

# EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA ASTURIANA

**Bernardo Fernández Pérez**

*Universidad de Oviedo*

El artículo realiza una síntesis del proceso de constitución de la Comunidad Autónoma Asturiana y de la evolución de su estructura orgánico-institucional y de su nivel de competencias a los veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía. Tras recordar las manifestaciones históricas del regionalismo asturiano, el trabajo describe las características del proceso de elaboración del Estatuto, su estructura y las reformas de que ha sido objeto; refiere asimismo las líneas básicas del desarrollo autonómico, entendido simultáneamente como proceso de ampliación de competencias y de perfeccionamiento institucional, y analiza la estructura orgánico-institucional del Principado de Asturias. Sin embargo, no se aborda en el artículo el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma, objeto de análisis en otro trabajo de este mismo número de la RAE.

*Palabras clave:* desarrollo autonómico, estatuto de autonomía, estructura orgánico-institucional, Principado de Asturias, regionalismo asturiano.

## 1. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido veinte años desde que, en el marco de la Constitución Española (CE) de 1978, Asturias se constituyera en Comunidad Autónoma con la denominación de *Principado de Asturias*. Desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, en consecuencia, cabe hablar de un marco institucional propio de la región asturiana, pero quizás no sea ocioso precisar que el análisis exhaustivo de la organización política de Asturias debe tener presente, como complemento indispensable del marco autonómico, la estructura del Estado (el todo del que Asturias es parte) y la de los poderes locales. En el proceso de transición democrática era frecuente concebir la *autonomía* política como una suerte de remedio universal para los problemas del presente y del futuro de Asturias, como si el curso político o el económico de

la sociedad asturiana pudiera disociarse del curso general de la sociedad española; aunque no es seguro que los años transcurridos hayan corregido de raíz estos defectos de visión, de lo que hoy no cabe dudar es de que la actividad política, la programación y planificación de la realidad asturiana, se produce en un marco institucional complejo y mediante un proceso de cooperación o conflicto entre sus diversos componentes. El presente trabajo se propone describir uno de esos elementos, la estructura orgánico-institucional de la Comunidad Autónoma, su origen, evolución y estado actual.

## 2. EL PROCESO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA Y LA DEMANDA DE AUTONOMÍA POLÍTICA EN ASTURIAS

En España, el proceso de transición democrática vinculó la recuperación de las libertades con la descentralización política. Si hubiera que sintetizar hoy el programa de muchas fuerzas políticas de entonces bastaría recordar el lema que presidía la acción política de los años 1975-1977: *Libertad, amnistía y estatuto de autonomía*. Para la mayoría de la oposición al franquismo, 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; 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 1 CE)

Asturias no constituyó una excepción en este proceso. En la exigencia de autogobierno, al contrario de lo que hicieron catalanes, vascos o gallegos, apenas se invocaron en Asturias antecedentes históricos que probaran una reivindicación constante de identidad regional o nacional, reivindicación, por otra parte, que en la perspectiva de la realidad histórica de España data de antaño. Asturias, sin embargo, no carecía de ellos.

### 2.1. Las manifestaciones históricas del regionalismo asturiano

En Asturias no puede hablarse en puridad de movimientos regionalistas organizados y con incidencia política relevante hasta la mitad de la segunda década del siglo XX. Hay, ciertamente, algún episodio anterior que pudiera acaso conceptuarse de *provincialismo*, y una intensa tarea cultural regionalista –coetánea de la que se produce en otras regiones españolas, la *reinaxença*, por ejemplo– que alcanza su apogeo en el último tercio del siglo XIX: Fermín Canella, Julio Somoza, Braulio Vigón, Máximo Fuertes Acevedo, Ciriaco Miguel Vigil o Félix Aramburu colaboraron en grupos efímeros –como *La Quintana*–, o individualmente, en la investigación asturianista. Sin embargo, en los albores del siglo XX, Salvador Canals escribía que ni el amor a la región, ni la investigación histórica, jurídica, artística o lingüística de lo regional, de sus costumbres y fol-

klora, habían generado, a diferencia de lo que sucedía en Cataluña, por ejemplo, un regionalismo político:

«no ha tomado el regionalismo asturiano rumbos políticos ni siquiera ha revestido caracteres de propaganda literaria» (Canals, 1900, p. 185).

