el funcionamiento del sistema de financiación y que presentan el doble defecto de emanar de un órgano que, al menos en teoría, tiene carácter meramente consultivo y que además no son publicados o lo son después de gran demora desde el momento de su aplicación.

Respecto a las "interpretaciones amplias" de la LOFCA, la más llamativa es el cambiar la base de aplicación de la PIE, que en vez de ser los impuestos estatales no cedidos (que es lo que señala textualmente el art. 13 LOFCA), pasan a ser los llamados "Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente" (ITAE), a partir de 1987.

Aunque puede merecer un juicio favorable el tratar de aislar la financiación autonómica de las decisiones de financiación de la Seguridad Social (que es lo que se pretende con el paso a la base ITAE, que además de los impuestos estatales no cedidos incluye las cotizaciones sociales, netas de la aportación española al presupuesto de la Unión Europea), lo correcto hubiera sido proceder a la oportuna modificación de la LOFCA.

Una segunda "interpretación amplia", esta de menor alcance, se produce durante el segundo de los quinquenios comentados, en 1993, para desdoblar en dos la PIE, estableciendo una participación territorializada en el IRPF, que se desgaja de la participación general de la PIE, aunque la LOFCA alude claramente a un único porcentaje de participación.

Por lo que atañe al más que dudoso valor de los Acuerdos del CPFF como fuente normativa para regular el sistema de financiación autonómica, los profesores Ramallo y Zornoza han efectuado seguramente la crítica más completa y certera de este asunto, señalando el riesgo de prescindir de los principios de equidad y de la seguridad jurídica en la búsqueda de unos determinados resultados financieros (Ramallo y Zornoza, 1995, pág. 10; Ramallo, 2001, págs. 401-408).

En el caso de las Comunidades Autónomas que habían asumido la competencia sanitaria, se llegó a un Acuerdo general sobre esta materia en el CPFF, que por primera vez permitió superar los Acuerdos bilaterales del momento del traspaso y diseñar reglas generales para las transferencias condicionadas sanitarias.

Finalmente, señalar que el funcionamiento de las transferencias condicionadas del FCI se reformó también en 1990, en que se redujo el ámbito de las Comunidades Autónomas beneficiarias a aquellas calificadas como Objetivo 1 para el acceso a los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

3º) Corresponsabilidad fiscal y Acuerdo quinquenal 1997-2001.

Más allá del mecanismo espurio de participación territorializada en la cuota líquida del IRPF, aplicado entre 1994 y 1996, sin capacidad normativa, no han existido ampliaciones de la limitada capacidad normativa que la LOFCA concedía en materia tributaria hasta 1997, en que se procede a la modificación de dicha Ley Orgánica para ampliar la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas de régimen común en un doble sentido; por un lado, se incluye la cesión parcial del IRPF (asunto este que obligó a modificar la LOFCA, que incluía expresamente a este impuesto como no susceptible de cesión) y por otro, se concede capacidad normativa a las Comunidades Autónomas para regular los tipos de gravamen de los tributos cedidos y, en algunos casos, también otros elementos esenciales del impuesto (en el IRPF la capacidad nor-

mativa alcanza a ciertas deducciones personales, familiares y por gastos y en las tasas sobre el juego es casi plena).

Señalar en este punto que la modificación por la Ley 14/1996 de Cesión de tributos del anterior régimen de cesión tributaria, contenido en la Ley 30/1983, que no permitía el ejercicio de competencias normativas, se aplica en Asturias y en el resto de Comunidades Autónomas que acordaron (en Asturias se produjo el hecho paradójico de que mientras el Ejecutivo regional se adhería al nuevo sistema, la Junta General del Principado presentaba recurso de inconstitucionalidad frente al mismo), en el seno del CPFF el sistema del período 1997-2001y lo ratificaron posteriormente en Comisión Mixta, pero no resulta de aplicación en aquellas Comunidades Autónomas que rechazaron dicho sistema (Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura).

Más allá de este cambio en la estructura del sistema de financiación, que reduce el peso de las transferencias de la PIE en paralelo con la ampliación de la cesión de tributos, se mantiene el período quinquenal como referencia temporal para la validez del sistema.

Se renueva en 1998 el Acuerdo cuatrienal sobre financiación de la sanidad, que mantiene básicamente la misma filosofía que el anterior.

4º) El sistema de financiación autonómica desde el 2002.

Desde inicios del ejercicio 2002, se aplica un nuevo sistema de financiación autonómica, que ha supuesto un notable cambio en el funcionamiento de la Hacienda del Principado. Sin entrar aquí en un análisis pormenorizado de este nuevo sistema, que puede encontrarse en Monasterio (2002), señalar al menos que cambia en sistema de financiación del Principado en tres aspectos fundamentales:

En primer lugar, coincide su aplicación con la asunción de las competencias sanitarias, lo cual significa que Asturias completa básicamente su techo competencial y queda equiparada a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la "vía rápida" del art. 151 CE, en el sentido de que dispone de todos los bloques de competencias comunes, educativas y sanitarias. Lógicamente, el situarse en una situación de horizonte competencial pleno y estabilidad de gasto permite una mejor planificación financiera y presupuestaria a medio plazo.

En segundo lugar, el nuevo sistema contempla una nueva profundización en la autonomía y corresponsabilidad fiscal, puesto que amplia la cesión tributaria al campo de la imposición indirecta, con la cesión de una parte del IVA y los impuestos especiales (si bien es cierto que en los principales tributos indirectos, como mera participación territorializada), extiende también ligeramente la cesión del IRPF (del 30 al 33% de la recaudación total) y concede mayor capacidad normativa sobre la imposición directa y, más limitada, también sobre ciertos impuestos indirectos.

En tercer y último lugar, el nuevo sistema no tiene plazo definido de vigencia, a diferencia de los anteriores Acuerdos, de carácter quinquenal, lo cual viene contenido en la modificación del art. 13 LOFCA, suprimiéndose dicho plazo para la renegociación periódica del sistema de transferencias de la PIE, que ahora queda sustituida por un Fondo de Suficiencia que integra las transferencias sanitarias (hay que matizar que la integración de la sanidad no es plena, al estar prevista ala afectación de los recursos para garantizar un crecimiento mínimo del gasto sanitario) en un sistema de financiación que, por primera vez, tiene alcance general.

En el terreno jurídico, debe señalarse el rasgo positivo de que, por primera vez, todos los elementos del sistema de financiación vienen contenidos en normas de rango legal y dejan de utilizarse los Acuerdos del CPFF como instrumento espurio de

regulación. Paralelamente, la regulación específica de la cesión de tributos, en una Ley aparte, desaparece y la citada Ley 21/2001 contiene la concreción del funcionamiento de los diversos recursos, con excepción del FCI, que se desdobla en dos, añadiendo al FCI un nuevo Fondo complementario del FCI, para permitir la financiación de gastos corrientes derivados de la puesta en funcionamiento de nuevas inversiones.

Desde una perspectiva distinta, hay que señalar que la integración de España en la Comunidad Económica Europea en 1986 supuso una creciente intersección entre varias políticas europeas, especialmente las política regional y la de estabilidad presupuestaria y el desarrollo de la Hacienda Autonómica, hecho este que ha influido de modo notable en la Hacienda del Principado, que ha resultado incidida en los dos aspectos mencionados.

En la política de desarrollo regional, Asturias, como las demás regiones españolas calificadas como Objetivo 1 dentro de la Unión Europea, ha recibido recursos crecientes de los Fondos Estructurales, que han relegado al FCI a una posición secundaria, en el terreno financiero.

Cuadro 2
Normativa reguladora del Sistema de Financiación Autonómica

REGULACIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN	
Período 1978-1986 LOFCA de 22 de septiembre de 1980 Acuerdo 1/1982 del CPFF, sobre método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas (Método del Coste Efectivo) Período 1987-2001 LOFCA de 22 de septiembre de 1980, modificada el 27 de diciembre de 1996 Acuerdos del CPFF sobre sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para los quinquenios 1987-91, 1992-99 y 1997-2001 Acuerdos del CPFF sobre financiación de los servicios de sanidad para los períodos 1994-97 y 1998-2001	A partir del 2002 LOFCA de 22 de septiembre de 1980, modificada el 27 de diciembre de 2001 Ley 21/2001 reguladora de medidas fiscales y administrativas del sistema de financiación autonómica
REGULACIÓN DE INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE FINANCIACIÓN	
Período 1978-2001 Cesión Tributaria Ley 30/1983 de Cesión de Tributos y Ley 14/1996 de Cesión de Tributos (esta última, aplicable entre 1997 y 2001 a las Comunidades Autónomas que aceptaron el sistema de financiación de ese quinquenio, entre ellas el Principado de Asturias) Transferencias condicionadas del FCI Ley 7/1984 del Fondo de Compensación Interterritorial, modificada por la Ley 29/1990	A partir del 2002 Endeudamiento Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (que modifica diversos artículos de la LOFCA referentes a la deuda y crédito) Transferencias condicionadas del FCI Ley 22/2001, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial

Por lo que respecta a las condiciones de estabilidad presupuestaria, ligadas al proceso de unión monetaria, las limitaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se han ampliado en el caso de España por Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y la Ley Orgánica complementaria a la LGEP, que traslada dichas limitaciones a las Administraciones autonómicas. Por lo tanto, la LOFCA ha sufrido una doble modificación, para dar forma al nuevo sistema de financiación, aplicado desde el 2002; por un lado, las modificaciones discutidas en el seno del CPFF, que se plasmaron el la Ley Orgánica 7/2001 y por otro, la Ley Orgánica 5/2001 complementaria a la LGEP, que modifica la normativa de la LOFCA en lo referente a la regulación del endeudamiento.

El siguiente Cuadro 2 expone de forma resumida la normativa reguladora del sistema de financiación del Principado (que, en esencia, es la normativa que regula la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común), distinguiendo entre el período anterior a 2002 y el sistema vigente, por un lado y la referente a la regulación general del sistema o de instrumentos específicos de financiación, por otro.

En los siguientes apartados del trabajo estudiaremos con más profundidad cada uno de los bloques de recursos que integran el sistema de financiación del Principado.

VI.1.2. Los recursos tributarios.

Los recursos tributarios al alcance de la Hacienda del Principado provienen de un doble origen. Por un lado, están aquellos tributos que, en paralelo con el proceso de descentralización del gasto, se han transferido de la Hacienda central a la Hacienda autonómica, mediante el mecanismo de la cesión de tributos.

Mediante la cesión de tributos no sólo se obtienen recursos financieros, sino que es también una vía de ejercicio de la autonomía fiscal, en la medida que sobre los tributos cedidos se disponga de cierto margen de competencias normativas.

De hecho, como veremos en los siguientes epígrafes de este apartado, pueden contemplarse conjuntamente los mecanismo de la cesión tributaria y los recargos, dado que su ámbito ha sido prácticamente el mismo durante la mayor parte del período de vigencia del EA.

En segundo lugar, está la posibilidad de creación de tributos propios, mediante Ley de la Junta General del Principado, respetando ciertas limitaciones enunciadas en los arts. 6 a 9 LOFCA.

De modo paradójico, hay que señalar que desde el inicio de la andadura del proceso autonómico la Hacienda del Principado ha dispuesto de tributos propios, sin que mediara actividad legislativa previa de la Junta General, puesto que las tasas conectadas a servicios asumidos por el Principado pasan a considerarse como tributos propios de la Comunidad (si bien su importe se resta para calcular el coste efectivo neto a financiar, de acuerdo con la metodología del coste efectivo).

Esta posibilidad de creación de tributos propios es la manifestación más genuina de la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas, puesto que permite actuar con mayor margen de libertad que el que existe en el caso de los tributos cedidos, donde normalmente la capacidad normativa está reducida a los tipos de gravamen. A cambio, existe el inconveniente de encontrar "huecos" tributarios que gravar mediante tributos propios, dado que la amplitud de los grandes impuestos sobre la renta, el patrimonio o el gasto no deja muchas opciones.

También existe el inconveniente, en el caso de los tributos propios, del riesgo recaudatorio derivado de la litigiosidad, debido a que la Administración central ha recurrido la mayoría de los tributos propios creados por las Comunidades Autónomas.

En los siguientes epígrafes examinaremos con más detalle el ejercicio por parte de la Hacienda del Principado de la cesión tributaria, los recargos y la imposición propia.

VI.1.2.1. Tributos cedidos.

El mecanismo de la cesión tributaria ha sido, desde el comienzo de la andadura autonómica y hasta el momento actual, el principal canal a través del cual la Hacienda del Principado, al igual que el resto de Comunidades Autónomas de régimen común, ha venido obteniendo recursos de tipo fiscal.

Sin embargo, la institución de los tributos cedidos ha visto alterarse de modo notable sus perfiles a lo largo del tiempo, en un proceso cuya tendencia general ha sido la de ampliar tanto el número de tributos cedidos como las capacidades normativas que pueden ejercerse sobre los mismos, de modo que, en este último punto, se ha pasado de una situación inicial en la que sólo se disponía de competencias de gestión sobre los tributos cedidos (y aún estas, por delegación de la Administración central) a otra en la que se dispone de una apreciable capacidad normativa, especialmente en el caso de la imposición directa cedida.

En el plano normativo y hasta la época más reciente, la institución de la cesión tributaria ha estado perfilada por la LOFCA, que delimitaba el ámbito de los tributos susceptibles de cesión (aquellos que era posible trasladar del marco de la Hacienda central a la de las Comunidades Autónomas, completado por la Ley de Cesión de Tributos vigente en cada momento, que determinaba cuales eran los tributos efectivamente cedidos, aquellos que de modo real y efectivo habían recibido las Comunidades Autónomas de régimen común.

En el caso del Principado de Asturias, la cesión de tributos vino de la mano de la Ley 33/1983, de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, que remite a la Ley 30/1983 para regular el alcance y condiciones de la cesión y establece como período de entrada en vigor el momento en que el coste efectivo de los servicios asumidos por la Comunidad exceda el rendimiento de los tributos susceptibles de cesión, lo cual hizo que el ejercicio de 1985 fuera el de vigencia efectiva de la cesión tributaria.

El siguiente Cuadro 3 muestra en que modo ha evolucionado la cesión tributaria, desde el marco inicial, diseñado en la LOFCA de 1980 y la Ley de Cesión de Tributos de 1983, hasta el momento actual.

Hasta 1997, el ámbito de los tributos cedidos ha sido siempre más restringido que el de los impuestos susceptibles de cesión, puesto que el IVA aplicado en fase minorista y los impuestos especiales aplicados en esa misma fase, siendo susceptibles de cesión, nunca han estado cedidos de modo efectivo (la efectiva cesión de estos impuestos hubiese exigido previamente determinar el modo de aislar la fase minorista de gravamen, asunto que plantea una elevada complejidad en términos de técnica tributaria [Monasterio *et alii*, 1995, págs. 136-154]).

Cuadro 3
Evolución de la cesión tributaria

Regulación formativa	Tributos efectivamente cedidos Competencias sobre tributos cedidos
Periodo 1980-1996 Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre Ley 30/1983 de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas	Impuesto de Patrimonio Neto Impuesto de sucesiones y donaciones Tasas sobre el juego Impuesto de lujo recaudado en destino (suprimido en 1986) TP y AJD (desde 1988)
	Competencias de gestión, exclusivamente, sin capacidad normativa
Periodo 1997-2001 Ley Orgánica 3/1986, de modificación de la LOFCA Ley 14/1986 de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas	Impuesto de Patrimonio Neto Impuesto de sucesiones y Donaciones Tasas sobre el juego TP y AJD Cesión parcial del IRPF (30%)*
	Competencias de gestión Competencias normativas sobre tipos de gravamen y ciertas deducciones propias, en el caso del IRPF autonómico**
A partir de 2002 Ley Orgánica 7/2001 de 27de diciembre de modificación de la LOFCA *Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades autónomas*	Impuesto de Patrimonio Neto Impuesto de sucesiones y donaciones Tasas sobre el juego TP y AJD Cesión Parcial del IRPF (33%) Impuesto de Matriculación Impuesto sobre la electricidad (1) Impuesto sobre ventas Minoristas de Hidrocarburos Cesión parcial del IVA (35%) (1) Cesión parcial de los impuestos especiales sobre hidrocarburos, tabaco y bebidas alcohólicas (40%) (1)
	Competencias de gestión y competencias normativas ampliadas sobre las anteriormente existentes.

*La cesión con capacidad normativa alcanza sólo al 15% del impuesto.

**En las tasas sobre el juego la capacidad normativa es prácticamente plena.

(1) En el caso de estos impuestos, no existen competencias normativas ni de gestión, operando la cesión como mera participación territorializada en la recaudación.

Como puede apreciarse en el Cuadro 3, entre 1980 y 1996 la cesión tributaria contribuyó en muy escasa medida a la autonomía y corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, al no disponer éstas de capacidad normativa alguna sobre los tributos cedidos.

Esta situación experimentó un vuelco desde 1997, en que además de ampliarse la cesión de tributos, para comprender la cesión parcial del IRPF, se concede capa-

cidad normativa en materia de tipos de gravamen sobre este impuesto y el resto de tributos cedidos.

En este punto se abre una brecha entre las Comunidades Autónomas de régimen común, puesto que algunas Comunidades Autónomas rechazan el nuevo sistema de financiación, lo cual significa que en ellas no tiene vigencia el nuevo marco de la cesión tributaria y siguen rigiéndose, en este terreno, por lo dispuesto en la Ley 30/1983.

El Principado de Asturias no se encentra en este grupo, sino que por el contrario acepta el nuevo sistema y aplica, en materia de cesión tributaria, el nuevo marco normativo, contenido en la Ley 14/1996, si bien no hace apenas uso de sus competencias normativas en este período.

En el momento actual, y desde el ejercicio 2002, la cesión tributaria experimenta un nuevo impulso, al ampliarse la cesión de tributos por el lado de la imposición indirecta, si bien en los impuestos más relevantes (IVA e impuestos especiales armonizados sobre hidrocarburos, bebidas alcohólicas y tabaco) la cesión opera como mera participación territorializada en la recaudación y no incluye competencias normativas ni de gestión.

Sólo en el impuesto de matriculación y en el impuesto de nueva creación sobre ventas minoristas de hidrocarburos existe capacidad normativa sobre tipos de gravamen, sujeta a ciertos límites.

Muy recientemente, el Principado ha hecho uso de su capacidad normativa en materia de tributos cedidos, modificando a través de la Ley del Principado de Asturias 15/2002 de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, la normativa de buena parte de los tributos cedidos en manos de la Hacienda del Principado.

Concretamente, se ha elevado, desde el ejercicio 2003, el tipo de gravamen de las transmisiones patrimoniales onerosas de inmuebles, del 6 al 7% y también se ha incrementado el tipo aplicable en actos jurídicos documentados a las escrituras notariales.

En sentido contrario, se han creado bonificaciones especiales en el impuesto de sucesiones, a favor de la transmisión de empresas familiares y en el IRPF autonómico se han creado deducciones propias a favor de ciertos contribuyentes, como sería el caso de:

-Acogimiento no remunerado de personas mayores de 65 años.

-Adquisición de vivienda habitual por contribuyentes discapacitados.

-Adquisición o adecuación de viviendas para contribuyentes que convivan con cónyuge o descendientes minusválidos.

-Adquisición de vivienda habitual que tenga la consideración de protegida.

-Contribuyentes en situación de desempleo.

-Trabajadores autónomos por cuenta propia.

VI.1.2.2. Recargos.

En materia de corresponsabilidad fiscal, a la cesión tributaria debe añadirse la posibilidad de aplicar recargos, que es otra vía a través de la cual ejercer dicha corresponsabilidad .

Dado que la regulación de los recargos ha sufrido diversas reformas de entidad a lo largo del tiempo, el Cuadro 4 presenta de forma resumida la forma en que ha

variado su configuración legal (contenida en el art. 11 LOFCA) y el ámbito impositivo en que los recargos permiten aumentar la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas, respecto al mecanismo de cesión de tributos vigente en cada momento.

Puede apreciarse que, desde la redacción inicial de la LOFCA de septiembre de 1980, hasta la reforma de finales de 2001 el papel de los recargos era claro; potenciar la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas, permitiéndoles un margen de corresponsabilidad fiscal más amplio que el proporcionado por la cesión de tributos.

A este respecto, conviene recordar cual fue el origen de los recargos, que viene de la configuración original de la LOFCA de septiembre de 1980. En aquel momento, sobre los tributos cedidos las Comunidades Autónomas sólo disponían de competencias de gestión, sin que existieran sobre ellos ningún tipo de competencias normativas.

Ante esta rigidez respecto a la cesión de tributos, la figura de los recargos tenía el sentido de permitir una cierta capacidad normativa, por vía indirecta, sobre los tributos cedidos, que hacia que el esquema conjunto de cesión más recargo posibilitaba el ejercicio de la autonomía normativa sobre tipos de gravamen.

Además, otra importante función de los recargos era la de permitir actuar sobre el IRPF, que entonces no figuraba entre los impuestos que podían ser objeto de cesión, pero que sí podía ser utilizado para la aplicación de recargos. De este modo, las Comunidades Autónomas disponían de un impuesto de base amplia para obtener ingresos tributarios por la vía del recargo.

Sin embargo, desde el momento que pasó a disponerse de capacidad de capacidad normativa en materia de tributos cedidos (lo cual se produjo a partir de la modificación de la LOFCA de diciembre de 1996), comenzó a desdibujarse el papel de los recargos.

Aún con todo, aunque estrechado el papel de los recargos entre 1997 y 2001, este cumplía todavía una cierta función, en el sentido de que proporcionaba margen normativo adicional al que permitía la cesión de tributos.

Debe recordarse aquí que la modificación de la LOFCA de diciembre de 1996 alteró el ámbito de los recargos, que anteriormente podían aplicarse sobre "los impuestos cedidos" y desde la reforma pasan a poder aplicarse sobre "los tributos susceptibles de cesión".

Aparte de ampliar de impuestos a tributos el ámbito de las figuras tributarias susceptibles de recargo (de hecho, este se había ampliado por vía judicial, al entender los Tribunales que las tasas sobre el juego, que habían sido objeto de recargo, participaban de la naturaleza de los impuestos y por tanto podrían aplicar sobre ellas las Comunidades Autónomas recargos autonómicos), se ampliaba también el campo de figuras tributarias a utilizar, en la medida en que los tributos efectivamente cedidos (los regulados en la Ley de Cesión de Tributos) diferían de los susceptibles de cesión (los enumerados en la LOFCA). De este modo y al menos en teoría, el IVA minorista y los impuestos de consumos específicos aplicados en fase minorista, podían ser objeto de recargo. También por la vía del recargo se ampliaba la capacidad normativa en materia de IRPF, puesto que la capacidad normativa concedida en materia de tipos de gravamen, dentro del mecanismo de cesión, no podía producir –en dicho período– una cuota íntegra superior o inferior, en un 20%, a la resultante de aplicar la tarifa autonómica básica.

Al amparo de la anterior normativa, la Hacienda del Principado ha aplicado recargos inicialmente sobre la tasa de juegos de suerte, envite y azar (tributo cedido a las Comunidades Autónomas), mediante la Ley del Principado 5/1989, de 27 de diciembre y sobre el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), tributo que es susceptible de recargo, en el caso de Asturias, en su calidad de Comunidad uniprovincial, al haber asumido la Hacienda del Principado las competencias de la extinta Hacienda Provincial.

En este último caso, la Ley del Principado 9/1991, de 30 de diciembre, estableció un recargo inicial del 40% sobre las cuotas mínimas del IAE y más tarde, la Ley 4/1997, de 18 de diciembre, fijó en el 33% el tipo del recargo sobre dicho tributo local.

Posteriormente, al concederse capacidad normativa prácticamente plena en materia de tasas sobre el juego, el recargo de la tasa de juegos de suerte, envite y azar se ha sustituido por el manejo de la capacidad normativa en materia de tipos de gravamen.

Ha subsistido, bajo la figura del recargo, únicamente el aplicado sobre el IAE, que sin embargo ha perdido recientemente gran parte de su importancia recaudatoria, debido a la supresión de este impuesto local para la mayoría de los contribuyentes (excepto para aquellos sujetos pasivos que sean personas jurídicas y tengan un volumen de operaciones superior al millón de).

Como consecuencia de este recorte del IAE, la recaudación estimada por recargos ha pasado de 12 millones de , en los Presupuestos del Principado para 2002, a sólo 9 millones de , en los presupuestos para 2003.

Cuadro 4
Regulación y ámbito de aplicación de los recargos, dentro del sistema de financiación autonómica

Período 1980-1996. Ley Orgánica 8/1980	Ámbito en el que aumentan la autonomía fiscal
Artículo 12 1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio 2. Los recargos previstos en el apartado anterior no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos	Imp. Patrimonio Neto Imp. Sucesiones y Donaciones Impuesto de Lujo (hasta 1986) TP y AJD (desde 1988) Tasas sobre el juego IRPF
Período 1997-2001. Ley Orgánica 3/1996	
Artículo 12 1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión. 2. (Permanece igual).	IRPF autonómico IVA minorista Imp. Especiales aplicados en fase minorista
A partir de 2002. Ley Orgánica 7/2001	
Artículo 12 1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. En el Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales únicamente podrán establecer recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen. 2. (Permanece igual).	Ninguno

Mirando al futuro, hay que señalar que la situación ha cambiado de modo notable tras la reforma de la LOFCA de diciembre de 2001, puesto que con la actual configuración de los recargos, éstos pueden aplicarse "sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, En el Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales únicamente podrán establecerse recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen".

Dado que, en el momento actual, todos los tributos susceptibles de cesión están efectivamente cedidos y que en todo el bloque de la imposición directa existen competencias normativas sobre tipos de gravamen, nada añade el mecanismo de los recargos en esta situación. En el bloque de la imposición indirecta, el posible sentido de los recargos sería el de poder superar los límites de gravamen, para aquellos impuestos en los cuales el ejercicio de la capacidad normativa está sujeto a topes o el de poder aplicar recargos en el caso de tributos cedidos en los cuales no existen competencias normativas en materia de tipos de gravamen.

Sin embargo, tal como queda configurado el nuevo esquema de recargos, ninguno de los dos aspectos anteriores puede ser atendido, porque aparte de la excepción individual señalada para el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, los principales impuestos indirectos, en cuanto a capacidad recaudatoria, como son el IVA e Impuestos Especiales, no pueden ser objeto de recargo, al no disponer sobre ellos de competencias normativas.

La única excepción es la del Impuestos especial "nacional" –no armonizado– sobre Determinados Medios de Transporte, pero su relevancia, en el contexto general, es escasa, más aún si se tiene en cuenta que una interpretación estricta del nuevo esquema de recargos puede llevar a sostener que en este caso las competencias normativas sobre tipos de gravamen están afectadas por un límite que incluye también a los recargos.

El problema de fondo de este estado de cosas es la falta de sentido que se produce cuando se une la aplicación de recargos a la existencia previa de cesión con capacidad normativa en materia de tipos de gravamen, puesto que si ya existe capacidad normativa en materia de tipos de gravamen, lo que carece de sentido es la superposición de recargos. Lo más lógico y técnicamente más sencillo es obtener una determinada capacidad recaudatoria utilizando la capacidad normativa sobre tipos de gravamen del tributo cedido, en vez de elegir un tipo más bajo de gravamen en el tributo cedido y complementarlo con un recargo.

Por lo tanto, debemos concluir que en la configuración actual de la cesión tributaria, que incluye la cesión de capacidad normativa sobre tipos de gravamen, los recargos sólo tendrían sentido para ser aplicados sobre tributos no cedidos de modo efectivo o no susceptibles de cesión. Como todos los tributos enumerados (en la redacción actual) en el art. 11 LOFCA están efectivamente cedidos y además no está permitido establecer recargos sobre otros tributos distintos a los susceptibles de cesión, la conclusión es que en el estado actual de la corresponsabilidad fiscal, el mecanismo central a manejar es la graduación de la capacidad normativa sobre tributos cedidos, especialmente en materia de tipos de gravamen, siendo marginal la función de los recargos.

VI.1.2.3. Los tributos propios.

Tal como hemos señalado, en el esquema financiero diseñado en la LOFCA, los tributos propios son la manifestación más completa de la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas, puesto que sobre ellos las Haciendas regionales gozan de las más amplias facultades normativas, pudiendo regular desde el hecho imponible hasta la cuota tributaria, incluyendo todos los elementos esenciales del tributo, como las exenciones, determinación de las bases imponible y liquidable, contribuyente y sustituto, bonificaciones y deducciones y tarifa del tributo.

La amplia libertad que existe para la configuración de los tributos propios está contrapesada por los requisitos para su establecimiento, que vienen recogidos fundamentalmente en los arts. 6 y 9 LOFCA, que no han sido objeto de modificación ni por la Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial, para encajar la cesión parcial del IRPF y otros aspectos del sistema de financiación para el período 1997-2001, ni tampoco por la Ley Orgánica 7/2001, que nuevamente ha modificado la redacción de la LOFCA.

Dado que en la Constitución española no se opta por el sistema de repartir las distintas materias gravables entre los diversos niveles de gobierno (por ejemplo, la imposición directa para el gobierno central y la imposición indirecta, salvo los impuestos de aduanas, para los gobiernos regionales), los preceptos constitucionales no sirven de guía precisa en esta materia. Se determina, de modo genérico, que la potestad originaria para establecer tributos corresponde al Estado y que las Comunidades Autónomas podrán exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 133 CE).

Debido a la notable ambigüedad constitucional en este punto, son los citados arts. 6 y 9 LOFCA, junto con varias sentencias del Tribunal Constitucional que han precisado sus límites, los preceptos claves en esta materia.

Concretamente, el art. 9 LOFCA, que se refiere a las condiciones que deben respetar los impuestos autonómicos, persigue dos objetivos clave, suficientemente avalados por la teoría del Federalismo Fiscal, como son los de evitar la exportación fiscal y respetar la unidad del mercado interior.

Al primero de los objetivos antes citados se conectan los apartados a) y b) del citado art. 9, que establecen la prohibición de gravar elementos patrimoniales, gastos, rendimientos negocios, actos o hechos realizados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, además de la transmisión o el ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hubieran nacido o hubieran de cumplirse en su territorio.

En sentido técnico, además no gravar elementos situados fuera de su territorio, este precepto impediría también la creación de impuestos indirectos propios aplicados sobre las primeras fases de producción o distribución, porque podrían trasladarse a contribuyentes situados en otras regiones, o impuestos que graven el beneficio de las sociedades, debido a que su traslación hacia delante (vía precios) o hacia atrás (reduciendo los salarios reales) ocasionarían el mismo efecto de exportación impositiva.

El apartado c) del art. 9, que establece que los impuestos autonómicos no podrán suponer obstáculo a la libre circulación de personas, mercancías, servicios ni capitales, ni afectar de forma efectiva a la elección de residencia, trata de evitar la creación de cualquier tipo de barreras arancelarias interiores, impidiendo la creación de impuestos autonómicos indirectos establecidos sobre importaciones o exportaciones,

además de buscar también eliminar posibles procesos de competencia fiscal a la baja, buscando atraer contribuyentes de otros territorios. Sobre este apartado c) del art. 9 LOFCA, hay que precisar que desde el establecimiento del Mercado Único en la Unión Europea, su aplicación está reforzada por las políticas armonizadoras europeas y en concreto por la prohibición de cualquier tipo de ayudas públicas distorsionadoras de la competencia, apartado donde están incluidas también las medidas fiscales.

En la práctica, el precepto de la LOFCA que ha dado lugar a mayores precisiones sobre la configuración de los impuestos autonómicos ha sido el art. 6, que en principio recae sobre un ámbito más amplio que el puramente impositivo, porque se refiere a los tributos.

Dado que la jurisprudencia constitucional que ha ido perfilando la imposición propia de las Comunidades Autónomas se ha construido a partir de la interpretación de diversos apartados del art. 6 LOFCA, merece la pena reproducir íntegramente este artículo, que reza textualmente:

"1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la constitución y las Leyes.

2. Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado

3. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro.

4.Cuando el estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan estas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de las mismas".

Desde el momento en que se aprecia que los tributos basados en el principio del beneficio (tasas y contribuciones especiales) están relacionados directamente con un servicio prestado por la Administración autonómica (tasas) o con una inversión realizada por las mismas (contribuciones especiales), resulta evidente que será difícil que en este campo ninguna Hacienda, estatal ni autonómica, vaya a entrar en colisión con otra y que los posible problemas que podrán surgir serán internos, de cada Hacienda con sus propios contribuyentes, por no haber respetado el coste del servicio o la proporción del coste de la inversión a repercutir.

Por lo anterior, las condiciones del art. 6 LOFCA, en la práctica, están dirigidas fundamentalmente a ser aplicadas a los impuestos autonómicos.

En teoría, el planteamiento que en materia tributaria hace el art. 6 LOFCA, en sus apartados 2, 3 y 4 es el de prohibir los supuestos de doble imposición estatal y autonómica, por un lado y de otro, permitir la invasión tributaria vertical en sentido descendente, es decir, permitir a cada Hacienda apropiarse de materias imponibles anteriormente gravadas por la Hacienda de nivel inmediatamente inferior, si bien en este caso los requisitos son distintos para la Hacienda central que para la Hacienda autonómica.

En el caso del Estado, este podrá establecer tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas y, en el caso de que de tal medida fiscal

se siga una disminución de los ingresos de las Comunidades Autónomas, deberá compensar a éstas por la recaudación perdida.

Las condiciones son más limitadoras en el caso de las Comunidades Autónomas, puesto que caso de establecer tributos sobre materias que la legislación reserve a las Corporaciones Locales debe hacerlo en los supuestos que dicha legislación prevea y en los términos que la misma contemple. Además, no sólo deberá compensar a las Corporaciones Locales en los casos en que éstas vean afectada su recaudación, sino que también ha de cuidar que estos no se vean reducidos en sus posibilidades de crecimiento futuro.

Los apartados 2 y 3 del art. 6 LOFCA han sido objeto, para su interpretación, de sendas Sentencias del Tribunal Constitucional, que han precisado cual es el alcance de sus límites.

Según el sentido que se de al articulo 6.2 LOFCA, la duplicidad de hechos imponibles podría conducir a negar de hecho la posibilidad de establecer impuestos autonómicos, puesto que en una interpretación estricta, toda la materia gravables se pueden reconducir a la renta, el patrimonio o el gasto y estas tres materias están gravadas ya por impuestos estatales preexistentes a la aparición de la Hacienda autonómica.

Una interpretación en este sentido es la que plantearon los recurrentes al impuesto andaluz sobre explotaciones agrarias infrautilizadas, en el sentido de que este, si tiene por objeto gravar la mera propiedad de las explotaciones, incurre en un supuesto de doble imposición respecto al impuesto de patrimonio y si trata de gravar de algún modo la renta de la tierra, incurre en doble imposición respecto al IRPF o el impuesto de sociedades.

En este caso, las STC 37/1987 y 186/1993 hicieron una interpretación amplia de lo dispuesto en la LOFCA, interpretando en sentido literal el alcance del art. 6.2, que, recordémoslo, impide que "Los tributos establecidos por las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado".

Al entenderse el hecho imponible como el concepto estrictamente jurídico que la Ley emplea para configurar el tributo, se sigue de ello que sobre la misma materia imponible pueden definirse diversos hechos imponibles, siendo posible la coexistencia de un impuesto estatal y otro autonómico sobre la misma materia gravable, a condición siempre de que el hecho imponible esté definido de modo diverso.

A diferencia de lo anterior, la interpretación del art. 6.3 LOFCA por parte del Tribunal Constitucional, en STC 289/2000, a propósito del impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, tiene un contenido mucho más restrictivo sobre el alcance de la capacidad de las Comunidades Autónomas para crear impuestos propios.

La clave de la interpretación del Constitucional está en considerar a la "materia reservada" a favor de las Comunidades Autónomas como materia imponible reservada a las Comunidades Autónomas, entendiendo que esta es "toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición" (STC 289/2000, FJ 4).

Se entiende, además, que en el caso del art. 6.3 LOFCA se prohíbe cualquier solapamiento tributario sin habilitación legal previa (como, por ejemplo, la que existe para el impuesto sobre vehículos o el impuesto de gastos suntuarios).

Interpreta el Tribunal Constitucional que la verdadera finalidad del impuesto balear no es la del gravamen de actividades contaminantes, sino que la verdadera

riqueza gravada son las instalaciones, por lo que en esencia equivale al gravamen de los bienes inmuebles por el IBI municipal, aunque la técnica de determinación del valor de las instalaciones y bienes inmuebles sea distinta.

Al existir un solapamiento de la materia imponible en ambos impuestos, se concluye que se trata de una violación del art. 6.3, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento Balear reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente.

Entre los propios Magistrados del Constitucional esta interpretación ha sido considerada restrictiva y así, el voto particular formulado por el Magistrado Pablo García Manzano (al que se adhirieron también Julio González Campos y Maria Emilia Casas Baamonde) considera, en primer lugar, que aún siendo realmente el impuesto balear un tributo con finalidad recaudatorio y no de naturaleza extrafiscal o reguladora, no cabe afirmar que se haya trasladado la materia imponible gravada del ámbito municipal al autonómico, (que es lo que entienden los Magistrados discrepantes que persigue el art. 6.3 LOFCA) ni tampoco que se haya mermado la capacidad recaudatoria de los Municipios del archipiélago balear a través de la aplicación del IBI.

Al no producirse una coincidencia entre ambos impuestos, sino una mera "incidencia", que puede tener una simple afectación colateral o de efectos muy secundarios, quienes suscriben el voto particular entienden que "un entendimiento tan amplio o flexible del límite establecido en el art. 6.3 LOFCA impediría o, al menos, obstaculizaría el ejercicio constitucionalmente lícito de las Comunidades Autónomas mediante la creación de tributos propios" (Voto Particular de la STC 289/2000, FJ 4).

Además, quienes suscriben el voto particular entienden también que la fuente de riqueza gravada es distinta en ambos impuestos y que difiere también la forma de determinación y cuantificación de la base imponible.

En conclusión, según la interpretación mayoritaria del Tribunal Constitucional, el art. 6 LOFCA, contiene dos límites al poder tributario propio de las Comunidades Autónomas; uno menos restrictivo, derivado del art. 6.2, respecto a no incurrir en duplicidad de gravamen respecto a hechos imponibles gravados por el Estado y otro más severo, que impediría establecer tributos autonómicos respecto a materias imponibles reservadas a las Corporaciones Locales.

Por lo que respecta al ejercicio que la Junta General del Principado ha hecho de sus facultades de creación de tributos propios, hasta el momento (febrero de 2003) se han creado cuatro nuevos tributos, que cronológicamente arrancan del impuesto sobre fincas y explotaciones agrarias infrautilizadas, creado mediante la Ley del Principado 4/1989, de ordenación agraria y desarrollo rural, pero que no ha llegado a aplicarse de modo efectivo; el impuesto sobre el juego del bingo, contenido en la Ley del Principado 2/1992, de 30 de diciembre, de impuesto sobre el juego del bingo, el canon de saneamiento de aguas creado en la Ley del Principado 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias y finalizando con la reciente creación de un impuesto de grandes superficies comerciales, al amparo de la Ley del Principado 15/2002, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales del Principado de Asturias.

En general, puede afirmarse que la conducta del Principado, en cuanto a creación de tributos propios, ha sido prudente y se ha basado, en general, en aplicar impuestos ya introducidos en otras Comunidades Autónomas.

En este sentido, su conducta se halla a medio camino entre la de aquellas Comunidades, como Baleares o Extremadura, que han creado un número mayor de

impuestos y han actuado además como innovadoras en materia tributaria, en el sentido de que han diseñado nuevos impuestos, aplicados sobre materias no gravadas anteriormente (por ejemplo, sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente y sobre estancias turísticas, en Baleares o sobre suelo sin edificar o depósitos bancarios, en Extremadura) y, en el extremo opuesto, aquellas que como Castilla León no han aplicado ningún tributo propio en toda la andadura del Estado Autonómico.

Respecto al papel que han jugado los impuestos propios del Principado, puede afirmarse que sus objetivos han sido más bien de ordenación que recaudatorios, salvo el impuesto sobre el bingo.

El impuesto propio sobre fincas y explotaciones agrarias infrautilizadas formaba parte de un programa de reforma agraria, pero su efectividad ha sido nula, puesto que no llegó a ser implantado de modo efectivo. La razón para ello fue que este impuesto, el primero creado por el Principado, se enfrentaba a unos costes de gestión muy altos, derivados de las formidables dificultades informativas para su aplicación.

Conocer en muchos casos los sujetos pasivos (propietarios actuales de fincas procedentes de herencias muy alejadas en el tiempo), asignar un tipo de cultivo, estimar la renta potencial y deducir de ella el rendimiento realmente obtenido, para estimar la base imponible, son tareas de gestión complicada, que llevaron a la no aplicación efectiva de este impuesto.

El impuesto sobre el juego del bingo, por el contrario, se aplica sobre un número reducido de sujetos pasivos y no presenta dificultades de gestión, cumpliendo una finalidad puramente recaudatoria, si bien el volumen de recursos obtenido, cifrado en 4,6 millones de en el presupuesto del Principado para 2003, revela que su aportación es más bien modesta.

En el caso del canon de saneamiento de aguas nos encontramos nuevamente con un tributo con fines en gran medida extrafiscales y cuya recaudación está afectada a obras de saneamiento hidráulico. Al aplicarse partiendo de la información procedente de las tasas municipales por abastecimiento de agua, no presenta problemas informativos ni dificultades de gestión.

Su recaudación, estimada en 18 millones de para el 2003, lo coloca a la cabeza de los tributos propios del Principado, en el orden recaudatorio.

Finalmente, hemos de referirnos al recientemente creado impuesto sobre grandes superficies comerciales, incluido dentro de la Ley 15/2002, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, en concreto en su art. 21.

Respecto a su creación, debe criticarse la técnica jurídica utilizada, dado que no parece lo más correcto incluirlo dentro de la Ley de acompañamiento de los Presupuestos del Principado para 2003, en concreto al amparo del ya citado art. 21 de la Ley del Principado de Asturias 15/2202, de 27 de diciembre, sobre Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales Además de esto, se aprecian algunas deficiencias técnicas en la configuración del impuesto (en este sentido, habría que citar el posible conflicto con el principio de reserva de Ley en materia tributaria que se deriva de permitir que sea la Consejería competente en materia medioambiental quien determine las inversiones de que permiten una menor tributación vía bonificaciones [disposición Once.2 de la normativa del impuesto, aprobado en virtud del art. 21 de la Ley del Principado de Asturias 15/2002 de 27 de diciembre]).

Dado que el impuesto catalán sobre grandes establecimientos comerciales, que es el precedente del impuesto asturiano (y con el cual comparte buena parte de la estructura del tributo) ha sido recurrido por la Administración central, es probable

que también el impuesto asturiano sobre grandes establecimientos comerciales sea objeto de recurso de inconstitucionalidad, que seguramente estará basado en la pretendida vulneración del art. 6.3 LOFCA.

En conjunto, puede apreciarse que la utilización de los tributos propios ha respondido más bien a objetivos de tipo extrafiscal (llevar al mercado agrario las explotaciones ociosas, mejora del medio ambiente hidráulico, defensa del comercio interior y ordenación del territorio), siendo relativamente modesta su aportación, en términos recaudatorios globales.

VI.1.3. El sistema de transferencias.

El sistema de transferencias, junto con la cesión de tributos, es el eje principal sobre el que ha girado el sistema de financiación autonómica.

El EA, en los apartados 5, 6 y 10 bis del art. 44, y la LOFCA, en sus arts. 13, 15 y 16, aluden a una red de transferencias que tiene tanto componentes condicionados como incondicionados.

Entre las transferencias incondicionadas, que proporcionan recursos que pueden utilizarse sin restricciones, por no estar afectados a ningún tipo concreto de gasto, se encuentra la PIE, regulada en el art. 13 LOFCA y que muy recientemente, desde 2002 ha sido sustituida por el Fondo de Suficiencia (FS), que reemplaza tanto a la PIE como a las transferencias sanitarias (en este apartado no vamos a referirnos a la evolución de las transferencias que han financiado la sanidad transferida a las Comunidades Autónomas, dado que el Principado no ha participado en dicho sistema, al haber asumido las competencias sanitarias justo en el momento en que el FS sustituyó a las transferencias específicas de la sanidad).

Las transferencias condicionadas que han funcionado durante estos últimos veinte años han sido las del FCI, afectadas a la financiación de gastos de inversión, para contribuir al desarrollo de las regiones de menor nivel de renta. Aunque la LOFCA enumera también en su art. 15 otro mecanismo de transferencias condicionadas, destinadas a asegurar un nivel mínimo de provisión de los servicios públicos esenciales, dicho mecanismo no ha sido desarrollado y no ha llegado a entrar en funcionamiento de modo efectivo.

En los siguientes apartados veremos con más detalle ambos canales de transferencias y su relación con el sistema de financiación del Principado.

VI.1.3.1. Transferencias incondicionadas. De la PIE al Fondo de Suficiencia.

Las transferencias incondicionadas de la PIE han sido el núcleo central del sistema de financiación desde los inicios del proceso descentralizador en España hasta 1997, en que los avances en la cesión tributaria han mermado su relevancia.

Al comienzo del período de traspasos, las transferencias directas de la Administración central, canalizadas a través de la PIE, fueron el instrumento financiero utilizado para financiar el proceso descentralizador. Por ello, hasta 1984 puede afirmarse que la Hacienda del Principado se apoyó casi exclusivamente en este tipo de recursos para financiar los servicios asumidos.

Dadas las incertidumbre financieras existentes en la primera etapa de construc-

ción del Estado Autonómico, a la PIE se le asignó el papel de mecanismo de cierre del sistema, de modo que la disposición transitoria primera LOFCA garantizaba que, hasta haber completado los traspasos de las competencias fijadas a las Comunidades Autónomas o, en cualquier caso, hasta transcurridos seis años desde la entrada en vigor del respectivo Estatuto, el Estado garantizaba una financiación mínima equivalente al coste efectivo de los servicios transferidos y la PIE fue el instrumento financiero elegido para hacer efectiva dicha garantía.

Esta versatilidad de la PIE, utilizada como mecanismo de cierre del sistema de financiación, originó ya en esta etapa problemas jurídicos, al comenzar las llamadas "interpretaciones amplias" de la LOFCA, puesto que el porcentaje de participación de cada comunidad, para fijar la PIE respectiva, que debería ser único de acuerdo con el art. 13 LOFCA, se hizo variable, mediante la fijación de "porcentajes deslizantes", dudosamente respetuosos de lo dispuesto en la LOFCA, como han señalado con acierto los profesores Ramallo y Zornoza (Ramallo y Zornoza, 1995, págs.16-26).

En 1986, transcurridos los seis años desde la entrada en vigor del EA, procedía la negociación de la PIE del Principado para el siguiente quinquenio, de acuerdo con el procedimiento y variables a que hace referencia el art. 13.1 LOFCA.

El Acuerdo del CPFF para el sistema de financiación del quinquenio 1987-1991 supuso, respecto a la PIE, un nuevo ejercicio de "interpretación amplia", en el sentido de que se cambió la base de aplicación del porcentaje de participación, que en vez de aplicarse sobre "los impuestos estatales no cedidos", que es lo que establece la LOFCA, pasó a aplicarse sobre loa llamada base ITAE, que comprende tanto los impuestos estatales como las cotizaciones a la Seguridad Social y por desempleo, netas de la aportación española al presupuesto de la (entonces) Comunidad Económica Europea.

Aparte de este problema jurídico, el elevado peso otorgado a una variable de dudosa justificación económica, como las llamadas unidades administrativas, supuso, como ya hemos comentado, un perjuicio para la Hacienda del Principado.

En el siguiente período quinquenal 1992-96, apenas varió algo, en el momento inicial, el funcionamiento de la PIE, manteniéndose la base ITAE como referencia y alterándose ligeramente el peso de las variables de reparto (sobre este punto, puede consultarse Monasterio, 2002, págs.17-20).

Sin embargo, apenas iniciado este período quinquenal de financiación, se produjo una nueva "interpretación amplia" del art. 13 LOFCA (la tercera de importancia), en el sentido de que el porcentaje de la PIE, que es único según los dispuesto en la LOFCA ("Las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación…) pasó a desdoblarse en dos; uno aplicado sobre la recaudación territorializada en el IRPF y otro sobre la base ITAE.

Esta nueva participación territorializada en el IRPF, desgajada de la PIE, constituye uno de los ejemplos más claros de violentación de la normativa de la LOFCA.

Para el siguiente período quinquenal 1997-2001, aunque se había procedido ya a la modificación de la LOFCA para dar cabida a la cesión parcial del IRPF, al procederse a una cesión en dos tramos de este impuesto, el 15% como verdadera cesión y el restante 15% como cesión territorializada, se mantuvo de facto la dualidad en el porcentaje de participación, aunque el art. 13 no fue reformado en ese momento y por lo tanto continuó la falta de sintonía entre el funcionamiento real del sistema de transferencias y la normativa de la LOFCA sobre este tipo de recursos.

Es importante señalar también que en este período y como consecuencia de que algunas Comunidades Autónomas, como Madrid, tenían asumidas solamente las com-

petencias comunes y estaban pendientes de completar las transferencias educativas y sanitarias, pero obtenían una alta recaudación por IRPF, dado su elevado nivel de renta, se produjo el caso de Comunidades Autónomas con porcentaje de participación negativo, hecho que hasta entonces no se había producido.

Es en este período quinquenal donde se produce en Asturias el hecho paradójico de que, mientras el Ejecutivo vota en el CPFF a favor del sistema de financiación y lo acepta posteriormente en Comisión Mixta, aplicándose de modo efectivo a la Hacienda del Principado, la Junta General del Principado presenta recurso de inconstitucionalidad frente a dicho sistema, recurso que en el momento actual (febrero de 2003) está aún pendiente de fallo.

Con la última modificación de la LOFCA por la Ley Orgánica 7/2001, se da nueva redacción al art. 13 LOFCA y la PIE queda sustituida por el llamado fondo de Suficiencia, que se define como la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad y su capacidad fiscal. Por lo tanto, se puede comprobar que también el FS, sustituto de la PIE, está consagrado como el mecanismo de cierre del sistema de financiación de manera más clara aún que en la situación anterior, porque al haber desaparecido las transferencias específicas que financiaban la sanidad, su papel como instrumento de ajuste final es aún más nítido.

Hay que señalar que desde el ejercicio 2002, la entrada en vigor del FS ha vuelto a la aplicación del sistema de transferencias incondicionadas sobre una base constituida por los impuestos estatales no cedidos. En este punto, la nueva redacción del art. 13 LOFCA remite a una Ley ordinaria de desarrollo de este punto, al establecer que la evolución en el tiempo del FS estará ligada a "la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley".

Dicha norma es la ya reiteradamente mencionada Ley 21/2001, que en su art. 15 aclara la composición de la base de aplicación del FS, que serán los tributos estatales no susceptibles de cesión (ITEn) base que comprende la recaudación estatal del IRPF, IVA e impuestos especiales sobre hidrocarburos, bebidas alcohólicas y tabaco.

De este modo, se vuelve a un sistema muy próximo al inicialmente diseñado por la LOFCA de 1980.

Señalar, finalmente, que ahora se contempla de modo explícito la existencia de un FS negativo, para el caso de aquellas Comunidades Autónomas cuya elevada capacidad fiscal las haga percibir por tributos cedidos una cantidad superior a la de sus necesidades de gasto.

En esta situación se encuentran las Comunidades Autónomas de Baleares y Madrid, pero no Asturias y es dudoso que una situación de este tipo se produzca en el sistema de financiación del Principado.

VI.1.3.2. Transferencias condicionadas.

Las transferencias condicionadas contempladas de modo genérico en el art. 44.5 y 44.6 EA y reguladas de modo más concreto en la LOFCA y en la Ley del FCI, se dirigen a dos propósitos claramente diferenciados, como son:

1º) Nivelar las diferencias de renta y riqueza existentes entre las regiones españolas, objetivo para el cual la CE menciona de modo explícito al FCI como instrumento de financiación específico con este objetivo.

2º) Garantizar la prestación de un nivel mínimo de prestación, en el caso de los servicios públicos asumidos calificados como esenciales.

De las dos finalidades anteriores, solamente la de reducir las diferencias de renta y riqueza entre Comunidades Autónomas ha sido atendida en el funcionamiento real del sistema de financiación del Principado, al no haberse desarrollado de modo efectivo el art. 15 LOFCA, en el sentido de que ni han llegado a concretarse cuales son los servicios públicos que se entienden como fundamentales ni se ha avanzado en la medición de sus niveles de prestación para hacerlos efectivos.

Ha habido que esperar hasta la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, para conocer que se consideran servicios públicos esenciales a la educación y la sanidad, remitiéndose a una ley posterior de desarrollo la concreción de en qué circunstancias se entiende que en una Comunidad la cobertura de dichos servicios se desvía de la media.

Este último asunto ha sido aclarado por el art. 67 Ley 21/2001, que establece que cuando el número de alumnos de enseñanza obligatoria, o la población protegida por el sistema sanitario exceda en su crecimiento en más de tres puntos porcentuales a la tasa media de incremento nacional, se procederá a estudiar la posible aplicación de asignaciones de nivelación, que caso de que deban ser reiteradas en el transcurso de cinco años, darán lugar a una modificación del Fondo de Suficiencia de la Comunidad afectada.

Dado lo reciente de esta concreción legislativa de las asignaciones de nivelación de servicios públicos esenciales, su efecto real sobre el sistema de financiación del Principado ha sido nulo hasta el momento.

A diferencia de las asignaciones de nivelación, los recursos condicionados del FCI han sido una importante fuente de financiación del Principado en los últimos cuatro lustros.

Expuesta de modo sintético la evolución del FCI, pueden apreciarse cinco etapas a lo largo del tiempo, en las que se han producido tres cambios legislativos fundamentales en 1984, 1990 y 2001.

1º) La Ley 7/1984, de 31 de marzo, del FCI, diseñó una regulación inicial de este recurso que casaba difícilmente con su configuración constitucional, en el sentido de que hacía a todas las Comunidades Autónomas beneficiarias del mismo, independientemente de su nivel de renta.

La exclusión de la inversión nueva del coste efectivo fue la razón de este diseño inicial del FCI, para posibilitar financiación para las inversiones autonómicas en todos los territorios.

2º) El Acuerdo del CPFF sobre el modelo quinquenal de financiación 1987-1991 disminuyó en un 25% la cuantía del FCI, que pasó del 40 al 30% de la inversión nueva del Estado. Paralelamente, la cuarta parte del FCI de cada Comunidad se integró en la PIE respectiva, flexibilizándose así el uso de los recursos (por el paso de este tramo del FCI a financiación incondicionada de la PIE).

En conjunto, por lo tanto, las Comunidades Autónomas vieron aumentada su autonomía de disposición sobre los ingresos, sin que sus recursos globales se vieran afectados.

3º) En 1990 se reformó la normativa del FCI, de modo que éste pasó a ajustarse a su diseño constitucional, restringiéndose las Comunidades Autónomas beneficiarias a las de menor renta, en virtud de los dispuesto en la Ley 29/1990.

El Principado de Asturias fue una de las Comunidades Autónomas incluidas en

el nuevo FCI, dado que se eligió a las regiones calificadas como Objetivo 1 por la Unión Europea para ser beneficiarias de los fondos procedentes del nuevo FCI.

Es importante señalar que las Comunidades Autónomas excluidas del FCI no perdieron los recursos que venían obteniendo, sino que estos se traspasaron a la llamada Compensación Transitoria, en la que también se integró la parte de recursos del FCI de las Comunidades Autónomas beneficiarias que excedía de la que les correspondía de acuerdo con las reglas de distribución del nuevo FCI.

4º) De nuevo en 1992 el Acuerdo del FCI sobre el modelo de financiación para el nuevo quinquenio 1992-1996 integra la Compensación Transitoria desgajada del FCI en la PIE, aplicando un mecanismo similar al utilizado en 1987.

Merece la pena señalar que la evolución de la PIE (en la que se integró la Compensación Transitoria) fue más favorable que la del FCI, dado que este fondo vio disminuido su valor real a lo largo de la década de los noventa (Monasterio, Alcalá y Laborda, 2001, págs. 89-95).

5º) Recientemente, la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, cambia de nuevo el diseño normativo del FCI y, manteniendo incólume el grupo de Comunidades Autónomas beneficiarias, divide el FCI en dos fondos distintos: el FCI propiamente dicho, que pasa del 30 al 22,5% de la inversión estatal nueva, y un Fondo complementario del FCI, por importe del 33,33% del FCI de cada Comunidad, de modo que puede apreciarse que los recursos globales percibidos por las regiones beneficiarias se mantienen al mismo nivel.

El objetivo de este cambio legislativo es de nuevo el de flexibilizar el uso de los recursos del FCI, dado que el fondo complementario del FCI puede utilizarse para financiar gastos corrientes derivados de la puesta en funcionamiento de las inversiones financiadas con cargo al FCI.

Este cambio viene obligado porque de otro modo el art. 158.2 CE impide dedicar el FCI a finalidades distintas de la inversión.

Puede apreciarse en el siguiente Cuadro 5 la importancia creciente que ha tenido el FCI, de cara a proporcionar al Principado recursos para la financiación de inversiones que aumentan el stock de capital público en la región.

Cuadro 5
Recursos del FCI percibidos por Asturias (1991-2002)
(millones de pts. corrientes)

Año	FCI Asturias
1991	1695,6
1992	2652,7
1993	3824,1
1994	4058,0
1995	4121,7
1996	4141,1
1997	4351,8
1998	4581,9
1999	4568,7
2000	4670,0
2001	5405,8
2002	6252,7

Es conveniente recordar también que, aunque estrictamente están fuera del sistema de financiación autonómica, los recursos condicionados para inversiones procedentes del FEDER y otros Fondos Estructurales (datos más detallados sobre el impacto de los fondos Estructurales europeos en Asturias pueden verse en de la fuente y Monasterio, 2001, págs. 293-305) europeos han complementado los anteriores, contribuyendo de modo notable al desarrollo del Principado.

VI.1.4. El recurso al endeudamiento y los efectos de la LGEP.

En el art. 44.7 EA se alude al recurso a la deuda y crédito como uno de los recursos de la Hacienda del Principado, pero sin concretar más acerca de las condiciones para el uso de los recursos. Hay que buscar en la LOFCA y más en concreto en su art. decimocuarto, para conocer en detalle las distintas modalidades de endeudamiento público al alcance de la Hacienda del Principado y las limitaciones que existen para su uso.