Aún en 1915, Ortega y Gasset resumía sus impresiones sobre Asturias en:

“tres sospechas: no existe en toda España un país donde con mayor pureza e intensidad se den los 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” (Ortega y Gasset, 1915, pp. 3-4; la cursiva, en el original).

La aparición en Asturias de movimientos regionalistas y de fuerzas políticas que respondan a esa motivación tuvo lugar en torno a 1916, por un lado, como un eco de los movimientos regionalistas, principalmente catalanes (recuérdese el intento de F. Cambó en 1918 de trasplantar el modelo de la *Lliga* a toda España); por otro, como forma de aprovechar primero y de contrarrestar después los efectos de la I Guerra Mundial en la economía regional. A partir de ese año se produce intermitentemente un debate en la prensa regional y en los foros culturales asturianos; 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; aparecen publicaciones periódicas de tendencia regionalista –*Región. Revista de Asturias; El Regionalista Astur; El Ideal; La Mancomunidad, revista quincenal asturianista; Alma Astur*–, y se constituyen centros culturales asturianistas o de carácter regionalista. Es el momento, además, en el que quiebra el sistema político de la Restauración, se generaliza la protesta nacionalista y regionalista y desde diversos sectores se formula la autonomía constitucionalmente garantizada como solución a la crisis de la forma de Estado unitaria. En ese marco político, profundamente alterado en el aspecto económico por la incidencia de la I Guerra Mundial, van a perfilarse los movimientos regionalistas asturianos y a surgir las primeras fuerzas políticas con un programa autonomista.

Podríamos sintetizar algunos rasgos característicos de las manifestaciones del regionalismo histórico asturiano: a) tendencia a identificar el regionalismo con defensa de particulares intereses económicos; b) consideración de la industria carbonera como *hecho diferencial* de la región; c) 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) importancia subalterna o marginal que se concede a los factores culturales de la región; e) percepción del regionalis-

mo político como un movimiento beligerante o disolvente y, consiguientemente, la postulación de un regionalismo *integrador*, acorde con la condición germinal que se atribuye a Asturias en la configuración histórica de España; d) creencia en la dificultad de convertir el sentimiento regional en "conciencia regional", o la proclividad a configurar la "identidad asturiana" como una conciencia *dormida*; e) 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) concepción de la región como un ámbito de conciliación y de concordia superador de cualquier antagonismo.

Compartiendo alguno o todos estos rasgos se constituyen en la segunda década del siglo XX organizaciones políticas, o en algún caso simples grupos de presión, como la *Junta Regionalista del Principado*, vinculada al carlista Juan Vázquez de Mella; 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*; los *Círculos Instructivos Regionalistas*, la *Junta de Fomento y Defensa de los Intereses de Asturias*, organizaciones de vida efímera o lánguida surgidas todas ellas a partir de 1916. 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, Asturias tampoco constituyó excepción, aunque 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 incidencia escasa, como la *Derecha Regional Asturiana*, la *Liga Regional Asturiana* o el *Bloque Popular y Regionalista de Asturias*; 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 aun las declaraciones foralistas de los sectores tradicionalistas realizadas en su publicación *Tradición Astur*).

En el curso de estas manifestaciones del regionalismo, se formularon varios proyectos y anteproyectos de Estatutos de Autonomía. Acaso los primeros de que se tiene noticia sean 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 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 del Gobierno Romanones de 20 de enero de 1919. Estos proyectos sucedían a las peticiones genéricas de autonomía elevadas por la Diputación Provincial al Gobierno en 1918. En efecto, el 18 de enero de 1918, el pleno de

la corporación provincial aprobó por unanimidad una moción presentada por dos diputados del Partido Reformista, César del Valle y Carlos de la Torre:

“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, engrandeciéndose 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 ese mismo año, el pleno de la Diputación Provincial reiteró la petición de autonomía, remitiendo al Gobierno unas *Bases para la autonomía asturiana*. En ellas se solicitaba una simple descentralización administrativa. 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 como plus de competencias 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. Al calor de este resurgimiento, en Asturias se produjeron intentos de dotar a la región de un Estatuto de Autonomía: la prensa regional publicó las bases del proyecto de Ley del Gobierno Romanones como posible fuente de inspiración; varios escritores –Constantino Suárez, Emilio Robles– instaron a la redacción de un Estatuto; el grupo *El Aldeano* de Castropol hizo público en su órgano de prensa, del mismo nombre, un manifiesto en el que recogía unas bases de Estatuto; el Partido Republicano Federal declaraba tener redactado un proyecto; Ramón Argüelles, en una serie de charlas radiofónicas recogidas como libro –*De la Autonomía Asturiana. Regionalismo económico asturiano*–, propugnó el citado proyecto Romanones como trabajo previo aceptable. En este marco, 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. Sólo Sabino Álvarez Gendín, en una ini-

ciativa individual, publicó como apéndice de su libro *Regionalismo. Estudio General. El problema en Asturias* unas "Bases para el Estatuto Regional de Asturias".

En todos estos antecedentes históricos se dan 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, en tiempos republicanos, elude determinadas 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 el concierto.

## 2.2. El proceso político de reivindicación de la autonomía durante la transición democrática

El Estatuto de Autonomía de 1981 constituyó a Asturias, de acuerdo con la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, en Comunidad Autónoma con la denominación histórica de *Principado de Asturias*. Con esta norma institucional básica culminó en Asturias, en el plano jurídico, el proceso político que durante la transición vinculó el restablecimiento de las libertades y de la democracia en España a la consecución de la autonomía regional. En efecto, las ideas de democracia y autonomía se asociaron íntimamente en el período de la transición, de modo que no hubo defensa de la democratización de España que no postulara simultáneamente una organización territorial descentralizada del poder político.

Asturias no quedó al margen de las reivindicaciones autonomistas propias de este período. En este proceso no parece que hayan tenido especial relevancia los episodios antecedentes de regionalismo asturiano, pues ni fueron invocados (pese a alguna exhumación o reedición oportunista del opúsculo de 1918, *Doctrina Asturianista*), ni fuerza política alguna se presentó como continuadora de ellos. La defensa de la autonomía regional esgrimió ideológica y argumentalmente dos tipos de factores nuevos: unos de naturaleza predominantemente cultural, vinculados con la idea de identidad regional; y otros de orden socioeconómico, que conectaron la reivindicación 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 explica el surgimiento de asociaciones como *Conceyu Bable*, constituido en 1974 con el objeto de potenciar el *bable* como lengua de cultura y de identidad regional y aun nacional. Su actividad no eludió el campo político, denunciando el carácter centralista y «estatalista» de las organizaciones políticas con implantación en Asturias.

Los factores de índole socioeconómica y la necesidad de instaurar un ámbito político que permitiera la adopción de medidas coadyuvantes a la solución de la crisis estructural que padece la región estaban predomi-

nantemente presentes en el resto de reivindicaciones de la autonomía asturiana, sin que resultara ajena, además, la concepción de la autonomía regional como un elemento de democratización del sistema político, como aproximación de los gobernantes a los gobernados y como fortalecimiento de los mecanismos de control en la toma de decisiones.

Las tendencias autonomistas en Asturias no cristalizaron, sin embargo, en fuerzas políticas estables de signo regionalista: en febrero de 1975 apareció como club político la Democracia Socialista Asturiana, con un matiz programático claramente autonomista, cuya militancia acabaría constituyéndose en la base social y orgánica del Partido Socialista Popular de Asturias. 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 y de marcado signo democrático; en su programa político mínimo afirmaba:

«Como *regionalistas* propugnamos la Autonomía para Asturias en el marco del Estado español y denunciaremos 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».

Ninguna de estas fuerzas logró implantarse en el espectro político asturiano de forma permanente. Y, aunque posteriormente, instaurada ya la autonomía, surgieron formaciones minoritarias que alcanzaron representación parlamentaria en la Asamblea regional, como la Coalición Asturiana, luego Partido Asturianista, fueron finalmente los partidos políticos de implantación estatal 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.