Partiendo de la distinción clásica entre deuda a corto plazo (inferior al año) y deuda de largo plazo, superior al año, se asigna la deuda de corto plazo a la finalidad de cubrir desfases de transitorios de tesorería (motivados por la falta de sincronía entre el flujo de gastos, que es continuo y la recaudación impositiva, que se concentra en ciertos períodos) y la deuda de largo plazo a la financiación de gastos de inversión, consagrando así la llamada "regla de oro" (la "regla de oro" justifica el endeudamiento por motivos de equidad intergeneracional, ya que su cumplimiento permite trasladar a las generaciones futuras, además de la carga de la deuda, un mayor stock de capital público que mejora su bienestar y que es la contrapartida de los pasivos públicos que tendrán que amortizar) como principio rector de la política de endeudamiento.

Además, se establece una distinción adicional, en función del tipo de pasivos que se esté utilizando para endeudarse, distinguiendo, por un lado, entre la emisión de títulos de deuda pública y cualquier apelación al crédito público (que precisan para su emisión de autorización previa del Estado), la concertación de préstamos y créditos bancarios (que deben respetar únicamente los límites generales que veremos a continuación, pero que no necesitan de autorización previa) y de otro lado, si la operación se concierta en moneda nacional o en otra divisa (es fácil advertir que desde la entrada de España en el área euro este requisito ha perdido gran parte de su alcance), en cuyo caso es necesaria también la autorización estatal previa, independientemente de cual sea el plazo de la operación o el instrumento financiero utilizado.

Los límites de alcance general a que está sujeto el endeudamiento del Principado son la exigencia de cancelar la operación en el plazo de un año, si se trata de deuda de tesorería, o de respetar un doble requisito, en el caso de la deuda de largo plazo:

1º) Que el importe de la operación esté destinado a la financiación de gastos de inversión.

2º) Que la carga de la deuda viva, por intereses y amortizaciones, no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

Aunque ambos límites pueden ser criticados, por la imprecisión técnica con que están formulados (Monasterio y Suárez, 1998, pp.232-237), que deja una puerta abier-

ta a su incumplimiento, puede afirmarse que en general su observancia ha sido generalizada a lo largo del tiempo por parte de la Hacienda del Principado.

Un último condicionante del endeudamiento autonómico, que la LOFCA enuncia de modo genérico ("Las operaciones de crédito de las comunidades Autónomas deberán coordinarse entre si y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera) es la necesidad de coordinamiento del endeudamiento, que en un Estado descentralizado como es el español, es un requisito necesario para que la Administración central pueda llevar a cabo sus competencias de conducción de la política económica general.

El CPFF no ejerció sus competencias en materia de coordinación del endeudamiento hasta enero de 1992, fecha en que se incorporó la formulación de Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) al Acuerdo quinquenal de financiación para el período 1992-96.

Debe recordarse que el año anterior se habían establecido en Maastricht las condiciones de convergencia para el acceso a la tercera fase de la unión monetaria, entre las cuales estaban las relativas al déficit y el endeudamiento públicos.

El objetivo de los ECP era el de distribuir entre las Comunidades Autónomas el tramo de déficit asignado al Sector público autonómico, concretando el esfuerzo de cada una de las regiones españolas en la reducción del déficit y el endeudamiento público.

Estos ECP han sido la base de la coordinación del endeudamiento hasta fechas bien recientes, concretamente hasta la promulgación de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCLGEP).

En la medida en que los ECP pactados entre el Principado y la Administración central suponen un acuerdo a medio plazo, para establecer un déficit máximo y, en congruencia con dicho nivel de déficit, la deuda pública máxima admisible, su observancia indica el grado en que el Principado ha respetado sus compromisos en materia de coordinación del endeudamiento.

El siguiente Cuadro 6 muestra como en el período para el cual disponemos de liquidaciones presupuestarias (1992-1999), el Principado ha cumplido, en términos globales, con los topes de deuda, si bien pudiendo distinguirse dos períodos bien diferenciados. En los seis primeros años de vigencia del ECP, el déficit del Principado estuvo siempre por debajo del límite fijado. Como la deuda es el único medio de financiación deficitaria, ello significa que, en conjunto, la Hacienda del Principado hubiera podido endeudarse en 18000 millones de pesetas más de lo que lo hizo. A partir de 1996, sin embargo, se rebasan los topes de déficit, excediéndose entre este año y 1999 en unos 15.000 millones respecto al tope previsto.

Aunque desafortunadamente no disponemos de datos más actuales, parece que la paulatina reducción del margen de déficit (y por consiguiente, de endeudamiento) ha hecho cada vez más difícil el cumplimiento de los compromisos en materia de coordinación del endeudamiento.

Durante el período en que estuvieron vigentes los ECP, la Administración central, como medida de incentivo a la observancia de los límites acordados, se comprometió a conceder automáticamente la autorización necesaria para el endeudamiento en aquellas modalidades de pasivos necesitados de autorización previa, como la deuda en divisas o la emisión de títulos de deuda pública, automatismo que estaba condicionado al respeto del ECP acordado bilateralmente.

Cuadro 6
Cumplimiento del Escenario de Consolidación Presupuestaria del Principado
(millones de pts corrientes)

Año	*Déficit permitido*	*Déficit real*	*Diferencia*
1992	17746	14741,2	+ 3004,8
1993	10592,9	8908,8	+ 1684,1
1994	5046	1469,6	+ 3576,4
1995	7686	1190,3	+ 8876,3
1996	5770,9	4450,5	+ 1320,4
1997	3500	8091,5	– 4591,5
1998	3500	13370,3	– 9870,3
1999	3000	4194,9	– 1194,9

A partir de la promulgación de la LOCLGEP, cambia de modo notable la regulación de la deuda del Principado (al igual que la del resto de Comunidades Autónomas de régimen común), dado que se establece el equilibrio presupuestario (entendido en sentido económico, en términos de Necesidad de Financiación y no como mero equilibrio contable) como norma general, considerándose la posibilidad de déficit sólo en casos excepcionales y requiriendo además dichos supuestos la formulación de un plan presupuestario a medio plazo para restablecer el equilibrio.

Además, se consagran los principios de programación presupuestaria a medio plazo y transparencia como ejes de la política presupuestaria.

Es importante subrayar que la LOCLGEP reforma el art. 14 LOFCA, de modo que ahora, en el caso de incumplimiento por una Comunidad de sus objetivos de endeudamiento máximo, todo su nuevo endeudamiento queda sujeto a autorización previa de la Administración central y no sólo el materializado en divisas o títulos de deuda pública.

También supone un cambio notable el modo en que el CPFF interviene en las tareas de coordinación, que pasan a ejercerse en el seno de dicho organismo y de forma multilateral, en vez de pasar por acordar bilateralmente, en conversaciones C.A-Administración central los límites de deuda. A este respecto, es de lamentar que, en la primera ocasión en que el CPFF ha acometido sus nuevas funciones coordinadoras, haya optado por no entrar en el fondo del asunto y acordar para todas y cada una de las Comunidades Autónomas españolas el equilibrio presupuestario para el período 2003-2005 (CPFF, 2002 a] y b]).

Un primer reflejo de los efectos de la LOCLGEP y de la forma en que el CPFF ha entendido su aplicación es el equilibrio, en términos de Necesidad de Financiación, que presentan los Presupuestos Generales del Principado para 2003.

Finalmente, un importante asunto a señalar es que la LOCLGEP, a diferencia de la LGEP, no establece un mecanismo de ajuste para que las Comunidades Autónomas no se desvíen del equilibrio en fase de ejecución presupuestaria.

En efecto, la LGEP diseña, para la Administración central, el señalamiento de un tope de gasto anual y la reserva del 2% de dicho importe en un fondo de contingencia que debe permitir hacer frente a posibles circunstancias extraordinarias sin desviaciones y que irá a amortizar deuda anticipadamente, en la parte no utilizada.

Por lo tanto, la Administración central ha diseñado un ajuste vía gastos para asegurar el cumplimiento efectivo de la LGEP.

Para respetar la autonomía de las Comunidades Autónomas, la LOCLGEP señala que "Las Comunidades Autónomas podrán adoptar las medidas legislativas y administrativas que consideren convenientes para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria" (art. 3.1).

De momento, Asturias no ha adoptado medidas legislativas en este sentido (más allá de la aprobación de la Ley del Principado de Asturias 14/2002, de 27 de diciembre, sobre Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2003, en situación de equilibrio presupuestario, en términos de Necesidad de Financiación) y parece conveniente que se procediera a una modificación de la normativa legal que regula el procedimiento presupuestario del Principado, de modo que se haga explícito el mecanismo de ajuste, bien sea vía ingresos o vía gastos, a utilizar para corregir aquellas situaciones en que se produzca un "deslizamiento presupuestario" en fase de ejecución.

VI.1.5. El horizonte de la Hacienda del Principado.

A lo largo de más de veinte años, el sistema de financiación del Principado ha evolucionado en paralelo con el del resto de Comunidades Autónomas de régimen común, en un proceso que ha ido de un nivel reducido de competencias asumidas y una financiación fundamentalmente vía transferencias, hasta alcanzar prácticamente el techo competencial pleno en 2002, con la sunción de las competencias de sanidad, aplicando un nuevo sistema de financiación que en más de un 50% descansa sobre tributos sobre los cuales existe un elevado nivel de autonomía normativa y elevada corresponsabilidad fiscal.

En este proceso son identificables también perfiles propios, que está relacionados tanto con el modo en que la Junta General ha ejercido sus competencias normativas en materia tributaria y los responsables de la Hacienda del Principado han gestionado la política fiscal y presupuestaria, como con algunas características de la economía asturiana.

Entre las primeras, debemos mencionar que la actividad de creación de tributos propios por parte de la Junta General sitúa al Principado en un nivel intermedio, a medio camino entre aquellas Comunidades Autónomas que han actuado de modo pionero buscando nuevas materias imponibles y que han creado un buen número de tributos propios y aquellas otras que no han puesto en marcha más que un tributo propio a lo sumo o incluso ninguno, como es el caso de Castilla León.

En concreto, Asturias ha creado tributos propios sobre tierras infrautilizadas (no aplicado), cánones de aguas y grandes superficies comerciales, además de recargos sobre el juego y el IAE.

Recientemente, desde 2003, se ha actuado normativamente sobre los tributos cedidos, en unos casos sobre tipos de gravamen y en otros creando deducciones propias.

Respecto a la conducta presupuestaria general de la Hacienda del Principado, debe destacarse el reducido uso del endeudamiento, en términos comparados, aunque desde finales de los noventa esta tendencia parece menos clara.

En cuanto a las características de la economía asturiana que más han influido en la Hacienda del Principado, la principal sería el prolongado proceso de pérdida de peso económico y nivel de renta (de la Fuente y Monasterio, 2001), que ha determinado que Asturias haya venido percibiendo, de modo ininterrumpido, fondos de ayuda al desarrollo procedentes tanto del FCI nacional, que en su reforma de 1990

incluyó a Asturias entre las regiones beneficiarias, como de los Fondos Estructurales de la Unión Europea y especialmente del FEDER.

Mirando al futuro, la evolución del sistema de financiación va a depender a medio plazo de dos factores principales.

El primero de ellos es la naturaleza del nuevo sistema de financiación, aprobado para un período indefinido (y ya no quinquenal) y que ha entrado en vigor a la vez que la LGEP. Parece que las mayores competencias normativas sobre tributos cedidos y el mayor grado de corresponsabilidad fiscal van a tener que utilizarse para conseguir mantener el ritmo inversor del Principado y el nivel de calidad de los servicios públicos asumidos, en un contexto en que la LGEP ha restringido fuertemente el recurso al endeudamiento.

Salvo que la conducta presupuestaria de algunos grandes países de la Unión Europea, como Francia y Alemania, conduzca a una relajación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con repercusiones en el mismo sentido sobre el modo de aplicación de la LGEP, lo previsible será contemplar como la pérdida de recursos procedentes del endeudamiento sea compensada con mayores ingresos tributarios.

El segundo de los factores mencionados es la ampliación de la Unión Europea hacia el Este, para incorporar a diez países de baja renta, lo cual afectará con toda probabilidad a la política de Fondos Estructurales de la Unión Europea.

El descenso en el nivel de renta medio en una Unión Europea ampliada sacará, debido al consiguiente "efecto estadístico"a Asturias del grupo de regiones calificadas como Objetivo 1 a efectos de beneficiarse del FEDER y el resto de Fondos Estructurales.

La consecuencia será un descenso de las transferencias de capital disponibles para la financiación de nuevas inversiones reales y mejoras del stock de capital público.

En la medida en que el FCI nacional ha venido perdiendo relevancia en el contexto general del sistema de financiación, en buena medida a consecuencia de flujo creciente de fondos Estructurales percibidos por las regiones españolas desde 1988, será necesario replantearse el funcionamiento de este instrumento, de modo que el esfuerzo de solidaridad regional en España no se debilite en paralelo con el cambio de orientación geográfica de la política regional de la Unión Europea, porque de lo contrario la Hacienda del Principado sufriría un doble impacto negativo.

VI.2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA HACIENDA Y EL PRESUPUESTO DEL PRINCIPADO[*].

VI.2.1. Introducción. Principio de autonomía financiera.

VI.2.1.1. Consideraciones generales.

El art. 156 CE establece que "las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los prin-

[*] **ANTONIO APARICIO PÉREZ**, Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Oviedo.

Nota bibliográfica: AAVV, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto de Estudios de

cipios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles". Esta proclamación de la autonomía financiera es una consecuencia lógica de la autonomía política y administrativa que la CE reconoce a las Comunidades Autónomas; en efecto, la autonomía no podrá llevarse a cabo si a los entes a los que se otorga no se les provee, además, de los medios necesarios para hacerla efectiva. En consecuencia, en cumplimiento de ese precepto y para hacer operativo su régimen autonómico, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias ha desarrollado su propio modelo de Hacienda según la CE, el EA y la LOFCA, de conformidad con lo establecido en el art. 42 EA en su redacción vigente. El EA modificado por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, dedica su Título IV, arts. 42 a 51 bis a sentar las bases de su régimen de "Hacienda y Economía".

Por otra parte, cabe decir que no son muchos ni importantes los cambios introducidos en esta materia por la nueva redacción dada al EA por la citada Ley 1/1999, resultando únicamente afectados: El art. 44, en el que se añade un nuevo apartado, el 10, en el que se recoge que la Hacienda del Principado quedará integrada, asimismo, por otro tipo de ingresos que la legislación prevea en el marco del art. 157 CE; el art. 47, en el que se suprime el apartado 5, por el que se prohibía que si trascurridos seis meses desde la iniciación del ejercicio presupuestario sin que se hubiese aprobado un nuevo presupuesto que se pudiesen acordar nuevos créditos en tanto no tuviese lugar dicha aprobación, añadiéndose, además, que con posterioridad toda ley de la Comunidad que implique nuevos o mayores gastos en el ejercicio debía indicar los medios para hacerles frente; y finalmente, se introduce un nuevo art., el 51 bis, en el que se recoge que corresponde al Principado la tutela financiera de las Corporaciones Locales. A estos cambios hay que añadir por la relación que tiene con la Hacienda, aunque no se incluya dentro del Título dedicado a ella, la creación de la Sindicatura de Cuentas (art. 35 ter), órgano encargado de la fiscalidad de la actividad financiera del Principado.

Esta autonomía financiera es una manifestación de la autonomía general de la Comunidad Autónoma de especial trascendencia, por cuanto de ella depende el desarrollo pleno de su autonomía política y administrativa. El Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias ha reafirmado la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, resaltando como aspecto esencial de ella la libertad para fijar sus gastos

---

Administración Local, Madrid, 1987; AAVV, *Estudios del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002; Aparicio Pérez, A., "Financiación de las Comunidades Autónomas. Corresponsabilidad fiscal. Perspectivas futuras de financiación", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 19, 1995; Aparicio Pérez, A. y Monasterio Escudero, C., *La Hacienda de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Tecnos, Madrid, 1993; González González, A.I., *La financiación del Principado de Asturias*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo y Junta General del Principado de Asturias; Chaves García, J.R. y Fernández Arias, L.J., *Derecho autonómico asturiano*, Seprisa, Oviedo, 1992; García García, J.L., "Prerrogativas y responsabilidades de la Administración", *Análisis de la Ley General Presupuestaria*, Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, Madrid, 1984; Menéndez Moreno, A., Alonso Murillo, F. y Corcuera Torres, A., *Análisis jurídico del contenido y estructura de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid, 1997; Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J., *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel, Barcelona, 1998; Rodríguez-Arana Muñoz, J., *Estudios de Derecho autonómico*, Montecorvo, Madrid, 1997; Sainz Moreno, F., "Comentario al artículo 132 de la Constitución", O. Alzaga (dirig.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, X, Edersa, Madrid, 1986; Sala Arquer, J.M., "Comunidades Autónomas y dominio público", *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, vol. IV, Madrid, 1984; Vizcaíno Calderón, V., "Ingresos de Derecho público o de Derecho privado: Dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado de 2 de febrero de 1981", *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 11, 1981.

y determinar sus ingresos sin más restricciones que las exigidas por la pertenencia a una entidad política común y por la realización de sus propios intereses. Así, en la STC 96/1990 se declara que la autonomía en materia financiera "exige, en principio, que las actuaciones de la Administración en este ámbito no sean controladas por la Administración del Estado" (FJ 12).A su vez, la STC 192/2000 señala que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige "la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial, las que se configuran como exclusivas, pero que no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos, en el presente caso por tratarse de fondos que forman parte de los Presupuestos Generales del Estado y que están afectos a una finalidad concreta (FJ 4).

VI.2.1.2. Carácter de la autonomía financiera.

La autonomía financiera tiene un carácter marcadamente instrumental, pues se otorga para la realización de la autonomía política y administrativa. Aparece, entonces, como medio para la obtención de fines diversos. El Tribunal Constitucional así lo ha entendido y son numerosos sus pronunciamientos al respecto. Así la STC 150/1990 establece que "... al igual que ocurre con otros ingresos de las Haciendas Autonómicas, la potestad de establecer recargos es una facultad instrumental, derivada de la autonomía financiera de las nacionalidades y regiones, que éstas pueden ejercitar para el cumplimiento de sus fines en general o de cualesquiera de ellos en particular" (FJ 10).Que la autonomía financiera tiene carácter instrumental se ratifica por el propio Tribunal Constitucional en cuanto admite dentro de las facultades que tienen las Comunidades autónomas utilizar el instrumento fiscal en la ejecución y desarrollo de todas las competencias que se hayan asumido y respecto de las cuales sea necesario. Esto les permite también "establecer impuestos de carácter primordialmente extrafiscal, si bien ello ha de llevarse a cabo dentro del marco competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la CE (art. 31), de la Ley Orgánica que regula el ejercicio de sus competencias financieras (art. 157.3 CE) y de los respectivos Estatutos de Autonomía" (STC 37/1987, FJ 3).

VI.2.1.3. Límites de la autonomía financiera.

La autonomía tiene ciertos límites, partiendo del hecho de que ha de desenvolverse en cuanto tal dentro de la unidad constitucional del Estado. Estos límites pueden exponerse de la siguiente forma:

En primer lugar, ha de recordarse que en el ejercicio de su autonomía financiera, las Comunidades Autónomas han de tener en cuenta el art. 157.3 CE el cual establece que mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Sobre la base de esta previsión se ha aprobado la LOFCA, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1996, de 27 de diciembre, 5/2001, de 13 de diciembre y 7/2001, de 27

de diciembre. El propio EA hace reiteradas remisiones a esta normativa. En lo que ahora interesa baste recordar a tal efecto el art. 42 EA.

En segundo lugar, la autonomía financiera queda sujeta a los principios constitucionales en materia financiera, acogidos parcialmente en el art. 31 CE. Se trata de la exigencia de que todo sistema tributario debe descansar en los principios de igualdad y progresividad sin que en ningún caso tenga carácter confiscatorio. A esto se añade la obligatoriedad de mantener el principio de legalidad para el establecimiento de cualquier prestación patrimonial de carácter público.

La STC 221/1992 señala que "nuestra CE se ha pronunciado en esta materia de una manera flexible, descartando el establecimiento de una reserva absoluta, como la existente respecto a otros sectores del ordenamiento, y ha optado por incorporar una reserva relativa. La citada reserva comprende la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de la ley y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad reglamentaria" (FJ 7). Por otra parte, la STC 37/1981 dice que "la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas debe ser ejercida conforme a la CE y las leyes (arts. 31.1 y 133.2)" y exige que "el establecimiento de tributos se haga precisamente con arreglo a la ley, lo que implica la necesidad de que sea el propio Parlamento autonómico el que determine los elementos esenciales del tributo" (FJ 4).

La exigencia de reserva legal para que las Comunidades Autónomas puedan establecer y exigir recargos sobre los impuestos del Estado es obligada de conformidad con lo dispuesto en los arts. 31 y 133.1 (vid. SSTC 179/1985, FJ 3 y 150/1990, FJ 3). Esta exigencia ha sido cumplida por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en el art. 46 EA en el que se recoge la reserva de ley para el establecimiento, modificación y supresión de sus tributos, de los recargos sobre impuestos del Estado y para el régimen general presupuestario del Principado y en el art. 47, en el que se recoge, igualmente, la reserva de ley para la aprobación de los Presupuestos del Principado.

En tercer lugar, se establece la necesaria y obligatoria sujeción al principio de coordinación con las Haciendas estatal y local. A tal fin se han establecido distintas medidas y disposiciones, a saber: en primer lugar, se establece la prohibición de que los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas puedan recaer sobre hechos imponibles ya gravados por el Estado. Así se establece en los arts. 6.2 LOFCA y 42 EA; en segundo lugar, se reserva al Estado la adopción de las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica externa e interna, así como el desarrollo armónico entre todas las partes del territorio español según lo establecido en el art. 2.1 b) LOFCA; por último, ha de decirse que esa potestad de coordinación está atribuida al Estado. El Tribunal Constitucional ha insistido reiteradamente en que la coordinación supone un límite a la autonomía. Así, la STC 1/1982 ha señalado que "la autonomía financiera de las Comunidades debe coordinarse con la Hacienda estatal y los intereses de cada Comunidad no pueden prevalecer sobre las necesidades más generales que el Estado financia" (FJ 4). A esto añade la STC 179/1987 que "la autonomía de las Comunidades Autónomas no se configura en la Constitución Española en términos absolutos, sino que se ve sometida a las limitaciones derivadas de los principios, que el mismo art. 156.1 CE proclama, de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles" (FJ 2).

En cuarto lugar, aparece como límite la solidaridad. Sin duda es este uno de los

principios esenciales de la nueva estructura territorial del Estado y como tal trasciende al orden financiero. Se manifiesta en un doble plano; vertical entre Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y en un plano horizontal entre todos los españoles. El EA en su art. 42 expresamente alude a la solidaridad entre todos los españoles. La STC de 14 de julio de 1981 ha señalado que "aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la CE al Gobierno (arts. 97 y 155), llamado, asimismo, prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (art. 138) junto a las Cortes Generales (art. 158.2)" (FJ 3). La STC 63/1986 añade que el principio de solidaridad entre todos los españoles y la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado, implica la no justificación de la adopción por el Estado de una medida unilateral con fuerza normativa general y la necesidad de que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se someta a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario, dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa (FJ 11). A su vez, la STC 64/1990 establece que el principio de solidaridad se refleja como "equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español", y requiere que "en el ejercicio de sus competencias las Comunidades Autónomas 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 disgregado o menoscabado a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses" (FJ 7).Y la STC 150/1990 dice que "si bien las Comunidades Autónomas carecen de una competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias" (FJ 11).

En quinto lugar, ha de tenerse expresamente en cuenta la unidad y el equilibrio económico de conformidad con los arts. 40.1, 131 y 138 CE. Esto, además, significa las siguientes limitaciones: El respeto a la unidad de mercado, con la cual se trata de evitar la fragmentación del territorio nacional en diversos espacios económicos retrotrayéndose a siglos anteriores a la construcción del Estado moderno. En segundo lugar, que las Comunidades Autónomas no podrán establecer privilegios económicos o sociales ni establecer barreras fiscales. A este respecto hay que resaltar, por una parte, que el privilegio económico o social puede provenir tanto del lado del ingreso como del gasto público, y por otra parte, que de admitirse el establecimiento de barreras fiscales se estaría en última instancia admitiendo obstáculos a la libre circulación de servicios de capitales o de personas lo que expresamente aparece prohibido por la CE. La STC 88/1986 señala que la unidad de mercado descansa sobre dos supuestos irreductibles, la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio español que ninguna autoridad puede obstaculizar directa o indirectamente y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, sin las cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone (FJ 6). En tercer lugar, los gravámenes autonómicos no podrán desestabilizar la economía general ni constituir una carga indirecta para las otras Comunidades Autónomas. Con estos fines, la LOFCA en sus arts. 2.1º y 9 prohíbe que sus impuestos recaigan sobre elementos patrimoniales situados fuera del territorio respectivo, graven negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera

de su territorio o que obstaculicen la libre circulación de mercancías o servicios. A este respecto la STC 37/1981 establece que "no toda medida que incida sobre la circulación de bienes y personas por el territorio nacional es necesariamente contraria al art. 139.2 CE, sino que lo será cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretende la medida adoptada" (FJ 2).Y la STC 95/1984 indica que "el art. 139.2 CE, en cuanto consagra la libertad de circulación de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, al establecer un límite al ejercicio de las competencias por parte de toda clase de actividades obstaculizadoras, incluidas, por tanto, las estatales, no constituye una norma atributiva de competencia estatal" (FJ 7).

VI.2.1.4. Manifestaciones de la autonomía financiera.

Por otra parte ha de decirse que la autonomía financiera tiene un contenido polivalente que se manifiesta con carácter general, fundamentalmente, en tres direcciones: autonomía en materia de gastos, autonomía presupuestaria y de ingresos.

A) Autonomía en materia de gastos.

La autonomía en la disposición de éstos está en íntima relación con la autonomía de los ingresos. Además, los gastos tanto desde el punto de vista de su regulación legal como por la reglamentación impuesta al sector público son un *prius* en los entes públicos.

En efecto, el sector público en su organización presenta unas determinadas características que configuran su actuación: Sus actividades resultan predeterminadas por fuentes normativas, se habla de esferas de competencia o de atribuciones; el respectivo ente no puede, al menos en el plano teórico, desarrollar actividades no predeterminadas; las competencias o funciones son indeclinables por el ente, en todo o en parte; dado que debe ejecutarlas a su costa los gastos son un *prius* en el sentido de que también éstos, como las relativas funciones, son indeclinables; correlativamente los ingresos son un *posterius*, van siempre después de los gastos adecuándose a éstos, que constituyen un elemento necesario no eliminable.

En consecuencia, la autonomía en este ámbito gira en torno a estos dos criterios: 1) el de las competencias asumidas, bien por ser propias, bien por ser delegadas, y 2) el de la cuantía de los ingresos, de donde derivan las limitaciones de su ejercicio. Esta autonomía tiene su fundamento legal en el reconocimiento en el orden de ingresos y en su propia naturaleza, ya que no puede hablarse de autonomía si no se tiene la facultad de aplicar los ingresos a los gastos que se consideren prioritarios y convenientes.

B) Autonomía presupuestaria.

Bajo esta denominación se enmarca la facultad de darse un propio presupuesto expresión de una voluntad política de perseguir fines propios en la forma conside-

rada más adecuada a las propias necesidades y con el empleo de los medios estimados más idóneos. Significa que la Comunidad Autónoma tiene potestad para elaborar su propio presupuesto, a la vez que para su examen, enmienda, aprobación y control. Se le reconoce esta potestad expresamente en el art. 21 LOFCA y se recoge en el art. 47 EA. El límite fundamental que en su aplicación tiene es de carácter eminentemente formal que consiste en dar a su presupuesto una estructura que permita su homologación con los del Estado a efectos de poder elaborar la cuenta consolidada del Sector Público.

C) Autonomía en materia de ingresos.

Viene reconocida fundamentalmente en los arts. 157.1 CE y 44 1, 7,8, 9 y 10 EA y 4.1 LOFCA. Significa la posibilidad que tiene la Comunidad Autónoma, dentro de los límites establecidos en las disposiciones citadas de regular sus entradas y de organizar sus ingresos de la forma que crea más conveniente a sus intereses. La autonomía total y absoluta en materia de ingresos es incompatible con la existencia del Estado en el sentido moderno del término; pero, también, la atribución total y absoluta al Estado de todos los poderes financieros relativos a los ingresos, es incompatible con el concepto de entes territoriales autónomos.

VI.2.2. Bienes del patrimonio.

El art. 42 EA atribuye a la Comunidad autónoma la capacidad de ser titular de bienes de dominio público y de patrimonio propio, la cual es inherente a su personalidad jurídica. El art. 43.3 EA remite a una ley de la Junta General la regulación de su régimen jurídico. El Principado de Asturias ha regulado su patrimonio por Ley 1/1991, de 21 de febrero. Por otra parte, el art. 43 EA dice cuáles son los bienes propios del Principado, a saber: los pertenecientes al Ente Preautonómico y a la Diputación Provincial, los que estuviesen afectos a servicios traspasados al Principado y los que adquiriere por cualquier título jurídico válido. Este precepto presenta dos aspectos esenciales: el primero de ellos es el relativo a la constitución de un patrimonio propio, y el segundo el referente a los ingresos derivados del mismo. Nos referimos seguidamente al primer aspecto y remitimos el análisis del segundo al epígrafe correspondiente expuesto más adelante.

A su vez, el art. 17 e) LOFCA establece que las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes el régimen jurídico del patrimonio en el marco de la legislación básica del Estado. Por lo tanto, a este respecto habrá de tenerse en cuenta los límites que afectan a la legislación autonómica del patrimonio derivados de la CE, como son los derivados de la competencia exclusiva del Estado en relación con la legislación civil (art. 149.1.8 CE) lo que afecta directamente a los conceptos de dominio público y patrimoniales, y los derivados, igualmente, de la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE). Ello ha sido puesto de relieve en numerosas ocasiones por el TC. Así, entre otras, la STC 58/1982 establece que las regulaciones autonómicas del patrimonio deberán ajustarse a las bases establecidas por el Estado sobre la materia en tanto aspecto incluido en el art. 149.1.18 CE (FJ 1).

VI.2.3. Ingresos.

VI.2.3.1. Sistema de financiación.

El sistema de recursos financieros del Principado responde al sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas, en contraposición al régimen de concierto y convenio que rigen en el País Vasco y Navarra. Los recursos de que está dotado este sistema son los enumerados en el art. 157.1 CE, reiterados posteriormente en el art. 4 LOFCA y recogidos en el EA art. 44. Dichos recursos pueden clasificarse en ingresos tributarios y no tributarios. Dentro de los primeros entran los impuestos propios, recargos sobre impuestos estatales, tributos cedidos, tasas y contribuciones especiales. Dentro de los segundos hay, a su vez, que distinguir entre ingresos de Derecho privado y de Derecho público, dentro de los cuales están los precios públicos, la participación en ingresos estatales, transferencias con cargo a Fondos de Compensación Interterritorial, otras transferencias, otros ingresos y multas.

El art. 20 EA en su redacción de 1981 expresamente establecía que el Principado asumía todas las competencias, medios y recursos que según la ley correspondan a la Diputación Provincial de Oviedo, pero dicho precepto fue sustituido por otro en la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/1999, en el que se suprime toda referencia al respecto. En la actualidad, sólo existe una referencia a la extinta Diputación en el art. 43 1.a) EA en el que se dice que son bienes del Principado "los pertenecientes al Ente Preautonómico y a la Diputación Provincial".

Por otra parte, dada la reforma llevada a cabo por la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988, ingresos procedentes de las Diputaciones sólo quedan los de tasas y contribuciones especiales absorbidas ahora por la Comunidad, el recargo como máximo del 40% sobre las cuotas del IAE y la participación provincial en los tributos del Estado que son susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas en la medida en que sigan subsistiendo.

VI.2.3.2. Ingresos tributarios.

A) Aspecto material.

En este apartado se analizarán las normas sustantivas que regulan los elementos constitutivos de las diferentes figuras tributarias, exponiendo posteriormente las que rigen los aspectos formales, esto es, las relativas a la gestión, recaudación y las correspondientes reclamaciones o recursos.

a) Impuestos propios.

La CE en el art. 157.1 b) confiere a las Comunidades Autónomas la facultad de crear sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. A su vez, el art. 133.2 CE atribuye a las Comunidades Autónomas el poder de establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución, y las leyes. La LOFCA, asimismo, se refiere a esta posibilidad en sus arts. 4.1 b) y 6. El art. 44 EA establece que la Hacienda del Principado está, entre otros recursos, constituida por los rendimientos procedentes de los tributos propios. En nuestra actual regulación positiva existen tres categorías tributarias: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Estas dos últimas especies

de tributos presentan unas peculiaridades muy distintas a los impuestos, por lo que a ellas aludiremos más adelante.

En relación con esta posibilidad de establecer impuestos propios, caben hacer los siguientes comentarios:

Primero, los impuestos propios del Principado han de ser establecidos por medio de una ley autonómica, ya que, como hemos indicado, el principio de reserva de ley en materia tributaria, y no sólo impositiva, del art. 31.3 CE, afecta asimismo al poder legislativo de las Comunidades Autónomas en esta materia, además de exigirlo expresamente el propio EA (arts. 24.8 y 46.1.2).

Segundo, la gestión de sus propios tributos, y entre ellos, lógicamente, los impuestos, corresponde de modo exclusivo a la Comunidad.

Tercero, el poder de imposición de las Comunidades Autónomas, y por tanto del Principado, respecto a sus propios impuestos, no es ilimitado sino que aparece con notables restricciones. En efecto, el art. 6.2 LOFCA establece como condición básica en el diseño del cuadro fiscal propio de cada Comunidad Autónoma que no podrán establecerse tributos, y por tanto impuestos, sobre hechos imponibles gravados por el Estado. Este requisito previo exige un enorme esfuerzo de imaginación al legislador autonómico para encontrar un vacío tributario, especialmente en materia impositiva, sin incurrir en doble imposición. Efectivamente, la generalidad y amplitud de los principales impuestos que conforman el sistema fiscal estatal hace que, como se ha afirmado certeramente, no existan ya *res nullius* en materia tributaria. Existen, no obstante, a nuestro criterio buenas posibilidades para el establecimiento de impuestos con finalidad extrafiscal, tipo impuestos medioambientales, siempre, eso sí, que corresponda la competencia sobre la materia en la cual se trata de actuar. Los apartados 3 y 4 del art. 6 LOFCA abren la posibilidad, en materia tributaria, para que cada nivel de Hacienda invada el campo del inmediatamente inferior, siempre que se articulen medidas adecuadas de compensación. El art. 6.4 LOFCA faculta al Estado para establecer tributos sobre hechos imponibles gravados anteriormente por una Comunidad Autónoma. La disminución de ingresos para la Comunidad la compensará el Estado de forma adecuada. Más interesante desde nuestra óptica resulta la reflexión sobre el art. 6.3 LOFCA, que faculta al Principado para establecer y gestionar tributos que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, en los términos que se contemplen, y siempre que dicha legislación prevea tal supuesto. También en este caso deben establecerse medidas de compensación o coordinación para que no disminuyan ni los ingresos de las Corporaciones Locales ni las posibilidades de crecimiento de tales ingresos.

Además de este límite, la LOFCA en su art. 9 establece los siguientes otros límites a esa potestad de establecer impuestos, que son: no podrán sujetarse elementos patrimoniales situados, rendimientos originados, ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma; no podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados realizados fuera del territorio de la Comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo; no podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o de la ubicación de las empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el art. 2.1 a), ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades Autónomas.

Por último, hay que recordar que el poder de imposición de las Comunidades Autónomas está también coordinado y limitado por los tratados internacionales que haya firmado el Estado español, pues, como se sabe, los tratados internacionales una vez publicados forman parte del ordenamiento jurídico interno, ocupando en él una posición de rango supralegal, que "sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional" (art. 96 CE). Los tratados internacionales han de entenderse también, una vez publicados, comprendidos entre las leyes del Estado a que hace referencia el art. 133.2 CE.

Por último, hay que recordar que el poder de imposición de las Comunidades Autónomas está también coordinado y limitado por los tratados internacionales que haya firmado el Estado español, pues, como se sabe, los tratados internacionales una vez publicados forman parte del ordenamiento jurídico interno, ocupando en él una posición de rango supralegal, que "sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional" (art. 96 CE). Los tratados internacionales han de entenderse también, una vez publicados, comprendidos entre las leyes del Estado a que hace referencia el art. 133.2 CE.

El Principado de Asturias ha ejercido esta potestad de establecer impuestos aprobando los siguientes: la Ley 4/1989, de 29 de julio de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural creó el Impuesto sobre Explotaciones Agrarias Infrautilizadas; la Ley 2/1992, de 30 de diciembre estableció un Impuesto sobre el Juego del Bingo; la Ley 1/1994, de 21 de febrero establece un Impuesto sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado, modificado por la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales; la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales establece un Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.

b) Tasas.

Con carácter general hay que señalar que, como tributo que es, su establecimiento está sujeto al principio de legalidad y a la no sujeción de hechos imponibles gravados por el Estado. Las tasas tradicionalmente se han podido fijar atendiendo a alguno de estos tres supuestos: por utilización del dominio público, por prestación de un servicio público o por la realización de una actividad que se refiera, afecte o beneficie al sujeto pasivo. Dado que el establecimiento de tasas se basa en el beneficio que reciben un grupo determinado de individuos, no la colectividad, el importe cuantitativo de ese beneficio marca la cantidad que, como máximo, puede recaudarse por ese concepto. En el caso de prestación de servicios o realización de actividades, ese límite vendrá fijado por el coste de dichos servicios o actividades. Sin embargo, este principio no puede aplicarse a las tasas por utilización del dominio público, cuyo coste directo no es susceptible de medición. Una medida que podría tomarse en consideración para este supuesto, sería el beneficio obtenido por los particulares en sus actividades de explotación del dominio público.

Lo que resulta poco comprensible es la llamada que hace el art. 7.4 LOFCA, que asimismo se recoge en el art. 7.2 TRREPPA, para que se tengan en cuenta criterios genéricos de capacidad económica en la fijación de las tasas, siempre que ello sea posible. En primer lugar, va contra la propia naturaleza de la tasa, conectada con el principio del beneficio, tratar de introducir en su fijación criterios de capacidad eco-

nómica. En segundo lugar, resulta aún más objetable que dichos criterios sean "genéricos", lo que difumina el propio concepto de capacidad de pago que se trata de introducir, puesto que, si no se mide la capacidad de pago a través de un índice concreto, (renta, patrimonio), el contenido carece de sentido.

La Ley 5/1988, de 22 de julio, reguló el régimen jurídico general de las Tasas del Principado. La Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos dio nueva regulación a éstas y desarrolló el concepto de precios públicos. La STC 185/1995, ya citada, declaró inconstitucionales diversos preceptos de la citada ley, lo que llevó a una redefinición de dichos conceptos. La nueva doctrina se recogió en la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre.

Conforme con la nueva reglamentación las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas "por la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:

-Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

-Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente".

El Principado de Asturias ha adaptado la regulación de sus tasas y precios públicos a la doctrina del Tribunal Constitucional y a la nueva redacción dada al respecto al art. 7.1 LOFCA por la ley anteriormente citada. La Disposición adicional segunda de la Ley del Principado 7/1997, de 31 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales autorizó al Consejo de Gobierno para que en el plazo de seis meses elaborase un texto refundido de las leyes del Principado de Asturias 5/1988, de 22 de julio, reguladora de las Tasas del Principado y 2/1990, de 19 de diciembre, sobre Precios Públicos y sobre modificación parcial de la Ley 5/1988. En este texto refundido se han tenido en cuenta además la Ley 3/1996, de 21 de noviembre y la propia Ley 7/1997. Como resultado de este mandato se aprobó el Decreto Legislativo 1/1998, de 11 de junio, que constituye el Texto Refundido de Tasas y Precios Públicos, modificado por la Ley 13/2001, de 28 de diciembre. Finalmente, por Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales se crean cuatro nuevas tasas: la tasa por expedición de títulos académicos y profesionales no universitarios, la tasa por expedición de hojas de reclamaciones, la tasa por servicios prestados por el Registro de la Propiedad Intelectual del Principado y la tasa por servicios administrativos en materia de casinos, juegos y apuestas.

c) Contribuciones especiales.

Lo mismo que en los supuestos de impuestos y tasas con carácter general, hay que resaltar dos presupuestos básicos en su establecimiento: su sujeción al principio de legalidad y el no recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado.

Hay que indicar también que condiciones similares a las apuntadas para las tasas son las que rigen en el caso de las contribuciones especiales. Estas últimas tienen como finalidad recuperar, en todo o en parte, el beneficio obtenido por un particular o el aumento de valor de su propiedad inmueble, motivada por la realización de

una obra o el establecimiento o ampliación de un servicio público. Dicho beneficio, y, por consiguiente, la recaudación procedente de contribuciones especiales, no podrá superar el coste soportado por la Comunidad Autónoma al realizar la obra o establecer o ampliar el servicio. Es decir, si la ejecución de la obra o la realización del servicio se ha beneficiado de subvenciones procedentes de otra Administración distinta a la autonómica el Principado de Asturias sólo podrá imponer contribuciones especiales por la parte del coste satisfecho a su cargo y no por el total.

d) Tributos cedidos.

La zona de intersección más evidente entre la Hacienda estatal y la del Principado se encuentra en los tributos cedidos y en los recargos impositivos. La cesión de tributos puede ser total o parcial, dándose este último supuesto cuando el Estado reserve para sí alguno o algunos de los hechos imponibles contemplados por el tributo o parte de la recaudación correspondiente a un tributo (art. 10.3 LOFCA, en su redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre). La cesión tendrá lugar en virtud de precepto expreso del EA (contenido en la disposición adicional) y su alcance y condiciones se regularán por ley. La Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, da nueva redacción a los arts. 10 y 11 LOFCA relativos a la cesión de tributos; y la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, desarrolla el nuevo régimen de cesión de tributos.

De conformidad con esta nueva normativa, en síntesis, se puede distinguir entre tributos totalmente cedidos y con competencias normativas y tributos parcialmente cedidos o sin competencias normativas. Entre los primeros ha de mencionarse el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, el Impuesto sobre el Juego y Tasas afectas a servicios transferidos. Entre los segundos ha de hacerse mención a la cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 33%, a la cesión del Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial con el límite máximo del 35% de la recaudación líquida, determinada en función del índice de consumo de la Comunidad Autónoma, a la cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación con carácter parcial con el límite del 40% de la recaudación líquida relativos a Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre Productos Intermedios y Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las Labores del Tabaco, a la cesión del Impuesto Especial sobre la Electricidad en su totalidad, en función del índice de consumo neto de energía eléctrica de la Comunidad y finalmente se cede también en su totalidad el Impuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, si bien actualmente este impuesto está sometido a un tipo cero.

Finalmente, el art. 10.4 LOFCA establece los criterios de conexión, pudiéndolos resumir así: cuando los tributos cedidos sean de naturaleza personal su atribución a una Comunidad Autónoma se realizará en función del domicilio fiscal de los sujetos pasivos, salvo en el gravamen de adquisiciones por causa de muerte, en el que se atenderá al del causante; cuando los tributos cedidos graven el consumo su atribución a las Comunidades Autónomas se llevará a cabo bien en función del lugar de consumo, bien en función del lugar en el que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias, bien en función de los consumos calculados sobre una base estadística; cuando los tributos cedidos graven operaciones

inmobiliarias, su atribución a las Comunidades autónomas se realizará en función del lugar donde radique el inmueble.

La nueva regulación de los tributos cedidos no sólo ha aumentado el número y la cuantía de la cesión, sino que también la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en algunos de los tributos cedidos. El alcance de esta capacidad normativa podemos exponerla, simplificadamente, así:

1º. En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se eleva, como hemos visto, la cuantía de la cesión hasta el 33% y se eliminan algunos de los límites previstos para el ejercicio de la capacidad normativa autonómica. Así, en la escala autonómica podrán efectuar modificaciones con el único requisito de que se mantenga una escala progresiva con idéntico número de tramos que la del Estado, eliminándose el límite del 20% existente anteriormente. Se mantiene la posibilidad de que se establezcan deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta. Además se añade la posibilidad de que las Comunidades Autónomas efectúen aumentos o disminuciones en los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual, con el límite máximo de hasta un 50%. Sobre la base de esto, el Principado por Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales ha establecido diversas deducciones en la cuota íntegra autonómica con el propósito de favorecer a colectivos que precisan de especial protección, tales como los mayores de 65 años, los discapacitados, las mujeres y jóvenes menores de 30 años en situación de desempleo y los trabajadores autónomos.

2º. En el Impuesto sobre el Patrimonio se mantiene la capacidad de regulación del mínimo exento y la tarifa, ahora sin límites. Además se amplia la capacidad normativa a la posibilidad de establecer deducciones y bonificaciones en la cuota, respetando las establecidas por el Estado.

3º. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en la anterior normativa se concedió capacidad normativa sobre la determinación de la cuantía y coeficiente de patrimonio preexistentes, tarifa con ciertos límites, que debía ser progresiva, y reducciones en la base en el caso de adquisiciones *mortis causa*, debiendo mantener las del Estado en condiciones análogas a las establecidas por éste y pudiendo crear otras que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la Comunidad Autónoma. Con la vigente normativa esta capacidad se amplía a las transmisiones *inter vivos*. Así, las Comunidades Autónomas pueden regular además de reducciones propias y mejorar las establecidas por el Estado, la tarifa del impuesto sin límites, cuantías y coeficientes de patrimonio preexistente y deducciones y bonificaciones. Estas últimas deberán ser compatibles con las establecidas en la normativa estatal, a las que no podrán modificar. Las posibles deducciones y bonificaciones autonómicas serán de aplicación posterior a las reguladas por la normativa estatal. El Principado haciendo uso de esta capacidad normativa por la ley citada de 15/2002, de 27 de diciembre, ha establecido una reducción en la base imponible con el objeto de favorecer la continuidad en el Principado de Asturias de las empresas individuales o negocios profesionales objeto de transmisión *mortis causa* y se establece una mejora consistente en la equiparación a efectos del impuesto entre cónyuges y parejas estables y entre las situaciones de adopción y acogimiento familiar preadoptivo o permanente.

4º. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados la anterior normativa permitía la regulación de los tipos para la moda-

lidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas, en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes inmuebles y en la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía y en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, el tipo de gravamen en los documentos notariales. Esta capacidad se amplía, en la primera modalidad, a las transmisiones de bienes muebles y a la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía y al arrendamiento de bienes muebles e inmuebles. Además, para las dos modalidades se permite el establecimiento de deducciones y bonificaciones de la cuota que afecten a actos y documentos sobre los que la Comunidad tenga capacidad normativa en materia de tipos, y serán de aplicación posterior a las reguladas por la normativa del Estado. La Ley del Principado 15/2002, de 27 de diciembre, ha introducido los siguientes cambios en este gravamen: por lo que respecta a la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas, se establece un tipo general para las transmisiones de inmuebles, así como diversos tipos reducidos de gravamen aplicables, respectivamente, a las adquisiciones de viviendas protegidas, a los inmuebles incluidos en las transmisiones globales de empresas o negocios y, finalmente, a las transmisiones de inmuebles en las que, siendo de aplicación determinadas exenciones previstas en la normativa reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, el sujeto pasivo no renuncie a las mismas. En la modalidad de Actos Jurídicos Documentados se ha procedido a fijar el tipo general aplicable a los documentos notariales, así como otro tipo reducido aplicable a aquellos documentos notariales relacionados con la adquisición de viviendas calificadas de protección pública por la Comunidad Autónoma.

5º. En relación con los tributos sobre el juego no hay modificación alguna, ya que la capacidad normativa que tenían concedida sobre los mismos era ya máxima.

6º. En cuanto al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte es un gravamen de nueva cesión, cediéndose la totalidad de la recaudación y concediendo capacidad normativa sobre el tipo de gravamen dentro de unos límites.

7º. Finalmente, por lo que se refiere al Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos hay que recordar que este gravamen ha sido creado por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y grava las ventas minoristas de las gasolinas, el gasóleo, el fuelóleo y el queroseno. Se cede el total de la recaudación, debiendo tenerse en cuenta que el tipo de gravamen estará formado por la suma de los tipos estatales y autonómico. Mientras el tipo estatal aparece regulado en la Ley 24/2001, el tipo autonómico será el que cada Comunidad Autónoma establezca en su caso. Es sobre el tipo autonómico sobre el que recaen las competencias normativas de la Comunidad Autónoma. Con carácter excepcional se establece la afectación de los rendimientos de este gravamen, ya que quedarán destinados en su totalidad a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria, orientados por criterios objetivos fijados en el ámbito nacional. A pesar de ello, en la medida en que la Comunidad Autónoma decida hacer uso de su capacidad normativa y regular el tipo autonómico, los recursos que de ello se deriven podrán destinarse a financiar actuaciones medioambientales.

e) Recargos.

El art. 12.1 LOFCA establece que las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, excepto en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. En el Impuesto sobre el

Valor Añadido e Impuestos Especiales únicamente podrán establecerse recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen. A su vez, como requisitos para su establecimiento se añaden que no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración de los ingresos del Estado, ni desvirtuar la naturaleza y estructura de los mismos.

El Principado ha hecho uso de esta posibilidad por Ley 5/1989, de 22 de diciembre, estableciendo un recargo sobre la Tasa de Juegos de Suerte, Envite y Azar y de las Apuestas que afecta a las máquinas y aparatos automáticos. Asimismo, por Ley 9/1991, de 30 de diciembre establece un recargo del 40% sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas, siendo su cuantía reducida al 33% por la Ley 4/1997, de 18 de diciembre.

B) Aspectos formales.

a) Gestión y recaudación.

Conviene distinguir en esta materia según hace el art. 19 LOFCA, reproducido en lo esencial en el art. 45 EA, entre los tributos propios, los cedidos a la Comunidad Autónoma por el Estado y las facultades que el Estado puede delegar en los órganos autonómicos.

1º. Tributos propios. Como ya hemos visto la potestad legislativa, y por tanto también la administrativa o de gestión sobre estos tributos corresponde plenamente al Principado. Así lo establece el art. 19.1 LOFCA, el art. 45.1 EA y el art. 12.1 TRREPPA. Ha de tenerse en cuenta, asimismo, a este respecto, fundamentalmente en lo que se refiere a las tasas los arts. 8 y 10 del Real Decreto Legislativo 1/1998, de 11 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de Tasas y Precios Públicos del Principado. Por Decreto 38/1991, de 4 de abril, se regula la gestión, liquidación y recaudación de los tributos propios y otros ingresos de Derecho público del Principado, modificado por el Decreto 160/2002, de 26 de diciembre.

2º. Tributos cedidos. El principio general en relación con ellos está contenido en el art. 45 EA, según el cual el Principado asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones y todo ello de acuerdo con lo especificado en la ley que fije el alcance y condiciones de la cesión. A este respecto se han fijado el alcance y las condiciones en los arts. 19.2 LOFCA y arts. 37.1 a 52 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

3º. Recargos sobre impuestos estatales. Tanto la LOFCA como el EA guardan silencio acerca del régimen de gestión de los recargos autonómicos sobre impuestos estatales. Teniendo en cuenta que el régimen del recargo en su aspecto administrativo aparece como tributo adosado a otro principal y que, en consecuencia, está sujeto a la disciplina de éste en todo aquello que no esté expresamente exceptuado por la ley, deben estar sujetos plenamente al régimen del tributo principal. La Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, crea el Ente Público de Servicios Tributarios para la aplicación efectiva del Sistema Tributario de la Comunidad.

b) Revisión de actos en vía administrativa.

1º. Revisión de oficio. En cuanto a los tributos propios la competencia para revi-

sar de oficio los actos administrativos en materia tributaria corresponde a los órganos de la Comunidad (art. 20.1.a) LOFCA y 45.1 EA). En cuanto a los tributos cedidos el art. 51 Ley 21/2001 atribuye en esta materia competencia a las Comunidades Autónomas para resolver los recursos de reposición, declarar la nulidad de pleno derecho, previo dictamen del Consejo de Estado u Órgano Consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, resolver los expedientes de fraude de ley y declarar la lesividad de sus propios actos declarativos de derechos e impugnarlos en vía contencioso-administrativa, según previene el art. 159 LGT. Se excluyen expresamente de esta relación (apartado 3.a]) las facultades revisoras previstas en el art. 154 LGT referentes a la anulación de oficio y revisión por descubrimiento de nuevos elementos de hecho, salvo que la infracción manifiesta de norma legal se refiera a una disposición emanada de la Comunidad Autónoma.

2º. Recurso de reposición previo al económico-administrativo. La competencia para resolverlo corresponde a los Órganos del Principado, tanto en relación con los tributos propios como a los cedidos dada la naturaleza de este medio de impugnación. Tiene carácter potestativo. Por otra parte, así lo dispone respecto a los segundos el art. 51.1 a) Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

3º. Reclamaciones económico-administrativas. El art. 20 LOFCA atribuye a los órganos económico-administrativos de las Comunidades autónomas competencia para conocer exclusivamente de las reclamaciones contra los actos administrativos relativos a sus propios tributos. La otorga a los órganos estatales cuando se trata de tributos cedidos, así como de recargos sobre impuestos del Estado. En el mismo sentido se recoge en el art. 51.3 b) de la Ley 21/2001 de 27 de diciembre. La Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado en su art. 30 establece que los actos de gestión, liquidación y recaudación de tributos propios del Principado y de otros ingresos de Derecho público del mismo, son susceptibles de reclamación económico-administrativa ante el titular de la Consejería de Hacienda, Economía y Planificación, cuya resolución pondrá fin a la vía administrativa.

VI.2.3.3. Ingresos no tributarios.

A) De Derecho privado.

El art. 157.1 d) CE cita entre los recursos de las Comunidades Autónomas los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho privado. A su vez, el art. 5 LOFCA establece que "1.Constituyen ingresos de Derecho de las Comunidades Autónomas los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación. 2. A estos efectos se considerará patrimonio de las Comunidades Autónomas el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sea titular, susceptible de valoración económica, siempre que unos u otros no se hallen afectos al uso o al servicio público". El EA menciona este tipo de ingresos en su art. 44.8 refiriéndose "a los rendimientos procedentes de su patrimonio".

Entre los bienes que constituyen el patrimonio de la Comunidad como más significativos están los bienes de dominio público o demaniales y los de dominio privado o patrimoniales, los cuales generarán normalmente ingresos de Derecho privado. En cambio los bienes demaniales pueden producir tanto ingresos de Derecho

público, por ejemplo, tasas por su utilización, como de Derecho privado en el caso en que sean explotados por contratos de esta naturaleza.

Finalmente cabe señalar que cuando los bienes se hallen adscritos al patrimonio de un organismo autónomo sus productos o rentas constituirán ingresos del mismo (art. 95, apartado segundo, Ley 1/1991, de 21 de febrero, del Patrimonio de Asturias).

B) De Derecho público.

a) Precios públicos.

Esta categoría de ingresos públicos fue incorporada a la Hacienda local a través de los arts. 41 a 48 LHL de 28 de diciembre de 1988. Posteriormente la Ley de Tasas y Precios Públicos de 13 de abril de 1989 desarrolla e incorpora esta categoría de ingresos a la Hacienda estatal y la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril la incorpora a la Hacienda autonómica. Como ya señalamos, la STC 185/1995 supone un giro completo en relación con la regulación anterior de las tasas y precios públicos, como consecuencia de la cual se ha dado la actual regulación por Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, aplicable a las Comunidades Autónomas y por Ley 24/1998, de 13 de julio, aplicable a los ámbitos estatal y local.

La diferencia legal con la tasa, de la que en su origen se separó y con la que presenta mayores dificultades de diferenciación, estriba en que los precios públicos se califican como contraprestaciones recibidas como consecuencia de la prestación de servicios o realización de actividades administrativas cuando es voluntaria su solicitud o recepción, y ese servicio es prestado o la actividad es realizada también por el sector privado.

El régimen general de los precios públicos está recogido en los arts. 15 a 25 del Decreto Legislativo 1/1998, de 11 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de Tasas y Precios Públicos del Principado. El Decreto 161/2002, de 26 de diciembre actualiza los precios públicos de cuantía fija.

b) Participación en ingresos estatales.

El art. 157.1 a) CE recoge como posibles ingresos de las Comunidades Autónomas una participación en los ingresos del Estado. En este mismo sentido el art. 44.4 EA recoge también como recursos del Principado un porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Este porcentaje de participación fue el mecanismo básico de financiación de las Comunidades Autónomas hasta el año 1996 que se materializó en una participación en los impuestos estatales no cedidos.

Ahora bien, dado que en el modelo actual de financiación una parte importante de los impuestos estatales están parcialmente cedidos, pierde sentido mantener el porcentaje de participación en ingresos del Estado tal como estaba concebido, diseñado para un modelo en que era el recurso básico de financiación en el que eran bastante más limitados los impuestos cedidos con lo que la mayor parte de los ingresos autonómicos se centraba en participar en los impuestos estatales.

En efecto, con el modelo actual vemos que se ha potenciado enormemente la cesión de tributos, pudiéndose distinguir a este respecto dos situaciones distintas. Por una parte si se analiza la cesión del Impuesto sobre el Valor Añadido y la de la mayor parte de los Impuestos Especiales vemos que únicamente se cede un porcentaje de la recaudación líquida por el impuesto correspondiente sin capacidad normativa alguna

a favor de las Comunidades Autónomas, lo que se asemeja más a una transferencia que a una cesión. En este sentido la STC 13/1992 describía el sistema entonces vigente como un sistema basado en transferencias, llegando a incluir entre éstas a los tributos cedidos, en un momento en que a las Comunidades Autónomas se les había cedido la recaudación pero ninguna capacidad normativa sobre los mismos. Por otra parte, si tenemos en cuenta la nueva situación en que las necesidades de financiación deben quedar cubiertas por los mecanismos previstos, tiene pleno sentido que se establezca un nuevo mecanismo de participación de carácter genérico a través de un fondo cuyo nombre, Fondo de Suficiencia, hace referencia precisamente a uno de los principios inspiradores de la reforma y cuyo objetivo es precisamente asegurar que las Comunidades Autónomas alcancen unos recursos equivalentes a sus necesidades.

Este Fondo de Suficiencia vendrá determinado por las diferencias entre las necesidades totales de financiación de cada Comunidad Autónoma y el valor de los recursos derivados de la cesión de tributos. Con ello este Fondo de Suficiencia viene a sustituir el papel de mecanismo de cierre del sistema que había adoptado la participación en ingresos del Estado tras la reforma de 1997.