### 2.3. La preautonomía

Mientras se elaboraba la Constitución, es decir, durante el período que medió 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, se instauró un régimen provisional de autonomía. El Gobierno, previa negociación con los representantes parlamentarios elegidos por las circunscripciones del territorio respectivo, concedió a distintas regiones, empezando por Cataluña, regímenes de autonomía provisional que se conocieron como *preautonomías*. Su reconocimiento para Asturias se demoró hasta el tercer trimestre de 1978, a pesar de que la Asamblea de Parlamentarios Asturianos fue una de las primeras de España en constituirse: lo hizo el 20 de julio de 1977, y el 11 de octubre, en una reunión celebrada en la sede de la Diputación Provincial en la que acordó iniciar las negociaciones con el Gobierno para dotar a Asturias de un régimen de

autonomía provisional y se comprometió a elaborar un anteproyecto de estatuto de autonomía para Asturias. El Real Decreto-Ley que estableció el régimen preautonómico, tras declarar que "Asturias es una provincia con entidad regional histórica", creó un ente colegiado, denominado Consejo Regional de Asturias, con la función de gobernar y administrar la región. La constitución formal del Consejo tuvo lugar el día 10 de noviembre de 1978, aunque las primeras transferencias del Estado al Consejo Regional no se produjeron hasta diciembre de 1979. El régimen preautonómico se extinguió con la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía y los medios personales y materiales del Consejo Regional fueron asumidos por la Comunidad Autónoma.

### 3. LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

La Constitución de 1978, tras debatirse durante el proceso constituyente diversas fórmulas de descentralización (la meramente administrativa, la propia de un Estado Regional y la federal), optó por el denominado Estado de las Autonomías, un modelo que en su formulación inicial pudo conceptuarse próximo al de un Estado Regional como el italiano, que en la Constitución de 1947 dispone una forma de Estado que cuenta, como excepción, con algunas regiones de estatuto de autonomía especial y, como regla, con regiones de estatuto de autonomía ordinaria.

Simultáneamente a la aprobación de la Constitución, los partidos políticos con representación parlamentaria en Asturias en la región suscribieron un compromiso por el que se comprometían a:

"1º) Defender la Autonomía como una necesidad para Asturias, dentro del principio de unidad y solidaridad de los pueblos de España (...); 2º) Asumir la elaboración y consecución de un Estatuto de Autonomía para Asturias en el plazo más breve posible, (...) en el que se logre para nuestra Región la mayor autonomía; 3º) Promover la participación de todos los asturianos en todo el proceso ...".

#### 3.1. *Vías constitucionales de acceso a la autonomía y aprobación del Estatuto*

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias fue elaborado y aprobado por la vía regulada en el artículo 143 CE, que reconoce el derecho a acceder al autogobierno y a constituirse en Comunidad Autónoma a "las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes", a "los territorios insulares" y –caso aplicable a Asturias– a las "provincias con entidad regional histórica". El artículo 143 CE atribuye la iniciativa del proceso autonómico a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente, y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. No obstante, la propia Constitución dispone que en los territorios dotados de un régimen provisional



de autonomía la iniciativa de la Diputación Provincial podía sustituirse, como se hizo en el caso asturiano, por un acuerdo del órgano colegiado superior preautonómico, el Consejo Regional de Asturias. La vía de acceso a la autonomía del artículo 143 CE depara un nivel inmediato de competencias inferior al de las Comunidades constituidas al amparo del artículo 151 CE, es decir, el de aquellas provincias o territorios que adoptaron la iniciativa autonómica por un procedimiento más rígido o agravado, ya que debieron ratificar en sendos procesos de referéndum tanto la iniciativa misma como el Estatuto aprobado por las Cortes Generales; del primer referéndum, no así del segundo, quedaron, sin embargo, eximidos por la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución "los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía" y contaran con un régimen provisional de preautonomía. A su vez, la Disposición Adicional Primera CE proclamó el respeto a los derechos históricos de los territorios forales y dispuso su actualización, lo que permitió que Navarra, a través de la Ley Orgánica de Amejoramiento del Régimen Foral, accediera a un nivel de competencias prácticamente similar al dispuesto en la vía constitucional del artículo 151 CE.

La diferencia de nivel competencial entre los dos tipos de Estatuto de Autonomía, los aprobados por la vía del artículo 143 CE y los aprobados por la del artículo 151 CE era transitoria: transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, y mediante la reforma del mismo, las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 CE podían ampliar sucesivamente sus competencias para ir equiparándose a las constituidas por la vía del artículo 151 CE.