El vigente art. 13 LOFCA redactado según la Ley 7/2001, de 27 de diciembre ha regulado este Fondo de Suficiencia estableciendo que el mismo cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal, determinando que el valor inicial del Fondo de Suficiencia de cada Comunidad Autónoma y ciudad con Estatuto de Autonomía propio se fijará en Comisión Mixta de transferencias, fijándose en los años sucesivos atendiendo a su valor inicial y a la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley, y señalando que el valor inicial de ficho Fondo de Suficiencia sólo podrá ser objeto de revisión cuando se produzca el traspaso de nuevos servicios o se amplíen o revisen valoraciones de traspasos anteriores o cuando cobre efectividad la cesión de nuevos tributos.

c) Transferencias con cargo a Fondos de Compensación Interterritorial.

El art. 158.2 CE con el fin de realizar el principio de solidaridad interterritorial establece que se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso. En cumplimiento de tal precepto el art. 16 LOFCA en su versión dada por la Ley Orgánica 7 /2001, de 27 de diciembre desarrolla dicho fondo. El art. 44.5 EA se refiere a él como un recurso más de su Hacienda.

Los cambios introducidos en la regulación de este Fondo son esencialmente dos: por una parte, se amplían los beneficiarios del Fondo, dando entrada en el mismo a las ciudades de Ceuta y Melilla; y, por otra, al poderse destinar parte del Fondo no sólo a gastos de inversión sino también al gasto corriente asociado a esta inversión sin contravenir el mandato del art. 158.2 CE, se desdobla el Fondo en otro Fondo Complementario. De esta forma la cuantía del FCI fijada en la normativa anterior en un 30% de la inversión pública se distribuye en dos: el 75% se destina a un Fondo de Compensación destinado íntegramente a gastos de inversión y el 25% se destina a un Fondo Complementario destinado bien a gastos de inversión o a gastos de funcionamiento asociados a las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo.

Finalmente, hemos de señalar que se continúa contemplando la posibilidad de que las dotaciones del Fondo se dediquen a financiar proyectos conjuntos de distintas Administraciones Públicas. Asimismo, se ha establecido que el control parlamentario de los proyectos financiados con cargo a dichos Fondos se llevará a cabo por Las Cortes Generales a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, por las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y por las Asambleas de las Ciudades con Estatuto de Autonomía. El Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas presentarán ante los órganos citados informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo a los indicados Fondos (arts. 9 y 10 Ley 22/2001).

d) Otras transferencias.

Al lado de los Fondos de Compensación Interterritorial, puesto que tiene la misma naturaleza de trasferencia estatal que éstos, hay que mencionar la asignación en garantía del nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales establecida en el art. 158.1 CE y regulada en el art.15 LOFCA. A estos efectos se considerarán servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad. El EA la incluye en la relación de los ingresos en su art. 44.6.

e) Otros ingresos.

Dentro de este apartado, a efectos de abreviar, nos referimos a la participación en ingresos provinciales, a la participación en ingresos comunitarios y a otros futuros ingresos. Por lo que respecta a los ingresos primeramente citados, son los que le puedan corresponder al Principado por su condición de Comunidad Autónoma uniprovincial. Respecto al segundo tipo de ingresos citados, el art. 44.4 EA establece que también serán recursos de su Hacienda los procedentes de otros Fondos para el desarrollo regional. Dentro de éstos caben mencionarse los procedentes de los diversos fondos destinados al efecto por la Unión Europea, en especial, los derivados de los distintos Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. Por último, respecto a otros futuros ingresos, el art. 44.10 bis EA, apartado incorporado en la última reforma del EA, habla de "cualquier otro tipo de ingresos que la legislación prevea en el marco del artículo 157 de la Constitución". La finalidad de este precepto no es otra que evitar, con esta fórmula abierta, una reforma, siquiera fuese puntual, del EA si en un futuro se estableciesen nuevas fuentes de ingresos no previstas en el momento actual.

f) Deuda Pública.

El art. 157.1 e) CE establece entre los recursos de las Comunidades Autónomas el producto de sus operaciones de crédito. El art. 14 LOFCA cuyo apartado 3 ha sido redactado por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre regula el recurso al crédito por las Comunidades Autónomas. El EA tiene diversas referencias al recurso al crédito. Así, el art. 24.8 establece que compete a la Junta General autorizar el recurso al crédito; el art. 44.7 enumera entre los recursos de su Hacienda la emisión de deuda y el recurso al crédito; y el art. 48 regula determinados aspectos de las operaciones de crédito y de la emisión de deuda pública. Finalmente, el TRREPPA dedica todo un Capítulo, el III, al endeudamiento.

De toda la normativa aplicable al endeudamiento del Principado, en breve síntesis, destacamos a continuación los aspectos fundamentales. En primer lugar, resaltamos que el Principado distingue las siguientes modalidades de endeudamiento:

préstamos, emisión de deuda y prestación de avales. En segundo lugar, el Principado parte de la distinción básica de las operaciones de crédito entre operaciones a corto y a largo plazo, según que no excedan o sí el plazo del año. Las operaciones a corto plazo se dirigen normalmente a cubrir desfases de tesorería originados por la falta de sincronía en los flujos de ingresos y gastos. Característica de este tipo de operaciones es la de no requerir autorización de la Junta General, pudiendo ser concertadas directamente por el Consejo de Gobierno. En tercer lugar, se establece que las operaciones de crédito puedan ser concertadas en moneda extranjera o en el extranjero, en las condiciones y con las limitaciones que la legislación establezca. A este respecto ha de decirse que para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, se necesitará autorización del Estado, el cual para concederla tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria formulado en la Ley 18/2002, de 12 de diciembre, y definido en el art. 2.1 b) LOFCA. Se cuestionó la constitucionalidad de esa autorización del Estado, sin embargo la STC 57/1983, estableció que "las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deben coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado y están sujetas, en los supuestos previstos en la ley, al régimen de autorización del Estado" (FJ 7). En cuarto lugar, se establece que la emisión de deuda pública y las operaciones de préstamo por período superior a un año serán necesariamente autorizadas por ley. En quinto lugar, se fija que las operaciones de crédito del Principado deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado, lo que se llevará a cabo a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esta necesidad de coordinación en materia de endeudamiento ha sido reconocida reiteradamente por el Tribunal Constitucional. Así, la STC 1/1982 señala que "la autonomía financiera de las Comunidades debe coordinarse con la Hacienda estatal (art. 156.1 CE y art. 45.2 EV) y los intereses de cada Comunidad no pueden prevalecer sobre las necesidades más generales que el Estado financia por medio de aquellos títulos" (FJ 4). En sexto lugar, que las operaciones de crédito con plazo superior a un año deberán ser realizadas para financiar gastos de inversión, añadiéndose, además, que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses no debe exceder del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad. En séptimo lugar, se establece en el citado art. 48.3 EA que los títulos emitidos tendrán la consideración de fondos públicos a todos los efectos. También, como fácilmente se aprecia, en este caso la norma estatutaria reitera lo contenido en el art. 14.5 LOFCA. En octavo lugar, si bien sea sucintamente ha de hacerse referencia a la posibilidad de emitir avales por parte del Principado. Así, a este respecto la normativa de la Comunidad establece que la Administración del Principado podrá afianzar operaciones de crédito concertadas con entidades de crédito legalmente establecidas, mediante el otorgamiento del correspondiente aval. El límite máximo de los avales se determinará por ley (art. 53 TRREPPA). Por último, se establece que la deuda del Principado gozará de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del Estado.

g) Multas y sanciones.

Las multas y sanciones que los órganos competentes del Principado puedan imponer en el ámbito de sus competencias constituyen otro de los recursos de la Hacienda del Principado. A ello se alude en el art. 4.1 g) LOFCA y 44.10 EA. Sin embargo, es evidente que la finalidad de las multas y sanciones no es en modo algu-

no recaudatoria, sino correctora y sancionadora de conductas trasgresoras de la normativa vigente. Es necesario, además, distinguir entre las multas por infracción de las normas tributarias y las sanciones por infracción de otros deberes. Las primeras sin perder su finalidad propia, forman parte de la deuda tributaria y por ello han de inscribirse entre los ingresos de esta naturaleza. Las sanciones no tributarias son las que constituyen el ingreso al que aquí se alude.

VI.2.4. El Presupuesto.

VI.2.4.1. Introducción.

La decisión de la determinación de sus propios gastos, y, en consecuencia la elaboración y aprobación de sus presupuestos constituye una de las manifestaciones de la autonomía financiera. Dada la analogía estructural de los poderes y de la relación entre los mismos en el Estado y en las Comunidades Autónomas, de la que es exponente básico el presupuesto, la construcción de la ordenación presupuestaria habrá de apoyarse en las siguientes coordenadas: Regulación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía y posterior desarrollo normativo autónomo de los correspondientes preceptos en virtud del principio de autonomía presupuestaria; facultades de coordinación del Estado; esencial analogía entre las legislaciones sobre presupuestos estatal y autonómicos; y supletoriedad del Derecho presupuestario estatal. Dicho esto, las fuentes normativas del Presupuesto de la Comunidad Autónoma del Principado están constituidas obviamente por la CE, la LOFCA y el EA. Además de esta legislación constitucional están el ya citado Real Decreto-Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias (TRREPPA), la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales y la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales. Asimismo, se tendrá en cuenta la Ley de Presupuestos Generales del Principado, aprobada anualmente por éste. Finalmente hay que recordar que supletoriamente será de aplicación la legislación del Estado en la materia de conformidad con lo establecido en el art. 3.2 TRREPPA

VI.2.4.2. Concepto y contenido.

El art. 20 TRREPPA recoge un concepto de presupuesto que sigue el recogido en el art. 48 LGP. Dicho precepto señala, en primer lugar, que los Presupuestos Generales del Principado de Asturias constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, podrán reconocer el Principado y sus organismos autónomos y de los derechos que se prevea liquidar durante el ejercicio presupuestario, de la totalidad de los gastos e ingresos del resto de los entes del sector público y de las estimaciones de gastos e ingresos de las empresas públicas; en segundo lugar, este mismo precepto recoge el contenido de dichos presupuestos que será el estado de gastos, en el que se incluirán debidamente especificados los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones, el estado de ingresos, en el que se incluirán las estimaciones de los diversos derechos económicos que se pre-

vea reconocer y liquidar en el ejercicio, y los estados financieros de las empresas públicas; y en tercer lugar, se recoge la obligatoriedad de consignar la estimación del montante de los beneficios fiscales que afecten a tributos propios del Principado y tributos cedidos. De este concepto, se pueden deducir las siguientes características básicas de los Presupuestos Generales del Principado: Son un acto de previsión contable, porque constituyen la expresión cifrada de las obligaciones y derechos del Principado; constituyen la ordenación racional del ciclo financiero, por ser expresión conjunta y sistemática de las obligaciones y derechos del Principado; y representan un acto de autorización temporal, ya que las obligaciones y derechos se refieren a un determinado ejercicio y cuantitativa en la medida en que en los Presupuestos se señalan las obligaciones que como máximo puede reconocer el Principado.

Por otra parte, el art. 47 EA establece el contenido necesario u obligatorio de los Presupuestos al disponer que " el presupuesto tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del Principado y de los organismos e instituciones de él dependientes". El TRREPPA en desarrollo del precepto estatutario citado, explicita en su art. 20 cuál es el contenido mínimo y obligatorio del presupuesto. Conforme a ello al hablar del contenido hay que distinguir los tres elementos esenciales siguientes: En primer lugar el estado de gastos. En relación a él se señala que deben estar debidamente especificados los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones. Esta especificación del gasto se ha de realizar en una triple dirección: reflejando la necesidad a satisfacer, determinar su cuantía y fijando el momento. A este respecto es necesario distinguir por un lado lo que es la fuente jurídica del gasto y de otro la de las obligaciones. Así la STC 146/1986 ha señalado que "debe distinguirse entre la fuente jurídica del gasto público –normalmente la Ley de Presupuestos– y la de las obligaciones del Estado. Los créditos consignados en los estados de gasto de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la Ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen, tal como señala el art. 42 de la Ley General Presupuestaria" (FJ 8). En segundo lugar, el estado de ingresos. A este respecto, en este momento, hay que resaltar únicamente la distinta significación y eficacia jurídica de los estados de ingresos y gastos, puesto que respecto de estos últimos ya se ha predicado su carácter limitativo y vinculante para los encargados de su ejecución y por el contrario los estados de ingresos de los Presupuestos del Principado constituyen una mera previsión y como tal no tienen vinculación jurídica limitativa alguna en el sentido de que se deba alcanzar la cifra presupuestada. Finalmente está el llamado presupuesto de gastos fiscales, que no es otra cosa que el reflejo de la estimación del montante de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Comunidad Autónoma. Los beneficios fiscales pueden afectar a cualquiera de los elementos de la estructura del tributo y ocasionar un no ingreso o una minoración del mismo.

VI.2.4.3. Principios presupuestarios.

El conjunto de principios con que se dota el presupuesto tienen un claro matiz político, pero responden también a exigencias de indudable valor técnico ya que

todos ellos sirven para una más clara y trasparente exposición de la política económica del Principado, a la vez que permiten un mejor juicio político de su gestión. Estos son:

A) Principio de competencia.

La elaboración del presupuesto corresponde al ejecutivo, y al legislativo su examen, enmienda, aprobación y control. Se trata de un principio poco conflictivo basado en la teoría de la división de poderes. Significa también, en otros términos, la ratificación del principio de legalidad presupuestaria, al que ya nos hemos referido con carácter general, anteriormente. El art. 47.1 y 2 EA establece que corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto del Principado y a la Junta General su examen, enmienda, aprobación y control y al Consejo de Gobierno la presentación del proyecto de presupuesto a la Junta antes del último trimestre del año. En términos similares, se reproducen estos preceptos en los arts. 5 a) y 6 a) TRREPPA.

B) Principio de unidad.

Conforme a este principio el conjunto de gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma deben figurar en un único documento, se han de destinar indistintamente a la financiación de todos los gastos públicos y han de someterse a un único acto de aprobación. De la idea de unidad presupuestaria se han derivado diferentes reglas que recogen distintos aspectos de este principio: Primera, el presupuesto ha de ser único (principio de unidad en sentido estricto). Segunda, en el presupuesto han de figurar todos los ingresos y gastos (principio de universalidad). Tercera, el aspecto contable de este principio se recoge en dos reglas diferentes: todos los ingresos han de afluir a una única caja (principio de unidad de caja) y han de ser destinados indistintamente a financiar el gasto público (principio de no afectación).

El TRREPPA refleja la idea de unidad presupuestaria, si bien la elaboración del presupuesto va muy ligada a la idea de personalidad jurídica, con los inconvenientes que esto puede acarrear. Respecto a la regla de unidad de caja se realiza a través de la Tesorería General del Principado, cuya función, entre otras, es el manejo y custodia de todos los fondos y valores de la Comunidad Autónoma.

A su vez, la regla de no afectación se recoge en el art. 10 TRREPPA con carácter general, con la salvedad explícita de que por ley se pueda establecer la afectación expresa de alguno de los ingresos a finalidades determinadas. Así, hemos señalado en líneas anteriores, que con carácter excepcional se establece la afectación de los rendimientos derivados del Impuesto sobre la Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos a la financiación de gastos sanitarios.

C) Principio de anualidad.

Se recoge en el art. 47.3 EA y se desarrolla en el art. 24.1 TRREPPA. Aspecto relevante a destacar es la indicación de que los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán además de carácter anual, igual período que los del Estado (art.

21.1 LOFCA). Se trata de una precisión totalmente necesaria exigida por el principio de coordinación, lo que no sería posible de existir períodos presupuestarios anuales distintos de los del año natural. La anualidad ha de referirse también a la ejecución del presupuesto, lo que significa que los ingresos y gastos previstos en el presupuesto deben ser realizados en ese año. No obstante, es frecuente que se produzca algún desfase temporal en la ejecución. Para solucionar este problema, los distintos Ordenamientos jurídicos siguen bien el sistema de presupuesto de caja o gestión, bien el sistema de presupuesto de competencia o de ejercicio. El Presupuesto de la Comunidad Autónoma del Principado sigue un sistema mixto llamado de competencia o de ejercicio de carácter restringido (arts. 24.1 y 44 TRREPPA).

Por otra parte, ha de señalarse que el principio de anualidad admite diversas excepciones. Así, el art. 28.1 TRREPPA establece como regla general que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se efectúen durante el ejercicio presupuestario, si bien se recogen diversas excepciones. La consecuencia de esta regla es que los créditos autorizados y no vinculados a obligaciones el último día del ejercicio presupuestario deben ser anulados (art.31.1 TRREPPA). Otra excepción al principio de anualidad viene determinada por la posibilidad de prórroga automática del presupuesto anterior en el supuesto de no aprobación del correspondiente al nuevo ejercicio antes del comienzo de éste (arts. 21.2 LOFCA, 47.4 EA y 25 TRREPPA). También como excepción al principio de anualidad cabe la posibilidad de que la Comunidad Autónoma del Principado haga nacer obligaciones a su cargo cuya vida se extienda a un período de tiempo más largo que el de la vigencia del presupuesto aprobado para el ejercicio en que esas obligaciones nacen (art. 29 TRREPPA). Hay que resaltar en este punto la cautela introducida en virtud de la cual estas obligaciones plurianuales contraídas no pueden extenderse más allá de cuatro años.

D) Principio de universalidad.

Está formulado de forma similar a como lo hace el art. 134 CE para los Presupuestos Generales del Estado y el art. 21.1 LOFCA para las Comunidades Autónomas. Conforme a este principio el Presupuesto del Principado incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad y por su importe íntegro (arts. 47.3 EA y 24.2 TRREPPA). Del principio de universalidad se deriva la regla del producto bruto que obliga a incluir en el presupuesto los gastos y los ingresos brutos.

Conectado aunque de modo indirecto con este principio está el tema del presupuesto de gastos fiscales. El legislador autonómico siguiendo el más moderno planteamiento en esta cuestión y las pautas establecidas en la CE para los tributos del Estado, ha establecido la obligación de recoger en los Presupuestos Generales del Principado la estimación del montante de los beneficios fiscales que afecten a tributos propios y a tributos cedidos (art. 20.3 TRREPPA).

E) Principio de especialidad.

Los créditos presupuestarios no son concedidos en bloque y abstractamente sin

precisar a qué obligaciones van a hacer frente. Se deben señalar las necesidades a que deben destinarse los créditos, la cuantía para cada uno de ellos y el tiempo en el que deben realizarse. El principio de especialidad presupuestaria tiene, pues, tres vertientes: especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal. El principio de especialidad cualitativa se recoge en el art. 26.1 TRREPPA. La excepción más importante al mismo está representada por las transferencias de créditos que el propio TRREPPA autoriza y regula, señalando las condiciones y límites en su art. 34. El principio de especialidad cuantitativa se recoge en el art. 26.2 TRREPPA. La excepción más importante a este principio está representada por los créditos ampliables. Los requisitos y condiciones se recogen en el art. 27 TRREPPA. El principio de especialidad temporal determina, como ya hemos señalado, que los gastos deben realizarse en el marco del ámbito temporal del presupuesto. Las excepciones al mismo están representadas por los suplementos de crédito y por los créditos extraordinarios, cuyas condiciones y requisitos se regulan en el art. 32 TRREPPA.

F) Principio de coordinación.

La LOFCA establece la obligación para todas las Comunidades Autónomas de la coordinación de sus presupuestos con los del Estado y entre sí. Esta coordinación se hace posible a través de dos vías: deben tener igual período que los presupuestos del Estado y deben ser elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado. Esta homogeneidad ha de referirse a su estructura. A este respecto se establece que la estructura del estado de gastos se hará atendiendo a su naturaleza, asignación a programas, planes u otras acciones sectoriales; y la estructura del estado de ingresos se hará atendiendo igualmente a la naturaleza y al sistema de tributos y recursos que hayan de regir durante el correspondiente ejercicio (art. 21 TRREPPA).

G) Principio de estabilidad presupuestaria.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre complementaria a la anterior y referida expresamente a las Comunidades Autónomas establecen los principios rectores a que deberán adecuarse las políticas presupuestarias del Sector Público en aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria. Estas leyes citadas en líneas anteriores recogen cuatro principios generales y básicos a los que han de ajustarse los presupuestos: principio de estabilidad presupuestaria, principio de plurianualidad, principio de trasparencia y principio de eficiencia y utilización de recursos públicos. En cumplimiento de este principio el Principado en la Ley 14/2002, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales para 2003 y en la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales establece, por un lado, una restricción a la autorización de endeudamiento que se limita a que el saldo vivo de la deuda a 31 de diciembre de 2003 no supere el correspondiente a 1 de enero de 2003, y por otro lado, establece la preceptiva autorización al Consejero competente en materia económica y presupuestaria para la concertación de operaciones de endeudamiento por las empresas y entes públicos encuadrados en el sector

Administraciones Públicas por la normativa comunitaria. Asimismo, en este mismo orden de cosas, se añade un apartado 4 a la disposición adicional primera de la Ley 15/2002 por el que se impone a la Universidad de Oviedo la obligación de dar cuenta trimestralmente a la Consejería competente en materia económica y presupuestaria de la situación de la deuda viva a finales de cada trimestre.

VI.2.4.4. Estructura.

Puede definirse la estructura de los ingresos y gastos como la forma de organizar y clasificar los ingresos y los respectivos créditos de conformidad con lo fijado en los criterios legales o reglamentariamente fijados. Para conocer la estructura del Presupuesto de la Comunidad hay que partir del art. 21 TRREPPA el cual, en primer lugar, determina el órgano competente para fijar la estructura presupuestaria que será el Consejero competente en materia económica y presupuestaria; en segundo lugar, establece que los Presupuestos Generales se elaborarán, en todo caso, con criterios que permitan su consolidación con los del Estado; en tercer lugar, se señala que la estructura de gastos clasificará estos de forma que ponga de manifiesto su distinta naturaleza orgánica, funcional y económica, y su asignación a programas y objetivos; y en cuarto lugar, fija que la estructura de ingresos se clasificará con criterios técnicos, con arreglo a la naturaleza y al sistema de tributos y recursos que haya de regir durante el correspondiente ejercicio

En este orden de cosas, se aprueba la Resolución de la Consejería de Hacienda de 2 de marzo de 2001 por la que se establecen los Códigos que definen la clasificación económica de los gastos e ingresos de los Presupuestos Generales con objeto de dotarla de una vigencia temporal superior al ejercicio presupuestario anual. Dicha Resolución ha sido modificada por la de 26 de abril de 2002 con objeto de incorporar las funciones y servicios del recientemente traspasado Instituto nacional de la Salud e incorporar, asimismo, los cambios introducidos por la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales sobre todo los relativos a las nuevas cesiones de tributos.

VI.2.4.5. Fases del Presupuesto.

A) Fase de elaboración.

La fase de elaboración presupuestaria se recoge en los arts. 21 a 23 TRREPPA. Como ya señalamos, corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto de conformidad con lo establecido en el art. 47 EA. Respecto al plazo de presentación del Proyecto de Presupuestos ante la Junta General, los arts. 47.2 EA y 23.1 TRREPPA establecen que esta tendrá lugar antes del último trimestre del año. Al Proyecto de Presupuestos, según el art. 23.2 TRREPPA, habrá de añadirse la siguiente documentación: La cuenta consolidada de los Presupuestos del Principado y de sus organismos autónomos; la liquidación del Presupuesto del año anterior; un informe económico y financiero; una Memoria de objetivos perseguidos por aquellos programas que tengan carácter finalista; un anexo de inversiones clasificadas territorialmente; un anexo de personal con el detalle de todas las plantillas de personal de

la Administración del Principado y de sus organismos públicos clasificadas por cuerpos, escalas y grupos y relacionadas por programas y secciones presupuestarias.

B) Fase de aprobación.

La aprobación corresponde, como también hemos indicado, a la Junta General (art. 23.1 EA). En ningún caso podrá delegarse la aprobación de la Ley de Presupuestos. Se establece, asimismo, que los anteproyectos de ley o propuestas de disposición de carácter general que se tramiten no podrán comportar crecimiento del gasto público presupuestado, salvo, que, al mismo tiempo, se propongan los recursos adicionales necesarios.

C) Fase de ejecución.

Ejecutar el presupuesto significa utilizar las autorizaciones de gastos previstas en él y en la forma indicada, pues respecto a los ingresos aquél constituye una simple previsión. La realización del gasto se produce a través de toda una serie de actos jurídicamente concatenados, de tal modo que puede decirse que todo ello constituye un procedimiento administrativo que finaliza en el acto de ordenación del pago y la ejecución de éste mediante el pago material. Este procedimiento se va desarrollando paralelamente al correspondiente procedimiento material que es la realización de la contraprestación, con el que en cierto momento entra en contacto a través de la disposición del gasto. El Principado dedica a la ejecución del presupuesto, principalmente, los arts. 41 a 45 TRREPPA. A estos preceptos hay que añadir el Decreto 83/1988, de 21 de julio, por el que se regula la tramitación anticipada de expedientes de gasto, el Decreto 46/1991, de 18 de abril, por el que se regula la expedición de mandamientos de pago a justificar y las cajas pagadoras. Además, hay que recordar que se han dictado diversas resoluciones para regular distintos aspectos de la ejecución presupuestaria.

Atendiendo a toda la normativa reguladora de esta materia, podemos distinguir las siguientes fases del procedimiento de gasto: Autorización, compromiso o disposición, reconocimiento o liquidación, ordenación de pagos y realización material. La autorización consiste en al decisión de realizar una actividad que ocasiona un gasto. Corresponde al Presidente del Principado y a los Consejeros aprobar los gastos propios de los servicios a su cargo y de los que establezca la Ley de Presupuestos Generales de cada ejercicio, en su defecto, la del ejercicio anterior, hasta la cuantía fijada por éstas. Es competencia del Consejo de Gobierno la aprobación de los gastos superiores a la cuantía indicada en la Ley de Presupuestos, salvo que se trate de gastos fijos, de vencimiento periódico, o de cuantía previamente determinada en consignación presupuestaria individualizada, los cuales podrán ser autorizados por el Consejero respectivo. El compromiso o disposición implica la afectación del crédito al cumplimiento de la obligación nacida. La competencia la tienen el Presidente del Principado y los Consejeros en relación con los gastos propios de los servicios a su respectivo cargo. El reconocimiento de la obligación se produce cuando el acreedor de la Administración ha cumplido o garantizado su respectiva obligación, lo que determina que la obligación ya reúne los requisitos necesarios para su pago y éste

puede llevarse a cabo. Compete reconocer la obligación a la misma autoridad que dispuso el gasto. La ordenación del pago es la orden dada por la autoridad competente a la Tesorería para que satisfaga una obligación. La ordenación de todos los pagos con cargo a los fondos y depósitos del Principado corresponderá al Consejero competente en materia económica y presupuestaria. En el caso de los organismos autónomos se estará a lo dispuesto en sus estatutos. En el caso de que en los mismos no se haya indicado nada, la ordenación de pagos en estos supuestos se someterá al régimen generalizado. Finalmente, se establece que cuando las necesidades o volumen de los servicios así lo aconsejen, el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en materia económico y presupuestaria bajo la directa autoridad y dependencia de éste, podrá crear ordenaciones secundarias de pagos. En el acuerdo de creación se señalarán, necesariamente, la autoridad o funcionario titular, el ámbito de su competencia y las normas básicas para el ejercicio de la ordenación (art. 42.1.2.3 TRREPPA). La ordenación de pago se verifica a través de unos documentos llamados mandamientos de pago, los cuales pueden tener la condición de "en firme" o "a justificar".El citado art. 43 TRREPPA regula asimismo los anticipos de caja fija, que se establecen para la atención de gastos corrientes de carácter período o repetitivo y cuya particularidad consiste en que se ajustan a un procedimiento más breve y sumario de mayor simplicidad. Finalmente está la realización material del pago que no presenta dificultad alguna ya que podrá realizarse por cualquiera de los medios de pago reglamentariamente establecidos al efecto.

D) Fase de control.

Hay que distinguir entre un control interno realizado por órganos creados por la propia Administración del Principado y un control externo que es el realizado por órganos externos a ella. En el control interno cabe hablar de un control administrativo, un control político o parlamentario y un control económico financiero llevado acabo a través de la creación de un propio Tribunal de Cuentas, debiendo, ahora, únicamente dejar constancia de la polémica existente al respecto de si tal control es interno o externo. El control administrativo corre a cargo de la Intervención General del Principado (art. 55 TRREPPA). El parlamentario a través de la Junta General (art. 23.1 EA) y el control económico-financiero a través de la Sindicatura de Cuentas (arts. 35 ter y 55 EA).Como control genuinamente externo cabe hablar del que corre a cargo del Tribunal de Cuentas del Estado, el cual se llevará a cabo de acuerdo con lo previsto en el art. 136.1 CE y en la LOTCU, Ley 2/1982, de 12 de mayo completada por la Ley de Funcionamiento, Ley 7/1988, de 5 de abril modificada por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre y por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

VI.2.4.6. La Cuenta General.

La Cuenta General del Principado representa el objeto básico del Informe anual que la Sindicatura de Cuentas debe remitir a la Junta General(art. 55.2 EA), y en este sentido, ésta ejerce un control "a posteriori"de naturaleza presupuestaria cuando la examina y aprueba (art. 24.2 EA). La formación de la misma es competencia de la Intervención General del Principado (art. 62 a] TRREPPA). Comprenderá todas las

operaciones presupuestarias, extrapresupuestarias y movimientos de tesorería llevados a cabo durante el ejercicio por el Principado y sus organismos autónomos

VI.2.4.7. Prórroga.

Cuando los Presupuestos del Principado no fuesen aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores (arts. 21 LOFCA, 47.4 EA y 25.1 TRREPPA). Conviene tener presente, además, lo dispuesto en el art. 25.2 TRREPPA según el cual la prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deben terminarse en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan.