La elección de la vía de acceso a la autonomía fue especialmente polémico. Los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria mantuvieron posiciones encontradas: tres de ellos -PSOE, PCA y AP- a favor del artículo 151; la UCD, del 143. Las actitudes no estaban, sin embargo, exentas de matices. La Federación Socialista Asturiana-PSOE optaba por la vía del artículo 151 con "criterios de prudencia y gradualidad"; el PCA se decantó finalmente por el artículo 151 CE tras haberse limitado en una primera toma de posición a enunciar lo obvio, la existencia en la Constitución de dos vías de acceso a la autonomía; por su parte, el otro partido minoritario de la región, AP, alumbró un Anteproyecto de Estatuto de Autonomía del que se infería nítidamente su apoyo a idéntica vía de iniciativa autonómica. Mientras, UCD, en un documento titulado *La autonomía que Asturias necesita. Competencias y bases de la autonomía asturiana*, abogaba por la vía del artículo 143. La resolución del debate se logró el 23 de octubre de 1979, mediante un pacto entre las fuerzas políticas parlamentarias, pacto del que se autoexcluyó AP. En él se afirmaba que ante la posición de UCD que hacía imposible *de facto* seguir la vía del artículo 151 CE para el inicio del proceso autonómico asturiano, los partidos políticos firmantes "alcanzaban un concierto autonómico" al único nivel que entonces parecía posible, el configurado por el artículo 143 CE. Tal vía se aceptaba con la condición de que el Estatuto recogiera: 1) la refundición de la Diputación y el Consejo Regional en un sólo órgano, con la consiguiente existencia de una sola persona jurídico-pública; 2) la existencia de parlamento regional elegido por sufragio universal e investido de potestad legislativa; 3) la asunción del techo máximo de competencias

previstas en el artículo 148 CE y, en todo caso, de competencias en materia de expropiación forzosa en relación a las iniciativas de la Comunidad Autónoma, y de competencias que hicieran posible la creación de un sector público propio de la Región, la emisión de deuda pública regional y la presencia de las instancias políticas de la Región en las empresas públicas estatales, básicamente del sector industrial, radicadas en Asturias; asimismo se acordaba incluir en el Estatuto competencias en materia de ordenación y coordinación de las instituciones públicas de crédito y ahorro regional.

### *3.2. Iniciativa, elaboración y aprobación del Estatuto*

El proceso autonómico en Asturias se inició formalmente por acuerdo del Consejo Regional de Asturias de 1 de diciembre de 1979, que literalmente dice:

“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 título 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”.

Este acuerdo fue secundado entre el 5 de diciembre de 1979 y el 23 de enero de 1980 por acuerdos plenarios de todos los ayuntamientos asturianos salvo uno, y por un acuerdo de la Diputación Provincial.

La tramitación del Estatuto de Autonomía comenzó, según lo previsto en la Constitución, por la elaboración del proyecto por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación y por los Diputados y Senadores elegidos por Asturias. La Asamblea desarrolló sus trabajos entre el 18 de enero y el 12 de abril de 1980, tomando como documento inicial para sus debates un anteproyecto elaborado por una Comisión de 24 miembros designados por las fuerzas políticas con representación parlamentaria, anteproyecto cuyo borrador, redactado por una Subcomisión de 8 miembros, se sometió en diciembre de 1979 a un periodo de información pública para recibir las sugerencias de los asturianos.