VI.2.5. Entidades de crédito. Sector Público Regional.

El art. 49 EA establece, por una parte, que el Principado de acuerdo con las disposiciones del Estado impulsará el establecimiento de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales y podrá adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar su funcionalidad y posibilitar la captación del ahorro regional; por otra parte, establece que queda facultado para crear instituciones que fomenten la plena ocupación y desarrollo económico y social, en el marco de sus competencias; y finalmente, se indica que podrá constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia.

El primer supuesto contemplado se refiere al fomento y tutela de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales. El fundamento constitucional de este supuesto puede encontrase en el art. 148.13 CE que permite asumir a las Comunidades Autónomas competencias en relación con el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica. Por otra parte, hay que tener en cuenta que las competencias autonómicas sobre las entidades de crédito se delimitan atendiendo a un doble criterio, personal y territorial. Así, la STC 1/1982 declara que "corresponde al Estado autorizar a las Cajas domiciliadas en el territorio de una Comunidad la apertura de oficinas fuera del mismo puesto que la consecución de los intereses de carácter supracomunitario queda confiada a los órganos del Estado" (FJ 11). El segundo y el tercer supuestos se refieren a la posibilidad de crear un Sector Público Regional que sirva a un desarrollo regional equilibrado y próspero, el cual, además, tiene su fundamento en el art. 10.15 EA. A su amparo, el Principado ha creado diversos organismos autónomos administrativos, a la vez que participa en diversas empresas públicas.

VI.2.6. Participación de los trabajadores en la empresa. Modernización de los sectores económicos.

El art. 50 EA contempla dos claros compromisos: Por una parte, el compromiso del Principado, en cuanto poder público, de promover el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas y a la gestión de las mismas, en sintonía con el art. 129.2 CE; y por otra, asume, también, atender al compromiso de la modernización y

desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, ganadería, de la pesca, y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles en correspondencia con el art. 130.1 CE. Con esta referencia del EA a los arts. 129.2 y 130.1 CE parece que se ha querido poner especial énfasis en el compromiso que el Principado asume en este sentido, pues de no ser así hubiese podido obviarse perfectamente esta referencia, dado que la Comunidad Autónoma del Principado, como poder público, y por el sólo contenido del art. 130.1 CE ya queda implicada en el propósito de desarrollar los sectores económicos con especial consideración a la agricultura, ganadería, pesca y artesanía y porque la competencia del Principado en este caso, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito laboral en el que dada la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral (art. 149.7 CE) compete al Principado, primordialmente, la ejecución de las disposiciones estatales sobre la materia, es directa en el caso tanto de la agricultura y ganadería (art. 148.11 CE) como de la artesanía (art. 148.14 CE). Con todo y dada la tradicional diferencia de renta, en contra de estos sectores, respecto a las rentas de las actividades industriales y comerciales, puede en que el legislador haya deseado reforzar ese compromiso por parte de la Comunidad Autónoma.

VI.2.7. No discriminación fiscal.

El art. 51 EA establece que "el Principado de Asturias gozará del tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado". Este precepto, por otra parte, aparece formulado en idénticos términos en el art. 2.3 LOFCA.

En cuanto a su aplicación esto significa: que respecto de los bienes demaniales en tanto que procuran a la Administración una utilidad directa, merced a su inmediata adscripción a los servicios públicos, no plantean problema fiscal alguno por no ser fuente de ingresos, pero en los casos en que eventualmente los produjesen y en los supuestos de ingresos patrimoniales, igual que ocurre en el caso de que el titular fuese el Estado, estarían exentos de gravamen; que respecto a los tributos cuyo sujeto pasivo fuese la Comunidad en virtud de su equiparación al Estado, estarían igualmente exentos de tributación, con el mismo alcance con que se le reconoce a aquél; en relación con la deuda pública se rige por las mismas normas y goza de los mismos beneficos que la deuda del Estado (arts. 48.3 EA y 14.5 LOFCA); y finalmente, goza de los mismos privilegios que el Estado en el cobro de sus tributos y demás ingresos de Derecho público (art. 15.2 e], *in fine* EA).

VI.2.8.Tutela financiera de los entes locales.

El art. 51 bis) EA introducido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, establece que corresponde al Principado la tutela financiera de las Corporaciones Locales sin perjuicio de la autonomía que les garantiza el art. 140 CE y en el marco de lo dispuesto en los arts. 142 y 149.1.18ª de la misma. Esta tutela financiera no puede ser de tal manera que ahogue la autonomía financiera de los entes locales o que la desfigure de tal modo que la haga irrealizable. A este respecto, la STC 32/1981 declaró que "la autonomía local no significa entonces un reconocimiento de un contenido concreto o la existencia de un ámbito legal determinado y fijado de una vez por

todas, sino la preservación de una institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar"(FJ 3). Y la STC 331/1993 considera "constitucionalmente válida la tutela financiera que sobre los entes locales ejercite una Comunidad Autónoma siempre que ella aparezca recogida en el respectivo Estatuto de Autonomía"(FJ 3).

VI.2 .9. Privilegios de la Hacienda Pública.

El art. 15.2 e) EA establece que el Principado en el ejercicio de sus competencias gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado entre los que se comprenden la inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás, reconocidos a la Hacienda Pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.

Este precepto recoge dos aspectos claramente diferenciados. Por una parte, los privilegios de que goza en relación con sus bienes y derechos y por otra los privilegios en el ámbito de cobro de sus créditos tributarios. Respecto a la primera cuestión, ha de señalarse que la aplicación de esos principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad a los bienes de dominio público son una consecuencia del mandato constitucional en el que ha de inspirarse el régimen jurídico de dichos bienes (art. 132.1 CE), incluidos los pertenecientes a las Comunidades Autónomas y a los entes locales. El TRREPPA en su art. 75 reproduce casi idénticamente lo señalado en el precepto estatutario en relación con la aplicación de dichos principios.

Por otra parte, el contenido de dicho precepto se formula en el art. 17 LP que reproduce en lo sustancial lo establecido en el art. 41.1 LGP, conforme a los cuales no podrán ser objeto de procedimiento de apremio los bienes y derechos del patrimonio del Principado ni las rentas, frutos o productos del mismo y, en consecuencia, ningún Tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra bienes o derechos del patrimonio ni contra las rentas, frutos o productos del mismo. Ha de aclararse que este privilegio alcanza tanto a los bienes demaniales como a los bines patrimoniales.

Finalmente ha de recordarse en esta cuestión la STS de 13 de marzo de 2001 (RJ 2001/1980, FD 3) conforme a la cual la declaración de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de dominio público que proclama el art.132.1 CE no tiene nada que ver con la obligación de la Administración de indemnizar a los usuarios de esos bienes, cuando por consecuencia de su actuación en ellos –lícita o ilícita– les cause daños y perjuicios.

Respecto a la segunda cuestión, es decir, la referente a determinados privilegios reconocidos a la Hacienda para el cobro de sus créditos ha de constatarse que este pronunciamiento realizado en el precepto que analizamos se puede entender subsumido en el art. 51 EA en la medida en que en el mismo se establece que el Principado gozará del tratamiento fiscal que la ley establezca para el Estado, lo que se indica, asimismo, en el art. 2.3 LOFCA; esto implica, en consecuencia, que las garantías establecidas en los arts. 71 a 76 Ley General Tributaria les serán de aplicación en la medida en que sea posible.

VII. APÉNDICE DOCUMENTAL

VII.1. LEY ORGÁNICA 7/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ASTURIAS[1].

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

2. La Comunidad Autónoma se denomina Principado de Asturias.

Art. 2. El territorio del Principado de Asturias es el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de Oviedo.

Art. 3. 1. La bandera del Principado de Asturias es la tradicional con la Cruz de la Victoria en amarillo sobre fondo azul.

2. El Principado de Asturias tiene escudo propio y establecerá su himno por Ley del Principado.

Art. 4. El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje.

Art. 5. La sede de las instituciones del Principado de Asturias es la ciudad de Oviedo, sin perjuicio de que por Ley del Principado se establezca alguno de sus organismos, servicios o dependencias en otro lugar del territorio.

Art. 6. 1. El Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios, que recibirán la denominación tradicional de Concejos y en Comarcas.

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

3. Podrán crearse Areas Metropolitanas.

Art. 7. 1. A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de asturianos los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualesquiera de los Concejos de Asturias.

2. Como asturianos, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última

---

[1] BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982.

vecindad administrativa en Asturias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos, si así lo solicitan, sus descendientes inscritos como españoles en la forma que determine la ley del Estado.

Art. 8. Las comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias podrán solicitar como tales, el reconocimiento de su asturianía, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias. Una ley del Principado de Asturias regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

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

Art. 9. 1. Los derechos y deberes fundamentales de los asturianos, son los establecidos en la Constitución.

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

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

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

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

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

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

TITULO I
DE LAS COMPETENCIAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Art. 10. 1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

a) Organización de sus instituciones de autogobierno.

b) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

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

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

e) Los puertos de refugio, así como los puertos, helipuertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

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

g) Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, incluidos los hidroeléctricos, canales y regadíos de interés de la Comunidad

Autónoma, cuando el cauce integral de las aguas se halle dentro del territorio del Principado. Las aguas minerales y termales.

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

i) Ferias y mercados interiores.

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

k) Artesanía.

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

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

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

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

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

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

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

q) Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.

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

Art. 11. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

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

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

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

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

e) Régimen minero y energético.

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

g) Sanidad e higiene.

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

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

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

Art. 12. Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

a) Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas territoriales.

b) Ejecución dentro de su ámbito territorial de los tratados internacionales, en lo que afectan a las materias propias de las competencias del Principado de Asturias.

c) Gestión de los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal de interés para la Comunidad Autónoma en el marco de los convenios que, en su caso, puedan celebrarse con el Estado.

d) Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

e) Comercio interior y defensa del consumidor.

f) Industria, a efectos de impulsar el desarrollo económico del Principado.

Art. 13. 1. El Principado de Asturias ejercerá también competencias, en los términos que en el apartado 2º de este artículo se señalan, en las siguientes materias:

a) Ordenación de la pesca marítima.

b) Normas adicionales de protección del medio ambiente.

c) Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

d) Especialidades en la legislación procesal que se deriven de las peculiaridades de derecho sustantivo del Principado de Asturias.

e) Obras públicas y transportes terrestres no incluidos en el artículo 10 del presente Estatuto.

f) La enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1º del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

g) Trabajo.

h) Seguridad Social.

i) Planificación y ordenación de la actividad económica con especial referencia a la aplicación y ejecución en Asturias de:

Uno. Planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos.

Dos. Programas genéricos elaborados por el Estado para Asturias para la implantación de nuevas empresas y estímulo de actividades productivas.

Tres. Programas especiales para comarcas deprimidas o en crisis.

j) Productos farmacéuticos.

k) Autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte al Principado de Asturias o el transporte de energía no salga de su ámbito territorial.

l) Salvamento marítimo.

ll) Gestión de museos, bibliotecas y archivos de titularidad e interés estatal radicados en Asturias.

m) Estadísticas para fines no estatales de carácter público.

n) Consultas populares por vía de referéndum.

2. La asunción de las competencias previstas en el apartado anterior de este artículo, se realizará por uno de los siguientes procedimientos:

a) Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, previo acuerdo de la Junta General del Principado de Asturias adoptado por mayoría absoluta y previa Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 147.3, de la Constitución.

b) Mediante leyes orgánicas de delegación o transferencia, siguiendo el procedimiento del artículo 150.2, de la Constitución, bien a iniciativa de la Junta General del Principado, del Gobierno de la nación, del Congreso de los Diputados o del Senado.

Tanto en uno como en otro procedimiento, la Ley Orgánica señalará las competencias que pasan a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma y los términos en que deben de llevarse a cabo.

Art. 14. 1. El Principado de Asturias ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2, de la Constitución para la aprobación por el Estado, en su caso, de las leyes a que se hace referencia en el artículo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución.

2. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes, el Principado de Asturias, de acuerdo con las correspondientes leyes del Estado a que se hace referencia en el número anterior, podrá asumir otras facultades de titularidad estatal.

3. En cualquier caso, el Principado de Asturias podrá asumir las demás competencias que la legislación del Estado reserve a las Comunidades Autónomas.

Art. 15. 1. Todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y en los demás del presente Estatuto se entenderán referidas al territorio del Principado de Asturias.

2. En el ejercicio de sus competencias, el Principado de Asturias gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden:

a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa.

b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuidas a la Administración del Estado cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad Autónoma.

c) La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.

d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio.

e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás, reconocidos a la Hacienda pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.

f) La exención de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o Tribunal jurisdiccional.

No se admitirán interdictos contra las actuaciones del Principado en materias de su competencia, realizadas de acuerdo con el procedimiento legal.

3. El Derecho estatal es supletorio de las normas del Principado de Asturias en lo que se refiere a las competencias propias del mismo.

Art. 16. El Principado de Asturias impulsará la conservación y, en su caso, compilación del derecho consuetudinario asturiano.

Art. 17. En materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, el Principado de Asturias ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radiotelevisión.

Art. 18. 1. En relación con las enseñanzas universitarias, el Principado de Asturias asumirá todas las competencias y funciones que puedan corresponderle en el marco de la legislación general o, en su caso, de las delegaciones que pudieran producirse, fomentando en el ámbito universitario la investigación, especialmente referida a materias o aspectos peculiares de la región.

2. En relación con la planificación educativa, el Principado de Asturias propondrá a la Administración del Estado la oportuna localización de los centros educativos y las modalidades de enseñanza que se impartan en cada uno de ellos.

Art. 19. 1. En los términos y número que establezca la legislación general del Estado, el Principado de Asturias propondrá las personas que hayan de formar parte de los órganos de administración de aquellas Empresas públicas de titularidad estatal implantadas en Asturias que dicha legislación determine.

2. El Principado de Asturias podrá elaborar y remitir al Gobierno cualesquiera informes, estudios o propuestas relativos a la gestión de dichas Empresas o a su incidencia en la socioeconomía de la región.

Dichos informes, estudios o propuestas darán lugar a resolución motivada del Gobierno o de los organismos o Entidades titulares de la participación de las Empresas.

Art. 20. El Principado de Asturias asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según la ley correspondan a la Diputación Provincial de Oviedo.

Los órganos de representación y gobierno de la Diputación Provincial establecidos por la legislación de régimen local quedan sustituidos en la provincia de Oviedo por los propios de la Comunidad Autónoma, en los términos de este Estatuto.
La Junta General del Principado determinará, según su naturaleza, la distribución de las competencias de la Diputación Provincial entre los distintos órganos del Principado de Asturias previstos en el artículo 22 de este Estatuto.

Art. 21. 1. El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o algunas de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

TITULO II
DE LOS ÓRGANOS INSTITUCIONALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Art. 22. Los órganos institucionales del Principado de Asturias son la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente.

CAPITULO I
DE LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Art. 23. 1. La Junta General del Principado de Asturias representa al pueblo asturiano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las restantes competencias que le confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico.

2. En las materias en que sólo corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, la Junta General podrá ejercer, en todo caso, la potestad reglamentaria para la organización de los servicios, en los términos previstos en el artículo 12 del presente Estatuto.

3. La Junta General es inviolable.

Art. 24. Compete también a la Junta General:

1. Elegir de entre sus miembros al Presidente del Principado de Asturias.

2. Designar los Senadores a que se refiere el artículo 69.5, de la Constitución, con arreglo a lo que establezca una ley de la Junta, que asegurará, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

3. Ejercitar la iniciativa legislativa según lo dispuesto en la Constitución.

4. Fijar las previsiones de índole política, social y económica que, de acuerdo con el artículo 131.2, de la Constitución, haya de suministrar el Principado de Asturias al Gobierno para la elaboración de los proyectos de planificación.

5. Ejercer las competencias atribuidas por el artículo 11.1 a), al Principado de Asturias en lo relativo a la alteración de los términos y denominaciones de los Concejos, así como las facultades en relación a la creación de organizaciones territoriales en los términos establecidos en dicho artículo.

6. Regular la delegación de competencias administrativas del Principado en uno o varios municipios o en las organizaciones territoriales a que se hace referencia en el artículo 6.

7. Autorizar la prestación del consentimiento para obligarse en los convenios y demás acuerdos de cooperación en que el Principado de Asturias sea parte, así como supervisar su ejecución.

8. Establecer tributos. Autorizar el recurso al crédito.

9. Aprobar el programa del Consejo de Gobierno y exigir su responsabilidad política en la forma que determine una Ley de la Junta.

10. Examinar y aprobar la cuenta general del Principado.

11. Interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Art. 25. 1. La Junta General del Principado de Asturias es elegida por un período de cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con

aplicación de un sistema de representación proporcional. No podrá ser disuelta salvo en el supuesto excepcional previsto en el artículo 32 de este Estatuto.

2. El Pleno de la Junta fijará por ley, cuya aprobación y reforma requiere el voto favorable de la mayoría de sus componentes, el número de miembros, entre 35 y 45, sus causas de inelegibilidad e incompatibilidad y las demás circunstancias del procedimiento electoral.

3. Las elecciones serán convocadas por el Presidente del Principado, de manera que coincidan con otras consultas electorales de otras Comunidades Autónomas, y tendrán lugar entre los 30 y 60 días desde la terminación del mandato.

4. La Junta electa será convocada por el Presidente del Principado cesante, dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones.

Art. 26. Los miembros de la Junta General del Principado:

1. No están vinculados por mandato imperativo.

2. Gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Asturias, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

3. Tienen derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones en los términos en que el Reglamento determine. También les asiste el derecho a obtener de las autoridades de la Comunidad Autónoma la información precisa para el desarrollo de sus funciones.

4. No percibirán retribución fija por su cargo representativo, sino únicamente las dietas que se determinen por el ejercicio del mismo.

Art. 27. 1. La Junta General del Principado se reunirá durante cuatro meses al año, en dos períodos de sesiones comprendidos entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio, el segundo.

2. A petición del Consejo de Gobierno, de la Diputación Permanente o de la cuarta parte de los miembros de la Junta, ésta podrá reunirse en sesión extraordinaria, que se clausurará al agotar el orden del día determinado para el que fue convocada.

3. Las sesiones plenarias de la Junta son públicas, salvo en los casos previstos en el Reglamento.

4. Para la deliberación y adopción de acuerdos, la Junta ha de estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos se adoptan por mayoría de los presentes si el Estatuto, las Leyes o el Reglamento no exigen otras mayorías más cualificadas.

5. El voto es personal y no delegable.

Art. 28. 1. La Junta General del Principado aprueba su presupuesto y establece su propio Reglamento, en el que se contendrá además, el Estatuto de sus miembros y el de su personal. La aprobación del Reglamento y su reforma precisa el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Junta.

2. La Junta, en su primera sesión, elige su Presidente y demás componentes de la Mesa, que no podrán ser en ningún caso miembros del Consejo de Gobierno ni Presidente del mismo.

Art. 29. 1. La Junta General del Principado funciona en Pleno y en Comisiones.

2. Las Comisiones son permanentes y, en su caso, especiales o de investigación.

3. Mientras la Junta General del Principado no esté reunida o cuando hubiere expirado su mandato, habrá una Diputación Permanente, cuyo procedimiento de elección, composición y funciones regulará el Reglamento.

Art. 30. Los componentes de la Junta se constituyen en Grupos, cuyas condiciones de formación, organización y funciones fijará el Reglamento. Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un Grupo y se garantizará la presencia de cada uno de éstos en las Comisiones y Diputación Permanente en proporción a su importancia numérica.

Art. 31. 1. La iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria reconocidas en el artículo 23 corresponde a los miembros de la Junta y al Consejo de Gobierno. Por ley de la Junta se regulará la iniciativa de los Ayuntamientos y la iniciativa popular para las materias que sean competencia exclusiva del Principado de Asturias.

2. Las leyes aprobadas por la Junta General serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente del Principado, que dispondrá su publicación en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» en el plazo de quince días desde su aprobación y en el «Boletín Oficial del Estado». Los Reglamentos serán publicados por orden del Presidente del Principado, dentro del mismo plazo, en el «Boletín Oficial del Principado» y en el «Boletín Oficial del Estado».

CAPITULO II
DEL PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Art. 32. 1. El Presidente del Principado de Asturias será elegido por la Junta General de entre sus miembros y nombrado por el Rey.

La elección se hará por mayoría absoluta de los miembros de la Junta en primera convocatoria, y por mayoría simple en las posteriores, debiendo mediar entre cada convocatoria al menos cuarenta y ocho horas.

Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la constitución de la Junta ningún candidato hubiera sido elegido, la Junta General electa quedará disuelta, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

El mandato de la nueva Junta durará en todo caso hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera.

2. El Presidente del Principado de Asturias es el del Consejo de Gobierno, cuya actividad dirige, coordina la administración de la Comunidad Autónoma, designa y separa a los consejeros y ostenta la suprema representación del Principado y la ordinaria del Estado en Asturias.

3. El Presidente del Principado de Asturias responde políticamente ante la Junta General.

4. Una ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miem-

bros, determinará el estatuto personal, el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del Presidente del Principado de Asturias.

CAPITULO III
DEL CONSEJO DE GOBIERNO

Art. 33. 1. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política regional y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria no reservada en este Estatuto a la Junta General.

2. La Junta, por mayoría de sus miembros, regulará las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes.

3. El número de miembros del Consejo de Gobierno no excederá de diez, además del Presidente.

4. Una ley de la Junta regulará el régimen de publicación de las normas y publicidad de las disposiciones y actos emanados del Consejo de Gobierno y de la Administración del Principado de Asturias.

Art. 34. 1. El Consejo de Gobierno responde políticamente ante la Junta General de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión.

2. Una ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, regulará la responsabilidad establecida en el número anterior y, en general, las relaciones entre dicha Junta y el Consejo.

3. El Consejo de Gobierno será informado de los convenios y tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés.

Art. 35. 1. El Presidente del Consejo de Gobierno, previa deliberación del mismo, puede plantear ante la Junta General la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general en el marco de las competencias que se atribuyen al Principado en este Estatuto. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los miembros de la Junta.

2. La Junta General puede exigir la responsabilidad política del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. Esta habrá de ser propuesta al menos por un quince por ciento de los miembros de la Junta y habrá de incluir un candidato a Presidente del Principado de Asturias. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. Si la moción de censura no fuese aprobada por la Junta General, sus signatarios no podrán presentar otras mientras no transcurra un año desde aquélla dentro de la misma legislatura.

3. Si la Junta General negara su confianza, el Presidente del Principado presentará su dimisión ante la misma, cuyo Presidente convocará en el plazo máximo de quince días la sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente del Principado de acuerdo con el procedimiento del artículo 32.1RCL 1982\48 sin que en ningún caso suponga la disolución de la Junta General.

4. Si la Junta General adoptara una moción de censura, el Presidente del Principado presentará su dimisión ante la misma y el candidato incluido en aquélla

se entenderá investido de la confianza de la Junta. El Rey le nombrará Presidente del Principado.

5. El Presidente del Principado no podrá plantear la cuestión de confianza mientras esté en trámite una moción de censura.

6. El Consejo de Gobierno cesante continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo.

TITULO III
DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Art. 36. El Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial de Oviedo, es el órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto, y las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial.

Art. 37. 1. La competencia de los órganos jurisdiccionales en Asturias se extiende:

a) En el orden civil a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

c) En el orden contencioso-administrativo, a los recursos que se deduzcan contra los actos y disposiciones de las Administraciones públicas, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.

d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales en Asturias.

2. En las restantes materias se podrán interponer, cuando proceda, ante el Tribunal Supremo el recurso de casación o el que corresponda según las leyes del Estado y, en su caso, el de revisión. El Tribunal Supremo resolverá también las cuestiones de competencia entre los Tribunales de Asturias y los del resto de España.

Art. 38. 1. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias será nombrado por el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. El Presidente del Principado de Asturias ordenará la publicación de dicho nombramiento en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias».

2. El nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios del Tribunal Superior de Justicia de Asturias se efectuará en la forma prevista en las leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial.

Art. 39. A instancia del Principado, el órgano competente convocará los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes en Asturias de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Art. 40. Corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las leyes generales, la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Art. 41. En relación a la Administración de Justicia exceptuada la militar, corresponde al Principado:

1. Ejercer todas las facultades que las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado.

2. Fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Asturias y la localización de su capitalidad.

TITULO IV
HACIENDA Y ECONOMÍA

Art. 42. El Principado de Asturias, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera, dominio público y patrimonio propio, de acuerdo con la, el presente Estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Art. 43. 1. Son bienes del Principado de Asturias:

a) Los pertenecientes al Ente Preautonómico y a la Diputación Provincial.

b) Los bienes que estuvieren afectos a servicios traspasados al Principado.

c) Los que adquiere por cualquier título jurídico válido.

2. El Principado tiene plena capacidad para adquirir, administrar y enajenar los bienes que integran su patrimonio.

3. El régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público del Principado deberán regularse por una ley de la Junta General, en los términos del presente Estatuto.

Art. 44. La Hacienda del Principado de Asturias está constituida por:

1. Los rendimientos procedentes de los tributos propios.

2. Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado especificados en la disposición adicional.

3. Los recargos sobre impuestos estatales.

4. Un porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

5. En su caso, los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y de otros Fondos para el desarrollo regional.

6. Otras asignaciones con cargo a los Presupuestos del Estado.

7. La emisión de Deuda y el recurso al crédito.

8. Los rendimientos procedentes de su patrimonio.

9. Ingresos de derecho privado.

10. Multas y sanciones impuestas en el ámbito de sus competencias.

Art. 45. 1. La gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos, así como el conocimiento de las reclamaciones relativas a ellos corresponderá al Principado, el cual dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

2. En el caso de impuestos cedidos, el Principado asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas

Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la ley que fije el alcance y condiciones de la cesión.

3. La gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los demás impuestos del Estado recaudados en Asturias corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que el Principado pueda recibir de éste y de la colaboración que pueda establecerse especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

Art. 46. Se regularán necesariamente mediante ley de la Junta General las siguientes materias:

1. El establecimiento, la modificación y supresión de sus impuestos propios, tasas y contribuciones especiales.

2. El establecimiento y la modificación y supresión de los recargos sobre los impuestos del Estado.

3. El régimen general presupuestario del Principado.

Art. 47. 1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto del Principado y a la Junta General su examen, enmienda, aprobación y control.

2. El Consejo de Gobierno presentará el proyecto de presupuesto a la Junta antes del último trimestre del año.

3. El Presupuesto tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del Principado y de los organismos e instituciones de él dependientes.

4. Si la Ley del Presupuesto no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

5. Transcurridos seis meses desde la iniciación del ejercicio sin que se haya aprobado el nuevo Presupuesto, no se podrán acordar nuevos créditos en tanto no tenga lugar dicha aprobación. Con posterioridad toda ley de la Comunidad que implique nuevos o mayores gastos en el ejercicio debe indicar los medios para hacerles frente.

Art. 48. 1. El Principado de Asturias, autorizado por una Ley de la Junta General y para financiar gastos de inversión, podrá concertar operaciones de crédito o emitir Deuda Pública representada en títulos valores o en otros documentos.

2. El volumen y características de estas operaciones se adecuarán también a las normas generales del Estado.

3. Los títulos emitidos tendrán la consideración de Fondos Públicos, a todos los efectos.

4. El Principado de Asturias podrá realizar operaciones de crédito por plazo no superior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores se hará de acuerdo con lo establecido al respecto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Art. 49. 1. El Principado de Asturias, de acuerdo con las disposiciones del Estado, impulsará el establecimiento de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales y podrá adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar su funcionalidad y posibilitar la captación y afirmación del ahorro regional.

2. El Principado de Asturias queda facultado para crear entidades que fomenten la plena ocupación y desarrollo económico y social, en el marco de sus competen-

cias. Asimismo, podrá constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia, según lo establecido en el presente Estatuto.

Art. 50. 1. El Principado, como poder público, podrá hacer uso de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 130 de la Constitución.

2. Asimismo, de acuerdo con la legislación del Estado en la materia podrá hacer uso de las demás facultades previstas en el apartado dos del artículo 129 de la Constitución.

Art. 51. El Principado de Asturias gozará del tratamiento fiscal que la ley establezca para el Estado.

TITULO V
DEL CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS DEL PRINCIPADO

Art. 52. Las Leyes del Principado solamente se someterán al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional.

Art. 53. Además de la Junta General, el Consejo de Gobierno podrá ser parte y personarse en los conflictos constitucionales.

Art. 54. Los reglamentos de la Junta General y los actos, acuerdos y disposiciones de los órganos ejecutivos y administrativos del Principado se someterán al control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 153, apartado b) de la Constitución.

Art. 55. 1. El control económico y presupuestario del Principado se ejercerá por el Tribunal de Cuentas del Estado.

2. El informe del Tribunal de Cuentas será remitido a las Cortes Generales, así como a la Junta General del Principado.

3. Lo establecido en los apartados anteriores se llevará a cabo de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 136.4 de la Constitución.

TITULO VI
DE LA REFORMA DEL ESTATUTO

Art. 56. 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.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

1. Se cede a la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en el párrafo tercero de esta disposición, los impuestos relativos a las siguientes materias tributarias:

a) Impuesto sobre el Patrimonio Neto.

b) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

d) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.

e) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.

f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

La eventual supresión y modificación de alguno de estos impuestos implicará la extinción y modificación de la cesión.

2. 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.

3. 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.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.

1. Las primeras elecciones a la Junta General del Principado tendrán lugar entre el 1 febrero y el 31 de mayo de 1983. El Consejo de Gobierno del Principado, previo acuerdo con el Gobierno de la Nación, convocará las elecciones en la fecha que conjuntamente se establezca.

2. Las primeras elecciones a la Junta General del Principado de Asturias se celebrarán de acuerdo con las siguientes normas:

a) La provincia de Oviedo, a estos efectos, se dividirá en tres circunscripciones electorales: Oriente, occidente y centro.

La circunscripción oriental estará formada por los concejos integrados en los partidos judiciales de Llanes y Cangas de Onís y además por los concejos de Villaviciosa, Colunga y Caravia.

La circunscripción occidental estará formada por los concejos integrados en los partidos judiciales de Luarca, Cangas de Narcea y Grado.

La circunscripción central estará formada por los concejos integrados en los partidos judiciales de Oviedo, Avilés, Mieres, Laviana, Lena y Siero y, además por los concejos de Gijón y Carreño.

La referencia a concejos y partidos judiciales se entiende hecha a la configuración que tengan el día en que entre en vigor este Estatuto.

b) La Junta General del Principado estará compuesta por 45 miembros, de los que corresponderán ocho a la circunscripción occidental, cinco a la oriental y treinta y dos a la central.

c) Para la distribución de escaños en cada circunscripción, sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubiesen obtenido, al menos, el 5% de los sufragios válidamente emitidos en el conjunto de la región.

d) En todo lo demás se aplicará de forma supletoria el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo y el número 7 del artículo 11 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales.

3. El decimoquinto día de proclamados los resultados definitivos de las elecciones, o en el siguiente hábil si éste no lo fuera, se constituirá la Junta General del Principado presidida por una Mesa de edad integrada por un Presidente, dos Secretarios, y procederá a elegir mediante voto limitado la Mesa provisional, compuesta de un Presidente y dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

4. La Junta General, en su segunda sesión, que se celebrará el decimoquinto día después del final de la sesión constitutiva o en el siguiente hábil si aquél no lo fuere, elegirá Presidente del Principado con arreglo al siguiente procedimiento:

a) El Presidente de la Junta General proclamará candidatos a aquellos que con una antelación de 24 horas hubieren sido presentados como tales ante la Mesa, al menos por cinco de los miembros de la Junta.

b) Los candidatos a la Presidencia expondrán sucesivamente su programa y la composición de su Consejo de Gobierno. Con la elección del Presidente se entiende aprobado su programa y la composición del Consejo de Gobierno.

c) La elección del Presidente del Principado entre los candidatos proclamados se hará con aplicación de lo establecido en el artículo 32.1 de este Estatuto.

Segunda.

1. En tanto no se celebren las primeras elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, ésta quedará constituida provisionalmente con los siguientes miembros:

a) Los parlamentarios a Cortes Generales por Asturias.

b) Los Diputados Provinciales.

c) Un número de miembros igual al de parlamentarios asturianos designados por la Asamblea de Parlamentarios de Asturias, proporcionalmente a su composición política y a propuesta de las fuerzas políticas respectivas.

Los parlamentarios podrán ser sustituidos como miembros de la Junta por otras personas, en la misma forma prevista en la letra c) del párrafo anterior.

2. Dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor de este Estatuto se procederá a la constitución de la Junta General del Principado de Asturias con la composición prevista en el número anterior, mediante convocatoria a sus miembros efectuada por el Presidente del Consejo Regional de Asturias. En esta primera sesión constitutiva de la Junta General del Principado se procederá a la elección del Presidente y Mesa de la misma y a la elección del Presidente del Principado de Asturias en los términos previstos, respectivamente, por los números 3 y 4 de la disposición transitoria primera.

3. La Junta así constituida tendrá todas las competencias que este Estatuto atribuye a la Junta General del Principado de Asturias, excepto el ejercicio de la potestad legislativa. En todo caso, la Junta podrá, con carácter provisional, dictar aquellas disposiciones necesarias para el funcionamiento de las Instituciones del Principado.

4. Una vez constituida la Junta General y elegido el Presidente del Principado de Asturias cesan en sus funciones el Consejo Regional de Asturias y la Diputación Provincial de Oviedo.

Tercera.

Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes a las que este Estatuto se refiere y la Junta General del Principado legisle sobre las materias de su competencia continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren

a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma asturiana en los supuestos así previstos en este Estatuto.

Cuarta.

El traspaso de los servicios inherentes a las competencias que según el presente Estatuto corresponden al Principado se hará de acuerdo con las bases siguientes:

1. En el término máximo de un mes desde el nombramiento del Presidente por el Rey se nombrará una Comisión Mixta encargada de inventariar los bienes y derechos del Estado que deban ser objeto de traspaso al Principado, de concretar los servicios y funcionarios que deban traspasarse y de proceder a la adaptación, si es preciso, de los que pasen a la competencia del Principado.

2. La Comisión Mixta estará integrada paritariamente por vocales designados por el Gobierno de la nación y por el Consejo de Gobierno y ella misma establecerá sus normas de funcionamiento.

Los acuerdos de la Comisión Mixta adoptarán la forma de propuesta al Gobierno de la nación, que los aprobará mediante decreto, figurando aquéllos como anejos al mismo, y serán publicados simultáneamente en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del Principado», adquiriendo vigencia a partir de esta publicación.

3. La Comisión Mixta establecerá los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio. En todo caso, la referida Comisión deberá determinar en un plazo de dos años, desde la fecha de su constitución, el término en que habrá de completarse el traspaso de todos los servicios que correspondan al Principado, de acuerdo con este Estatuto.

4. Para preparar los traspasos y para verificarlos por bloques orgánicos de naturaleza homogénea, la Comisión Mixta de transferencias estará asistida por Comisiones sectoriales, de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental será determinar con la representación de la Administración del Estado los traspasos de medios personales, financieros y materiales que deba recibir la Comunidad Autónoma.

Las Comisiones sectoriales trasladarán sus propuestas de acuerdo a la Comisión Mixta, que las habrá de ratificar.

5. Será título suficiente para la inscripción en el Registro de la Propiedad del traspaso de bienes inmuebles del Estado al Principado la certificación por la Comisión Mixta de los acuerdos gubernamentales debidamente promulgados. Esta certificación deberá contener los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria.

El cambio de titularidad en los contratos de arrendamiento de locales para oficinas públicas de los servicios que se trasfieran no dará derecho al arrendador a extinguir o renovar el contrato.

6. El Principado asumirá con carácter definitivo y automático y sin solución de continuidad, los servicios que hayan sido traspasados al Consejo Regional de Asturias. En relación a las competencias cuyo traspaso esté en curso de ejecución se continuará su tramitación de acuerdo con los términos establecidos por el correspondiente decreto de traspaso. Tanto en uno como en otro caso las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto.

7. La Comisión Mixta creada de acuerdo con el Real Decreto de 29 de septiembre de 1978 para las transferencias al Consejo Regional de Asturias se considerará disuelta cuando se constituya la Comisión Mixta requerida en el apartado uno de esta disposición transitoria.

Quinta.

Mientras no se dicten las disposiciones que permitan la financiación de los servicios transferidos correspondientes a competencias propias del Principado, el Estado contribuirá a su sostenimiento partiendo de una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el momento de la transferencia, actualizándola de acuerdo con las circunstancias.

Para garantizar esta financiación, la Comisión Mixta paritaria Estado-Principado determinará en cada momento su alcance.

Sexta.

Serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden o naturaleza que en los momentos de las diversas transferencias tengan los funcionarios y personal adscritos al Consejo Regional de Asturias, a la Diputación Provincial de Oviedo, a los servicios estatales o a los de otras instituciones públicas objeto de dichas transferencias.

Séptima.

Hasta tanto se promulgue la legislación del Estado a que hace referencia el artículo 19.1 de este Estatuto, el Principado de Asturias propondrá, de entre personas de reconocida capacidad para el cargo, tres de los miembros de cada uno de los Consejos de Administración de las Empresas públicas «Hunosa» y «Ensidesa».

Dicha propuesta será formulada por la Junta General del Principado dentro de los 30 días siguientes a su constitución. Cada uno de los miembros de ésta podrá votar, como máximo, a dos candidatos propuestos.

Octava.

El Gobierno, en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de este Estatuto, propondrá a las Cortes Generales el cambio de denominación de la provincia de Oviedo, que pasaría a denominarse provincia de Asturias.

Novena.

Se cede a la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la disposición transitoria tercera de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas el Impuesto sobre el Lujo que se recaude en destino.

VII.2. LEY ORGÁNICA 3/1991, DE 13 DE MARZO, DE REFORMA DEL ART. 25.3 DE LA LEY ORGÁNICA 7/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ASTURIAS[1].

Exposición de motivos

Uno de los grandes objetivos que se persigue con esta modificación estatutaria es favorecer la libre expresión y el derecho fundamental de sufragio universal, estimulando la plena participación política de los ciudadanos en nuestros procesos electorales autonómicos que, como consecuencia del carácter democrático de nuestras instituciones, se celebran.

Para ello, se considera imprescindible modificar nuestro Estatuto de Autonomía, con el fin de evitar que la celebración de las elecciones a la Junta General del Principado de Asturias tenga lugar en los meses de julio y agosto, introduciendo a tal fin los mecanismos pertinentes para que ello no se produzca en sucesivas consultas electorales, posibilitando a la vez que se celebren en un mes como el de mayo, mucho más adecuado para la participación electoral de los asturianos.

Por otro lado, se trata de propiciar, desde el respeto pleno de las competencias estatutarias de las distintas Comunidades, la unificación del calendario del mayor número de procesos electorales posibles, evitando la excesiva dispersión de los mismos en España, dadas las consecuencias políticas no deseables para el funcionamiento del conjunto de nuestro sistema representativo.

Art. único. Se modifica el artículo 25.3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, que queda redactado como sigue:

«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 cada cuatro años.»

[1] BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991.

VII.3. LEY ORGÁNICA 1/1994, DE 24 DE MARZO, DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 10, 11, 12, 13 Y 18 DE LA LEY ORGÁNICA 7/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ASTURIAS[1].

Preámbulo

Superado el plazo de cinco años establecido en el apartado 2 del artículo 148 de la Constitución, y en el Estatuto de Autonomía, la puesta en marcha de las previsiones en ellos contenidas sobre la ampliación de competencias se abordó, concibiéndola como un proceso que afectaba a la esencia misma del Estado autonómico y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en las instituciones que participan en el mismo. Como consecuencia de ello, el 28 de febrero de 1992 se firmaron los Acuerdos autonómicos en los que se fijaban las bases para poner en práctica este proceso.

Publicada y habiendo entrado en vigor la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, que da cumplimiento al primero de los compromisos contenidos en dichos Acuerdos y es título jurídico suficiente para dicha transferencia, a tenor del artículo 150.2 del propio texto constitucional, procede ahora incorporarla al contenido mismo de los Estatutos de Autonomía, al objeto de brindarle el máximo rango jurídico-político y dar cumplimiento al segundo de los compromisos previstos para culminar el proceso.

Es por ello que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, que, como consecuencia de este proceso, amplía sus competencias, inicia el correspondiente trámite parlamentario de forma y adecuación de su Estatuto, y al efecto se presenta la oportuna Proposición de Ley que dará entrada en el mismo a un conjunto de competencias, de acuerdo con las previsiones legales referidas, que amplían su capacidad de autogobierno, dando cumplimiento a las previsiones constitucionales y estatutarias, respecto a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

---

[1] BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

Art. único. Los artículos de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, que a continuación se relacionan, quedarán redactados como sigue:

Primero.

«**Art. 10.** 1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.

2. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

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

4. Los ferrocarriles, carreteras, y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

5. Los puertos de refugio, así como los puertos, helipuertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

6. Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

7. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, incluidos los hidroeléctricos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, cuando el cauce integral de las aguas se halle dentro del territorio del Principado. Las aguas minerales y termales.

Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

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

9. Ferias y mercados interiores.

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

11. Artesanía.

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

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

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

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

16. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

17. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

18. Asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil.

19. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.

20. Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

21. Cooperativas, mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil.

22. Espectáculos públicos.

23. Estadística para fines no estatales.

24. Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma.

25. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. El ejercicio de la competencia se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

26. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

27. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

28. Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con los números 1, 6 y 8 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

29. Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma.

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

Segundo.

«**Art. 11.** En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

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

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

3. Instituciones de crédito corporativo público territorial y Cajas de Ahorros.

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

5. Investigación en las materias de interés para el Principado de Asturias.

6. Sanidad e higiene.

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

8. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

9. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales.

10. Defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

11. Normas adicionales de protección del medio ambiente.

12. Régimen minero y energético.

13. Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

14. Ordenación del sector pesquero.»

Tercero.

«**Art. 12.** Corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

1. Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas territoriales.

2. Ejecución, dentro de su ámbito territorial, de los tratados internacionales en lo que afectan a las materias propias de las competencias del Principado de Asturias.

3. Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

4. Comercio interior.

5. Asociaciones.

6. Ferias internacionales.

7. Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inserso. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

8. Gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, que no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios.

9. Pesas y medidas. Contraste de metales.

10. Planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos.

11. Productos farmacéuticos.

12. Propiedad industrial.

13. Propiedad intelectual.

14. Laboral. De conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias.

15. Salvamento marítimo.»

Cuarto.

«**Art. 13.** Transcurridos los cinco años previstos en el apartado 2 del artículo 148

de la Constitución, previo acuerdo de la Junta General del Principado de Asturias, adoptado por mayoría absoluta, la Comunidad Autónoma podrá ampliar el ámbito de sus competencias en materias que no estén atribuidas en exclusiva al Estado, o que sólo estén atribuidas las bases o principios. El acuerdo de asumir las nuevas competencias se someterá a las Cortes Generales para su aprobación mediante Ley Orgánica.

Asimismo podrán asumir competencias a través de los procedimientos establecidos en los números 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.»

Quinto.

«**Art. 18.** 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»

VII.4. LEY ORGÁNICA 1/1999, DE 5 DE ENERO, DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 7/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ASTURIAS[1].

Exposición de motivos

La Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, ha experimentado a lo largo de sus quince años de vigencia dos reformas.

La primera se produjo por Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo, que sustituyó el artículo 25.3; la segunda y última fue introducida por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, que modificó sus artículos 10, 11, 12, 13 y 18, ampliando, básicamente, nuestro nivel competencial.

Transcurridos, pues, quince años desde la promulgación del Estatuto de Autonomía y tres desde la última ampliación de competencias, resulta procedente abordar nuevos cambios institucionales y competenciales que permiten profundizar en nuestra capacidad de autogobierno y alentar la participación, procurando el desarrollo socioeconómico y el reequilibrio territorial del Principado de Asturias.

A estos objetivos responde la presente reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, amparada por lo dispuesto en su artículo 56 dentro del marco del artículo 147.3 de la Constitución.

Art. único. Se introducen en el Estatuto de Autonomía para Asturias las siguientes modificaciones:

1. El título «Estatuto de Autonomía para Asturias» pasa a ser «Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias».

2. Se incorpora una nueva rúbrica sistemática con el nombre de «Título preliminar», que agrupa los artículos 1 a 9, ambos inclusive.

3. El apartado 2 del artículo 1 queda redactado así:

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

4. El artículo 2 queda redactado así:

«El territorio del Principado de Asturias es el de los concejos comprendidos den-

[1] BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999.

tro de los límites actuales de la provincia de Asturias, para cuya modificación se estará a lo dispuesto en el artículo 56 de este Estatuto».

5. El artículo 4 queda redactado así:

«1. 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.

2. Una ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable».

6. El apartado 1 del artículo 10 queda redactado así:

«El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan:

1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

2. Alteración de los términos y denominaciones de los concejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos, en los términos establecidos en el artículo 6 de este Estatuto.

3. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

4. Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma.

5. Los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos el transporte terrestre, fluvial, por cable o tubería.

6. El transporte marítimo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales.

7. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes.

8. Establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercaderías, conforme a la legislación mercantil.

9. Puertos de refugio, puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado.

10. Agricultura, ganadería e industria agroalimentaria, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

11. Tratamiento especial de las zonas de montaña.

12. Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, incluidos los hidroeléctricos, canales y regadíos de interés para la Región. Aguas minerales y termales. Aguas subterráneas cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

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

14. Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores. Denominación de origen, en colaboración con el Estado.

15. Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general. Creación y gestión de un sector público de la Comunidad Autónoma.

16. Artesanía.

17. Museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, servicios de Bellas Artes y demás centros de depósito cultural o colecciones de naturaleza análoga y conservatorios de música de interés del Principado de Asturias, que no sean de titularidad estatal.

18. Patrimonio cultural, histórico, arqueológico, incluida la arqueología industrial, monumental, arquitectónico, científico y artístico de interés para el Principado de Asturias.

19. Investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.15ª de la Constitución. Academias con domicilio social en el Principado de Asturias.

20. Cultura, con especial atención a la promoción de sus manifestaciones autóctonas y a la enseñanza de la cultura asturiana, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución.

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

22. Turismo.

23. Deporte y ocio.

24. Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Actuaciones de reinserción social.

25. Protección y tutela de menores, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución.

26. Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

27. Cooperativas y entidades asimilables, mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª de la Constitución.

28. Espectáculos públicos.

29. Estadísticas para los fines de la Comunidad Autónoma, en coordinación con la general del Estado y con la de las demás Comunidades Autónomas.

30. Fundaciones que desarrollen principalmente sus actividades en el Principado de Asturias.

31. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las disposiciones del Estado en el ejercicio de sus competencias por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. El ejercicio de la competencia se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.

32. Instalaciones de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías y fluidos energéticos, cuando su transporte no salga de Asturias o su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma.

Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

33. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma.

34. Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con el artículo 149.1.1ª, 6ª y 8ª de la Constitución.

35. Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma.

36. Cajas de Ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado».

7. El artículo 11 queda redactado así:

«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

1. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

2. Sanidad e higiene.

3. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

4. Ordenación farmacéutica.

5. Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas interiores y normas adicionales de protección del medio ambiente.

6. Régimen minero y energético.

7. Ordenación del sector pesquero.

8. Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y la coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

9. Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas.

10. Régimen local.

11. Sistema de consultas populares en el ámbito del Principado de Asturias, de conformidad con lo que disponga la Ley a que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria».

8. El artículo 12 queda redactado del siguiente modo:

«Corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca, sobre las siguientes materias:

1. Ejecución, dentro de su ámbito territorial, de los tratados internacionales en lo que afectan a las materias propias de las competencias del Principado de Asturias.

2. Asociaciones.

3. Ferias internacionales.

4. Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social. INSERSO. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer las condiciones del beneficiario y la financiación se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

5. Museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas y colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión no se reserve la Administración del Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios.

6. Pesas y medidas. Contraste de metales.

7. Planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos.

8. Productos farmacéuticos.

9. Propiedad intelectual e industrial.

10. Laboral. De conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de

la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre la legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias.

11. Protección civil. Salvamento marítimo.

12. Puertos, aeropuertos y helipuertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

13. Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.

14. Crédito, banca y seguros, de acuerdo con las previsiones de las reglas 6, 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

15. Transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio del Principado de Asturias, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado».

9. El artículo 13 se suprime.

10. Se incorpora un nuevo artículo 13:

«De conformidad con las leyes del Estado, el Consejo de Gobierno nombrará a los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles, así como a los corredores de comercio y participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes».

11. El artículo 14 queda redactado así:

«1. La Junta General del Principado de Asturias podrá ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución para la aprobación por el Estado de las leyes previstas en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución.

2. En cualquier caso, el Principado de Asturias podrá asumir las demás competencias que la legislación del Estado reserve a las Comunidades Autónomas».

11 bis. Artículo 15.3:

«3. En el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 10.1.1 del presente Estatuto y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, el régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularizad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia y la regulación de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito del Principado de Asturias».

12. El artículo 16 queda redactado así:

«El Principado de Asturias impulsará la conservación y compilación del derecho consuetudinario asturiano».

13. El artículo 17 queda redactado así:

«1. En materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, el Principado de Asturias ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan, en los términos y casos establecidos en la legislación básica del Estado.

2. Igualmente le corresponde, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social.

3. En los términos establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, la Comunidad Autónoma podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y

prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines».

14. Al artículo 18 se añade un nuevo apartado 3 del siguiente tenor:

«En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma fomentará la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares del Principado de Asturias, y a la creación de centros universitarios en la Comunidad Autónoma».

15. En el apartado 2 del artículo 19 se sustituye «de la región» por «de la Comunidad Autónoma».

16. El artículo 20 se suprime.

17. Se incorpora un nuevo artículo 20:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales asturianas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

2. Para el ejercicio de la competencia prevista en el apartado anterior, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica referida en el artículo 149.1.29ª de la Constitución».

18. El apartado 2 del artículo 23 se suprime, pasando el apartado 3 a ser apartado 2.

19. En el apartado 5 del artículo 24 se sustituye «111. a)» por «10.1.2)».

20. El apartado 7 del artículo 24 queda redactado así:

«Autorizar al Consejo de Gobierno la prestación del consentimiento para obligarse en los convenios y acuerdos del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas, así como supervisar su ejecución. El Consejo de Gobierno dará cuenta a la Junta General del resto de los convenios y acuerdos

que obliguen al Principado».

21. El apartado 10 del artículo 24 queda redactado así:

«Examinar y aprobar la Cuenta General del Principado, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 35 ter y 55 de este Estatuto».

22. Se añade al artículo 24 un nuevo apartado 12 del siguiente tenor:

«Recibir la información que ha de remitirle el Consejo de Gobierno sobre tratados y convenios internacionales en cuanto se refieran a materias de particular interés para el Principado de Asturias, emitiendo su parecer sobre los mismos».

23. Se añade un nuevo artículo 24 bis del siguiente tenor:

«1. La Junta General podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley.

2. Las disposiciones del Consejo de Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos legislativos.

3. 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.

4. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Consejo de Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Consejo de Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Consejo de Gobierno.

5. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

6. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Las leyes de bases no podrán en ningún caso autorizar su propia modificación ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

7. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

8. Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a la delegación legislativa en vigor, el Consejo de Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

9. Sin perjuicio del control jurisdiccional, el Reglamento de la Junta General y las leyes de delegación podrán establecer fórmulas adicionales de control».

24. El artículo 25 queda redactado así:

«1. La Junta General es elegida por un período de cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con aplicación de un sistema de representación proporcional.

2. 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.

3. 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.

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.

5. La Junta General electa será convocada por el Presidente del Principado cesante, dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones».

25. El apartado 4 del artículo 26 queda redactado así:

«Por el ejercicio de su cargo representativo, los Diputados de la Junta General percibirán retribuciones.

Las modalidades de las asignaciones serán fijadas de acuerdo con lo que prevea el Reglamento de la Cámara».

26. El apartado 1 del artículo 27 queda redactado así:

«La Junta General se reunirá anualmente en dos períodos de sesiones, comprendidos entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio el segundo».

27. El apartado 1 del artículo 28 queda redactado así:

«La Junta General aprueba su Presupuesto y el estatuto de su personal, y establece su propio Reglamento, en el que se contendrá, además, el estatuto de sus miembros. La aprobación del Reglamento y su reforma precisarán el voto favorable de la mayoría absoluta».

28. El artículo 31 queda redactado así:

«1. La iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa reconocida en el artículo 23 de este Estatuto corresponde a los miembros de la Junta General y al Consejo de Gobierno. Por ley del Principado se regulará la iniciativa de los Ayuntamientos y la iniciativa popular para las materias que sean competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

2. Las leyes aprobadas por la Junta General serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente del Principado, que dispondrá su publicación en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias», en el plazo de quince días desde su aprobación, y en el «Boletín Oficial del Estado». Los Reglamentos serán publicados por orden del Presidente del Principado, dentro del mismo plazo, en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias»».

29. El apartado 4 del artículo 32 queda redactado así:

«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».

30. El apartado 1 del artículo 33 queda redactado así:

«El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad Autónoma y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria».

31. El apartado 2 del artículo 33 queda redactado así:

«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».

32. El apartado 3 del artículo 33 se suprime.

33. Se añade un nuevo apartado 4 al artículo 33 del siguiente tenor:

«El Consejo de Gobierno será informado de los convenios y tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés».

34. Se suprime el apartado 3 del artículo 34.

35. Se añade un nuevo artículo 35 bis del siguiente tenor:

«1. La responsabilidad penal del Presidente del Principado y de los miembros del Consejo de Gobierno será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias por los actos cometidos en el territorio del Principado. Fuera de éste, la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

2. Ante los mismos Tribunales respectivamente será exigible la responsabilidad

civil en que dichas personas hubieren incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos».

36. Se crea una nueva rúbrica sistemática del siguiente tenor:

«Título II bis. De los órganos auxiliares del Principado de Asturias».

37. Se añade un nuevo artículo 35 ter dentro del nuevo Título II bis del siguiente tenor:

«1. Se crea la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias. Por ley del Principado se regulará su composición y funciones.

2. Dependerá directamente de la Junta General del Principado y ejercerá sus funciones por delegación de ella en el examen y comprobación de la Cuenta General del Principado».

38. Se añade un nuevo artículo 35 quater dentro del nuevo Título II bis del siguiente tenor:

«Se crea el Consejo Consultivo del Principado de Asturias como superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma. Por ley del Principado se regularán su composición y competencias».

39. En el artículo 36 se sustituye «Asturias» por «Principado de Asturias» y se sustituye «y las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial» por «y la Ley Orgánica del Poder Judicial».

40. En el artículo 38 se sustituye «Asturias» por «Principado de Asturias» y «en las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial» por «en la Ley Orgánica del Poder Judicial».

41. El artículo 40 se suprime.

42. En el apartado 1 del artículo 41 se sustituye «las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan» por «la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya».

43. En el artículo 44 se añade un nuevo apartado 10 bis del siguiente tenor:

«Cualquier otro tipo de ingresos que la legislación prevea en el marco del artículo 157 de la Constitución».

44. El apartado 5 del artículo 47 se suprime.

45. El artículo 50 queda redactado así:

«El Principado de Asturias promoverá los objetivos establecidos en los artículos 129.2 y 130.1 de la Constitución».

46. Artículo 51 bis (nuevo).

El nuevo artículo 51 bis queda redactado del siguiente modo:

«Corresponde al Principado de Asturias la tutela financiera de las Corporaciones Locales sin perjuicio de la autonomía que les garantiza el artículo 140 de la Constitución y en el marco de lo dispuesto en los artículos 142 y 149.1.18ª de la misma».

47. El artículo 53 se suprime.

48. El artículo 54 queda redactado así:

«Los actos y disposiciones de la Administración del Principado están sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa».

49. El artículo 55 queda redactado así:

«1. El control económico y presupuestario del Principado de Asturias se ejercerá por la Sindicatura de Cuentas del Principado, sin perjuicio de las funciones del Tribunal de Cuentas del Reino.

2. El informe de la Sindicatura de Cuentas del Principado será remitido a la Junta

General para su tramitación de acuerdo con lo que prevea el Reglamento de la Cámara».

50. Se añade un nuevo artículo 56 bis del siguiente tenor:

«Cuando la reforma de este Estatuto tenga únicamente por objeto la ampliación de competencias en materias que no están 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».

51. La disposición transitoria primera se suprime.

52. La disposición transitoria segunda se suprime.

53. La disposición transitoria tercera se suprime.

54. En el apartado 1 de la disposición transitoria cuarta se sustituye «se nombrará una Comisión Mixta» por «quedarán designados los vocales de una Comisión Mixta».

55. El apartado 7 de la disposición transitoria cuarta se suprime.

56. En la disposición transitoria sexta se suprime «al Consejo Regional de Asturias, a la Diputación Provincial de Oviedo».

57. En la disposición transitoria séptima se suprime el inciso «y ENSIDESA».

58. La disposición transitoria octava se suprime.

59. La disposición transitoria novena se suprime.

Disposición final única.

La presente reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

VII.5. TEXTO CONSOLIDADO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS[1]

TITULO PRELIMINAR[2]

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

2. La Comunidad Autónoma, comunidad histórica constituida en el ejercicio del derecho al autogobierno amparado por la Constitución, se denomina Principado de Asturias[3].

Art. 2. El territorio del Principado de Asturias es el de los concejos comprendidos dentro de los límites actuales de la provincia de Asturias, para cuya modificación se estará a lo dispuesto en el artículo 56 de este Estatuto[4].

Art. 3. 1. La bandera del Principado de Asturias es la tradicional con la Cruz de la Victoria en amarillo sobre fondo azul.

2. El Principado de Asturias tiene escudo propio y establecerá su himno por Ley del Principado.

Art. 4.[5]**.** 1. 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.

2. Una ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable.

Art. 5. La sede de las instituciones del Principado de Asturias es la ciudad de

---

[1] El título originario «Estatuto de Autonomía para Asturias» fue sustituido por «Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias» con ocasión de la Reforma aprobada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero. BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999.

[2] La rúbrica «Titulo Preliminar», que no aparecía en la redacción originaria, cuyos arts. 1 a 9 figuraban descabezados, ha sido añadida, para aglutinar a esos preceptos, por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[3] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[4] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[5] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

Oviedo, sin perjuicio de que por Ley del Principado se establezca alguno de sus organismos, servicios o dependencias en otro lugar del territorio.

Art. 6. 1. El Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios, que recibirán la denominación tradicional de Concejos, y en Comarcas.

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

3. Podrán crearse Áreas Metropolitanas.

Art. 7. 1. A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de asturianos los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualesquiera de los Concejos de Asturias.

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

Art. 8. Las comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su asturianía, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias. Una Ley del Principado de Asturias regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

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

Art. 9. 1. Los derechos y deberes fundamentales de los asturianos son los establecidos en la Constitución.

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

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

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

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

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

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

TÍTULO I
DE LAS COMPETENCIAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Art. 10.[6] 1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan:

1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

2. Alteración de los términos y denominaciones de los concejos comprendidos en su territorio, así como la creación de organizaciones de ámbito inferior y superior a los mismos, en los términos establecidos en el artículo 6 de este Estatuto.

3. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

4. Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma.

5. Los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos el transporte terrestre, fluvial, por cable o tubería.

6. El transporte marítimo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales.

7. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes.

8. Establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercaderías, conforme a la legislación mercantil.

9. Puertos de refugio, puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado.

10. Agricultura, ganadería e industria agroalimentaria, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

11. Tratamiento especial de las zonas de montaña.

12. Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos incluidos los hidroeléctricos, canales y regadíos de interés para la Región. Aguas minerales y termales. Aguas subterráneas cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

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

14. Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores. Denominación de origen, en colaboración con el Estado.

15. Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica general. Creación y gestión de un sector público de la Comunidad Autónoma.

16. Artesanía.

17. Museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, servicios de Bellas Artes y demás centros de depósito cultural o colecciones de naturaleza análoga y conservatorios de música de interés del Principado de Asturias, que no sean de titularidad estatal.

---

[6] Modificado primero por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, para incorporar las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y después por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, que le ha dado la redacción vigente.

18. Patrimonio cultural, histórico, arqueológico, incluida la arqueología industrial, monumental, arquitectónico, científico y artístico de interés para el Principado de Asturias.

19. Investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.15ª de la Constitución. Academias con domicilio social en el Principado de Asturias.

20. Cultura, con especial atención a la promoción de sus manifestaciones autóctonas y a la enseñanza de la cultura asturiana, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución.

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

22. Turismo.

23. Deporte y ocio.

24. Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Actuaciones de reinserción social.

25. Protección y tutela de menores, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución.

26. Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

27. Cooperativas y entidades asimilables, mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª de la Constitución.

28. Espectáculos públicos.

29. Estadísticas para los fines de la Comunidad Autónoma, en coordinación con la general del Estado y con la de las demás Comunidades Autónomas.

30. Fundaciones que desarrollen principalmente sus actividades en el Principado de Asturias.

31. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las disposiciones del Estado en el ejercicio de sus competencias por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. El ejercicio de la competencia se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.

32. Instalaciones de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías y fluidos energéticos, cuando su transporte no salga de Asturias o su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

33. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma.

34. Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con el artículo 149.1.1ª, 6ª y 8ª de la Constitución.

35. Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma.

36. Cajas de Ahorros e instituciones de crédito corporativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado.

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

Art. 11.[7] En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

1. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

2. Sanidad e higiene.

3. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

4. Ordenación farmacéutica.

5. Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas interiores y normas adicionales de protección del medio ambiente.

6. Régimen minero y energético.

7. Ordenación del sector pesquero.

8. Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y la coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

9. Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas.

10. Régimen local.

11. Sistema de consultas populares en el ámbito del Principado de Asturias, de conformidad con lo que disponga la Ley a que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria.

Art. 12.[8] Corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca, sobre las siguientes materias:

1. Ejecución, dentro de su ámbito territorial, de los tratados internacionales en lo que afectan a las materias propias de las competencias del Principado de Asturias.

2. Asociaciones.

3. Ferias internacionales.

4. Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social. INSERSO. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer las condiciones del beneficiario y la financiación se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias de conformidad con lo dispuesto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

5. Museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas y colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión no se reserve la Administración del Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios.

---

[7] Modificado primero por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, para incorporar las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y después por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, que le ha dado la redacción vigente.

[8] Modificado primero por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, para incorporar las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y después por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, que le ha dado la redacción vigente.

6. Pesas y medidas. Contraste de metales.

7. Planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos.

8. Productos farmacéuticos.

9. Propiedad intelectual e industrial.

10. Laboral. De conformidad con el número 7 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre la legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias.

11. Protección civil. Salvamento marítimo.

12. Puertos, aeropuertos y helipuertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

13. Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.

14. Crédito, banca y seguros, de acuerdo con las previsiones de las reglas 6, 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

15. Transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio del Principado de Asturias, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

Art. 13.[9] De conformidad con las leyes del Estado, el Consejo de Gobierno nombrará a los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles, así como a los corredores de comercio y participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes.

Art. 14.[10] 1. La Junta General del Principado de Asturias podrá ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución para la aprobación por el Estado de las leyes previstas en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución.

2. En cualquier caso, el Principado de Asturias podrá asumir las demás competencias que la legislación del Estado reserve a las Comunidades Autónomas.

Art. 15. 1. Todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y en los demás del presente Estatuto se entenderán referidas al territorio del Principado de Asturias.

2. En el ejercicio de sus competencias, el Principado de Asturias gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre las que se comprenden:

a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de la ejecución forzosa y revisión en vía administrativa.

b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación

[9] Modificado primero por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, para incorporar las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre , y después por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, que le ha dado la redacción vigente.

[10] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

expropiatoria atribuidas a la Administración del Estado cuando se trate de materias competencia de la Comunidad Autónoma.

c) La potestad de sanción dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.

d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio.

e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los derechos de prelación, preferencia y demás, reconocidos a la Hacienda pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.

f) La exención de toda obligación de garantía o caución ante cualquier organismo administrativo o Tribunal jurisdiccional.

No se admitirán interdictos contra las actuaciones del Principado en materia de sus competencias, realizadas de acuerdo con el procedimiento legal.

3[11]. En el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 10.1.1 del presente Estatuto y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, el régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia y la regulación de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito del Principado de Asturias**.**

Art. 16.[12] El Principado de Asturias impulsará la conservación y compilación del derecho consuetudinario asturiano.

Art. 17.[13] 1. En materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, el Principado de Asturias ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan, en los términos y casos establecidos en la legislación básica del Estado.

2. Igualmente le corresponde, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social.

3. En los términos establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, la Comunidad Autónoma podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

Art. 18.[14] 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollan, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el

---

[11] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[12] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[13] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[14] Modificado primero por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, para incorporar las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y después por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, que añadió el punto 3.

número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.

3. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma fomentará la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares del Principado de Asturias, y a la creación de centros universitarios en la Comunidad Autónoma.

Art. 19. 1. En los términos y número que establezca la legislación general del Estado, el Principado de Asturias propondrá las personas que hayan de formar parte de los órganos de administración de aquellas empresas públicas de titularidad estatal implantadas en Asturias que dicha legislación determine.

2[15]. El Principado de Asturias podrá elaborar y remitir al Gobierno cualesquiera informes, estudios y propuestas relativos a la gestión de dichas empresas o a su incidencia en la socioeconomía de la Comunidad Autónoma. Dichos informes, estudios o propuestas darán lugar a resolución motivada del Gobierno o de los organismos o Entidades titulares de la participación de las Empresas.

Art. 20.[16] 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales asturianas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

2. Para el ejercicio de la competencia prevista en el apartado anterior, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica referida en el artículo 149.1.29ª de la Constitución.

Art. 21. 1. El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

---

[15] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[16] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, en lugar del originario art. 20, relativo a la extinta Diputación Provincial, que se suprime.

TÍTULO II
DE LOS ÓRGANOS INSTITUCIONALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Art. 22. Los órganos institucionales del Principado de Asturias son la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente.

CAPÍTULO I
De la Junta General del Principado de Asturias

Art. 23.[17] 1. La Junta General del Principado de Asturias representa al pueblo asturiano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las restantes competencias que le confieren la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico.

2. La Junta General es inviolable.

Art. 24. Compete también a la Junta General:

1. Elegir de entre sus miembros al Presidente del Principado de Asturias.

2. Designar los senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución, con arreglo a lo que establezca una Ley de la Junta, que asegurará, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

3. Ejercitar la iniciativa legislativa según lo dispuesto en la Constitución.

4. Fijar las previsiones de índole política, social y económica que, de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución, haya de suministrar el Principado de Asturias al Gobierno para la elaboración de los proyectos de planificación.

5. Ejercer las competencias atribuidas por el artículo 10.1.2 al Principado de Asturias en lo relativo a la alteración de los términos y denominaciones de los concejos, así como las facultades en relación a la creación de organizaciones territoriales en los términos establecidos en dicho artículo.

6. Regular la delegación de competencias administrativas del Principado en uno o varios municipios o en las organizaciones territoriales a que se hace referencia en el artículo 6.

7[18]. Autorizar al Consejo de Gobierno la prestación del consentimiento para obligarse en los convenios y acuerdos del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas, así como supervisar su ejecución. El Consejo de Gobierno dará cuenta a la Junta General del resto de los convenios y acuerdos que obliguen al Principado.

8. Establecer tributos. Autorizar el recurso al crédito.

9. Aprobar el programa del Consejo de Gobierno y exigir su responsabilidad política en la forma que determine una Ley de la Junta.

10[19]. Examinar y aprobar la Cuenta General del Principado, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 35 ter y 55 de este Estatuto.

11. Interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal

---

[17] En la redacción originaria, había un punto 2, relativo a la potestad reglamentaria de la Junta General para la organización de los servicios en materias en que correspondiera al Principado la competencia de ejecución; ese punto fue suprimido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, a resultas de la cual el antiguo punto 3 ha pasado a ser 2.

[18] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[19] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

12[20]. Recibir la información que ha de remitirle el Consejo de Gobierno sobre tratados y convenios internacionales en cuanto se refieran a materias de particular interés para el Principado de Asturias, emitiendo su parecer sobre los mismos.

Art. 24.bis.[21] 1. La Junta General podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley.

2. Las disposiciones del Consejo de Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

3. 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.

4. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Consejo de Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Consejo de Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Consejo de Gobierno.

5. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

6. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Las leyes de bases no podrán en ningún caso autorizar su propia modificación ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

7. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

8. Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a la delegación legislativa en vigor, el Consejo de Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

9. Sin perjuicio del control jurisdiccional, el Reglamento de la Junta General y las leyes de delegación podrán establecer fórmulas adicionales de control.

Art. 25.[22] 1. La Junta General es elegida por un período de cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con aplicación de un sistema de representación proporcional.

2. 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 treinta y

---

[20] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[21] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[22] La redacción originaria fue modificada primero por la Ley Orgánica 3/1991 de 13 de marzo, para prevenir la celebración de elecciones el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, y después por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, que ha dado la redacción vigente.

cinco y cuarenta y cinco, sus causas de inelegibilidad e incompatibilidad y las demás circunstancias del procedimiento electoral.

3. 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.

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.

5. La Junta General electa será convocada por el Presidente del Principado cesante, dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones.

Art. 26. Los miembros de la Junta General del Principado:

1. No están vinculados por mandato imperativo.

2. Gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Asturias, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

3. Tienen derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones en los términos en que el Reglamento determine. También les asiste el derecho a obtener de las autoridades de la Comunidad Autónoma la información precisa para el desarrollo de sus funciones.

4[23]. Por el ejercicio de su cargo representativo, los Diputados de la Junta General percibirán retribuciones. Las modalidades de las asignaciones serán fijadas de acuerdo con lo que prevea el Reglamento de la Cámara.

Art. 27. 1[24]. La Junta General se reunirá anualmente en dos períodos de sesiones, comprendidos entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio el segundo.

---

[23] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[24] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

2. A petición del Consejo de Gobierno, de la Diputación Permanente o de la cuarta parte de los miembros de la Junta, ésta podrá reunirse en sesión extraordinaria, que se clausurará al agotar el orden del día determinado para el que fue convocada.

3. Las sesiones plenarias de la Junta son públicas, salvo en los casos previstos en el Reglamento.

4. Para la deliberación y adopción de acuerdos, la Junta ha de estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos se adoptan por mayoría de los presentes si el Estatuto, las Leyes o el Reglamento no exigen otras mayorías más cualificadas.

5. El voto es personal y no delegable.

Art. 28. 1[25]. La Junta General aprueba su Presupuesto y el estatuto de su personal, y establece su propio Reglamento, en el que se contendrá, además, el estatuto de sus miembros. La aprobación del Reglamento y su reforma precisarán el voto favorable de la mayoría absoluta.

2. La Junta, en su primera sesión, elige su Presidente y demás componentes de la Mesa, que no podrán ser en ningún caso miembros del Consejo de Gobierno ni Presidente del mismo.

Art. 29. 1. La Junta General del Principado funciona en Pleno y en Comisiones.

2. Las Comisiones son permanentes y, en su caso especiales o de investigación.

3. Mientras la Junta General del Principado no esté reunida o cuando hubiere expirado su mandato, habrá una Diputación Permanente, cuyo procedimiento de elección, composición y funciones regulará el Reglamento.

Art. 30. Los componentes de la Junta se constituyen en Grupos, cuyas condiciones de formación, organización y funciones fijará el Reglamento. Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un Grupo y se garantizará la presencia de cada uno de éstos en las Comisiones y Diputación Permanente en proporción a su importancia numérica.

Art. 31.[26] 1. La iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa reconocida en el artículo 23 de este Estatuto corresponde a los miembros de la Junta General y al Consejo de Gobierno. Por ley del Principado se regulará la iniciativa de los Ayuntamientos y la iniciativa popular para las materias que sean competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

2. Las leyes aprobadas por la Junta General serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente del Principado, que dispondrá su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, en el plazo de quince días desde su aprobación, y en el Boletín Oficial del Estado. Los Reglamentos serán publicados por orden del Presidente del Principado, dentro del mismo plazo, en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

---

[25] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[26] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

CAPÍTULO II
Del Presidente del Principado de Asturias

Art. 32. 1. El Presidente del Principado de Asturias será elegido por la Junta General de entre sus miembros y nombrado por el Rey.

La elección se hará por mayoría absoluta de los miembros de la Junta en primera convocatoria, y por mayoría simple en las posteriores, debiendo mediar entre cada convocatoria, al menos, cuarenta y ocho horas.

Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la constitución de la Junta ningún candidato hubiera sido elegido, la Junta General electa quedará disuelta, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones. El mandato de la nueva Junta durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera.

2. El Presidente del Principado de Asturias es el del Consejo de Gobierno, cuya actividad dirige, coordina la Administración de la Comunidad Autónoma, designa y separa a los Consejeros y ostenta la suprema representación del Principado y la ordinaria del Estado en Asturias.

3. El Presidente del Principado de Asturias responde políticamente ante la Junta General.

4[27]. 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.

CAPÍTULO III
Del Consejo de Gobierno

Art. 33.[28] 1. El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad Autónoma y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria.

2. 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.

3. Una Ley de la Junta regulará el régimen de publicación de las normas y publicidad de las disposiciones y actos emanados del Consejo de Gobierno y de la Administración del Principado de Asturias.

4. El Consejo de Gobierno será informado de los convenios y tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés.

Art. 34.[29] 1. El Consejo de Gobierno responde políticamente ante la Junta General de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión.

---

[27] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[28] El punto 1 ha sido objeto de reforma por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, que ha suprimido asimismo un punto 3, que aparecía en la redacción originaria (y que decía: «El número de miembros del Consejo de Gobierno no excederá de diez, además del Presidente»), y que ha añadido además un nuevo punto, que aparece ahora como punto 4, a resultas de la supresión del inicial punto 3.

[29] En la redacción originaria incluía un punto 3: «El Consejo de Gobierno será informado de los Convenios y Tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés»; este punto ha pasado a ser el punto 4 del art. 33 en virtud de la reforma operada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

2. Una Ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, regulará la responsabilidad establecida en el número anterior y, en general, las relaciones entre dicha Junta y el Consejo.

Art. 35. 1. El Presidente del Consejo de Gobierno, previa deliberación del mismo, puede plantear ante la Junta General la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general en el marco de las competencias que se atribuyen al Principado en este Estatuto. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los miembros de la Junta.

2. La Junta General puede exigir la responsabilidad política del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. Ésta habrá de ser propuesta, al menos, por un 15 por 100 de los miembros de la Junta, y habrá de incluir un candidato a Presidente del Principado de Asturias. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. Si la moción de censura no fuese aprobada por la Junta General, sus signatarios no podrán presentar otras mientras no transcurra un año desde aquélla dentro de la misma Legislatura.

3. Si la Junta General negara su confianza, el Presidente del Principado presentará su dimisión ante la misma, cuyo Presidente convocará en el plazo máximo de quince días la sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente del Principado de acuerdo con el procedimiento del artículo 32.1, sin que en ningún caso suponga la disolución de la Junta General.

4. Si la Junta General adoptara una moción de censura, el Presidente del Principado presentará su dimisión ante la misma y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Junta. El Rey le nombrará Presidente del Principado.

5. El Presidente del Principado no podrá plantear la cuestión de confianza mientras esté en trámite una moción de censura.

6. El Consejo de Gobierno cesante continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo.

Art. 35.bis.[30] 1. La responsabilidad penal del Presidente del Principado y de los miembros del Consejo de Gobierno será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias por los actos cometidos en el territorio del Principado. Fuera de éste, la responsabilidad penal será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

2. Ante los mismos Tribunales respectivamente será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieren incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos.

---

[30] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

TÍTULO II.BIS[31]
DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Art. 35.ter.[32] 1. Se crea la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias. Por ley del Principado se regulará su composición y funciones.

2. Dependerá directamente de la Junta General del Principado y ejercerá sus funciones por delegación de ella en el examen y comprobación de la Cuenta General del Principado.

Art. 35. quater.[33] Se crea el Consejo Consultivo del Principado de Asturias como superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma. Por ley del Principado se regularán su composición y competencias.

TÍTULO III
DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Art. 36[34]**.** El Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en el que se integrará la actual Audiencia Territorial de Oviedo, es el órgano jurisdiccional en el que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto, y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Art. 37. 1. La competencia de los órganos jurisdiccionales en Asturias se extiende:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

c) En el orden contencioso-administrativo, a los recursos que se deduzcan contra los actos y disposiciones de las Administraciones públicas, en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.

d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales en Asturias.

2. En las restantes materias se podrán interponer, cuando proceda, ante el Tribunal Supremo, el recurso de casación o el que corresponda según las leyes del Estado y, en su caso, el de revisión. El Tribunal Supremo resolverá también las cuestiones de competencia entre los Tribunales de Asturias y los del resto de España.

Art. 38.[35] 1. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias será nombrado por el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. El Presidente del Principado de Asturias ordenará la publicación de dicho nombramiento en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

---

[31] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[32] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[33] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[34] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[35] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

2. El nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios del Tribunal Superior de Justicia de Asturias se efectuará en la forma prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Art. 39. A instancia del Principado, el órgano competente convocará los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes en Asturias y Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Art. 40.[36] *Suprimido.*

Art. 41. En relación a la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde al Principado:

1[37]. Ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno del Estado.

2. Fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Asturias y la localización de su capitalidad.

TÍTULO IV
HACIENDA Y ECONOMÍA

Art. 42. El Principado de Asturias, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera, dominio público y patrimonio propio, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Art. 43. 1. Son bienes del Principado de Asturias:

a) Los pertenecientes al Ente Preautonómico y la Diputación Provincial.

b) Los bienes que estuvieren afectos a servicios traspasados al Principado.

c) Los que adquiriere por cualquier título jurídico válido.

2. El Principado tiene plena capacidad para adquirir, administrar y enajenar los bienes que integran su patrimonio.

3. El régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público del Principado deberá regularse por una Ley de la Junta General en los términos del presente Estatuto.

Art. 44. La Hacienda del Principado de Asturias está constituida por:

1. Los rendimientos procedentes de los tributos propios.

2. Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado especificados en la disposición adicional.

3. Los recargos sobre impuestos estatales.

---

[36] En la redacción originaria decía: «Corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las leyes generales, la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal»; suprimido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[37] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

4. Un porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

5. En su caso, los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y de otros Fondos para el desarrollo regional.

6. Otras asignaciones con cargo a los Presupuestos del Estado.

7. La emisión de Deuda y el recurso al crédito.

8. Los rendimientos procedentes de su patrimonio.

9. Ingresos de Derecho privado.

10. Multas y sanciones impuestas en el ámbito de sus competencias.

10 bis[38]. Cualquier otro tipo de ingresos que la legislación prevea en el marco del artículo 157 de la Constitución.

Art. 45. 1. La gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos, así como el conocimiento de las reclamaciones relativas a ellos corresponderá al Principado, el cual dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

2. En el caso de los impuestos cedidos, el Principado asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la ley que fije el alcance y condiciones de la cesión.

3. La gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los demás impuestos del Estado recaudados en Asturias corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que el Principado pueda recibir de éste y de la colaboración que pueda establecerse especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

Art. 46. Se regularán necesariamente mediante Ley de la Junta General las siguiente materias:

1. El establecimiento, la modificación y supresión de sus impuestos propios, tasas y contribuciones especiales.

2. El establecimiento y la modificación y supresión de los recargos sobre los impuestos del Estado.

3. El régimen general presupuestario del Principado.

Art. 47. 1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto del Principado y a la Junta General su examen, enmienda, aprobación y control.

2. El Consejo de Gobierno presentará el proyecto de Presupuesto a la Junta antes del último trimestre del año.

3. El Presupuesto tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del Principado y de los organismos e instituciones de él dependientes.

4. Si la Ley del Presupuesto no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

---

[38] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

5[39]. *Suprimido.*

Art. 48. 1. El Principado de Asturias, autorizado por una Ley de la Junta General y para financiar gastos de inversión, podrá concertar operaciones de crédito o emitir Deuda Pública representada en títulos valores o en otros documentos.

2. El volumen y características de estas operaciones se adecuarán también a las normas generales del Estado.

3. Los títulos emitidos tendrán la consideración de fondos públicos, a todos los efectos.

4. El Principado de Asturias podrá realizar operaciones de crédito por plazo no superior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores se hará de acuerdo con lo establecido al respecto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Art. 49. 1. El Principado de Asturias, de acuerdo con las disposiciones del Estado, impulsará el establecimiento de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales, y podrá adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar su funcionalidad y posibilitar la captación y afirmación del ahorro regional.

2. El Principado de Asturias queda facultado para crear entidades que fomenten la plena ocupación y desarrollo económico y social, en el marco de sus competencias. Asimismo podrá constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia, según lo establecido en el presente Estatuto.

Art. 50.[40] El Principado de Asturias promoverá los objetivos establecidos en los artículos 129.2 y 130.1 de la Constitución.

Art. 51. El Principado de Asturias gozará del tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado.

Art. 51.bis.[41] Corresponde al Principado de Asturias la tutela financiera de las Corporaciones Locales sin perjuicio de la autonomía que les garantiza el artículo 140 de la Constitución y en el marco de lo dispuesto en los artículos 142 y 149.1.18ª de la misma.

TÍTULO V
DEL CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS DEL PRINCIPADO

Art. 52. Las Leyes del Principado solamente se someterán al control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional.

Art. 53.[42] *Suprimido.*

---

[39] Suprimido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero; en la redacción originaria decía: «Transcurridos seis meses desde la iniciación del ejecicio sin que se haya aprobado el nuevo Presupuesto, no se podrán acordar nuevos créditos en tanto no tenga lugar dicha aprobación. Con posterioridad, toda ley de la Comunidad que implique nuevos o mayores gastos en el ejercicio debe indicar los medios para hacerles frente».

[40] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[41] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

[42] Suprimido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, en la redacción originaria decía: «Además de la Junta General, el Consejo de Gobierno podrá ser parte y personarse en los conflictos constitucionales».

Art. 54.[43] Los actos y disposiciones de la Administración del Principado están sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Art. 55.[44] 1. El control económico y presupuestario del Principado de Asturias se ejercerá por la Sindicatura de Cuentas del Principado, sin perjuicio de las funciones del Tribunal de Cuentas del Reino.

2. El informe de la Sindicatura de Cuentas del Principado será remitido a la Junta General para su tramitación de acuerdo con lo que prevea el Reglamento de la Cámara.

TÍTULO VI
DE LA REFORMA DEL ESTATUTO

Art. 56. 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 sometiendo ulteriormente a la aprobación de las Cortes Generales como Ley Orgánica.

Art. 56.bis.[45] 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**.**

DISPOSICIÓN ADICIONAL[46]

1. Se cede a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias el rendimiento de los siguientes tributos:

a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, con el límite del 33 por 100.

b) Impuesto sobre el Patrimonio.

c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

d) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

e) Los Tributos sobre el Juego.

f) El Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial, con el límite del 35 por 100.

---

[43] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[44] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[45] Añadido por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[46] El apartado 1 ha sido redactado de acuerdo con lo establecido en el art. 1 de la Ley 20/2002, de 1 de julio, sobre régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

g) El Impuesto Especial sobre la Cerveza, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100.

h) El Iimpuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, con carácter parcial con el límite del 40 por 100.

i) El Impuesto Especial sobre Productos Intermedios, con carácter parcial con el límite del 40 por 100.

j) El Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, con carácter parcial con el límite del 40 por 100.

k) El Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, con carácter parcial con el límite del 40 por 100.

l) El Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco, con carácter parcial con el límite del 40 por 100.

m) El Impuesto Especial sobre la Electricidad.

n) El Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte.

ñ) El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos.

La eventual supresión o modificación por el Estado de alguno de los tributos antes señalados implicará la extinción o modificación de la cesión.

2. 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.

3. El alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta a que se refiere la disposición transitoria cuarta, con sujeción a los criterios establecidos en el artículo 10.4 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.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

1.ª[47]. *Suprimida.*

2.ª[48]. *Suprimida.*

3.ª[49]. *Suprimida.*

4ª. El traspaso de los servicios inherentes a las competencias que según el presente Estatuto correspondan al Principado, se hará de acuerdo con las bases siguientes:

1[50]. En el término máximo de un mes desde el nombramiento del Presidente por el Rey quedarán designados los vocales de una Comisión Mixta encargada de inventariar los bienes y derechos del Estado que deban ser objeto de traspaso al Principado, de concretar los servicios y funcionarios que deban traspasarse y de proceder a la adaptación, si es preciso, de los que pasen a la competencia del Principado.

---

[47] Suprimida por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[48] Suprimida por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[49] Suprimida por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[50] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

2. La Comisión Mixta estará integrada paritariamente por vocales designados por el Gobierno de la Nación y por el Consejo de Gobierno, y ella misma establecerá sus normas de funcionamiento.

Los acuerdos de la Comisión Mixta adoptarán la forma de propuesta al Gobierno de la Nación, que los aprobará mediante decreto, figurando aquéllos como anejos al mismo, y serán publicados simultáneamente en el *Boletín Oficial del Estado* y *en el Boletín Oficial del Principado*, adquiriendo vigencia a partir de esta publicación.

3. La Comisión Mixta establecerá los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio. En todo caso, la referida Comisión deberá determinar en un plazo de dos años, desde la fecha de su constitución, el término en que habrá de completarse el traspaso de todos los servicios que correspondan al Principado, de acuerdo con este Estatuto.

4. Para preparar los traspasos y para verificarlos por bloques orgánicos de naturaleza homogénea, la Comisión Mixta de transferencias estará asistida por comisiones sectoriales, de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental será determinar con la representación de la Administración del Estado los traspasos de medios personales, financieros y materiales que deba recibir la Comunidad Autónoma.

Las Comisiones sectoriales trasladarán sus propuestas de acuerdo a la Comisión Mixta, que las habrá de ratificar.

5. Será título suficiente para la inscripción en el Registro de la Propiedad del traspaso de bienes inmuebles del Estado al Principado la certificación por la Comisión Mixta de los acuerdos gubernamentales debidamente promulgados. Esta certificación deberá contener los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria.

El cambio de titularidad en los contratos de arrendamiento de locales para oficinas públicas de los servicios que se transfieran no dará derecho al arrendador a extinguir o renovar el contrato.

6. El Principado asumirá con carácter definitivo y automático y sin solución de continuidad, los servicios que hayan sido traspasados al Consejo Regional de Asturias. En relación a las competencias cuyo traspaso esté en curso de ejecución se continuará su tramitación de acuerdo con los términos establecidos por el correspondiente decreto de traspaso. Tanto en uno como en otro caso, las transferencias realizadas se adaptarán, si fuera preciso, a los términos del presente Estatuto.

7[51]. *Suprimido.*

5.ª Mientras no se dicten las disposiciones que permitan la financiación de los servicios transferidos correspondientes a competencias propias del Principado, el Estado contribuirá a sus sostenimiento partiendo de una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el momento de la transferencia, actualizándola de acuerdo con las circunstancia.

Para garantizar esta financiación, la Comisión Mixta paritaria Estado-Principado determinará en cada momento su alcance.

6.ª[52] Serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden o naturaleza que en los momentos de las diversas transferencias tengan los funcionarios y

[51] Suprimida por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[52] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

personal adscritos a los servicios estatales o a los de otras instituciones públicas objeto de dichas transferencias.

7.ª[53] Hasta tanto se promulgue la legislación del Estado a que hace referencia el artículo 19.1 de este Estatuto, el Principado de Asturias propondrá de entre personas de reconocida capacidad para el cargo, tres de los miembros de cada uno de los Consejos de Administración de la Empresa pública Hunosa.

Dicha propuesta será formulada por la Junta General del Principado dentro de los treinta días siguientes a su constitución. Cada uno de los miembros de ésta podrá votar, como máximo, a dos candidatos propuestos.

8.ª[54] *Suprimida.*

9.ª[55] *Suprimida*

[53] Redacción dada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[54] Suprimida por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.
[55] Suprimida por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

Junta General del Principado de Asturias