El proyecto de Estatuto aprobado por la Asamblea fue elevado a las Cortes Generales, donde inició el 21 de abril de 1980 una morosa tramitación parlamentaria debido a que el Gobierno, con el auxilio de una Comisión de expertos sobre Autonomías, fijó mientras tanto los criterios a seguir con respecto a las Comunidades Autónomas de autonomía plena diferida, es decir, las constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución, y buscó además la conclusión de un pacto nacional sobre la cuestión con otras fuerzas políticas, cuyo contenido 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. El Proyecto asturiano fue el primero de los presentados por la vía del artículo 143 de la Constitución que las Cortes aprobaron, el 15 de diciembre de 1981, de forma que la Ley Orgánica que aprueba el Estatuto de Autonomía asturiano fue promulgada el 30 de diciembre de 1981 y publicada en el Boletín oficial del Estado el 11 de enero de 1982. Desde entonces, el Estatuto ha sido objeto de tres modificaciones por sendas Leyes Orgánicas 3/1991, de 13 de marzo (*BOE* nº 63, de 14 de marzo; corrección de errores en *BOE* nº 65, de 16 de marzo); 1/1994, de 24 de marzo (*BOE* nº 72, de 25 de marzo; corrección de errores en *BOE* nº 57, de 8 de marzo de 1995) y 1/1999, de 5 de enero (*BOE* nº 7, de 8 de enero).

### 3.3. *La estructura del Estatuto.*

El Estatuto cuenta con sesenta artículos, agrupados en un Título Preliminar y siete Títulos (uno de ellos, el segundo, con tres Capítulos), más una Disposición Adicional y cuatro Disposiciones Transitorias.

El Título Preliminar contiene las disposiciones que constituyen a Asturias en Comunidad Autónoma, delimitan su territorio, definen la condición política de asturiano, fijan la sede de las instituciones regionales y los símbolos autonómicos (bandera, escudo e himno), dispensan protección al bable garantizando el respeto a las variantes locales y la voluntariedad de su aprendizaje, y enuncian los derechos y deberes fundamentales de los asturianos y los objetivos básicos por los que deben velar las instituciones. En este título se determina que el Principado en Asturias se organiza territorialmente en concejos, si bien se reconoce igualmente la personalidad jurídica de la parroquia rural y se autoriza la creación de áreas metropolitanas.

El resto de los Títulos del Estatuto se dedican a regular las competencias del Principado (Título Primero), los órganos institucionales (Título II), los órganos auxiliares (Título II Bis), la Administración de Justicia (Título III), la Hacienda y Economía (Título IV), el régimen de control de la actividad de los órganos del Principado (Título V) y el procedimiento de reforma del Estatuto (Título VI).

## 4. EL DESARROLLO ESTATUTARIO

### 4. 1. *La ampliación del techo competencial originario*

La iniciativa autonómica elegida en Asturias –el artículo 143 CE– supeditó la ampliación de competencias y la equiparación a los niveles de autonomía de las Comunidades Autónomas constituidas por el artículo 151 CE a dos clases de límites: uno temporal, el transcurso de cinco años, y otro jurídico-formal, la reforma del Estatuto (artículo 148.2 CE). Ambos límites podían excepcionalmente eludirse mediante el recurso a leyes orgánicas de delegación o de transferencia de competencias estatales (artículo 150.2 CE), lo que se hizo desde el momento mismo de su consti-

tución con las Comunidades Autónomas valenciana o canaria, pero no con Asturias.

El dilema entre ambos procedimientos de desarrollo autonómico –reforma del Estatuto de Autonomía o leyes orgánicas de delegación o transferencia– presidió el debate sobre el desarrollo autonómico asturiano una vez superado el límite temporal de los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Estatuto y a la constitución de la Comunidad Autónoma. Ambos procedimientos entrañan distintas consecuencias e implican concepciones diversas del proceso. En efecto, la reforma del Estatuto de autonomía consolida jurídicamente e integra en la norma institucional básica de la Comunidad toda asunción de nuevas competencias. Además, el procedimiento de reforma de dicha norma básica previsto en el propio Estatuto garantiza una intervención directa en el proceso de los órganos de la Comunidad Autónoma, aunque no por ello excluye, sino que la exige, la intervención de las Cortes Generales mediante la aprobación de la Ley Orgánica correspondiente; es decir, el procedimiento de reforma de un Estatuto de Autonomía, aunque culmina con una norma del Estado, se configura como un acto complejo en el que intervienen necesariamente en alguna de sus fases los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma afectada. Las leyes de delegación o transferencia, por el contrario, efectúan una atribución de competencias a las Comunidades Autónomas que, en el plano jurídico formal al menos, es revocable y pueden incluso reservar al Estado formas específicas de control sobre el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas; además, la aprobación de estas leyes no precisa la intervención de la Comunidad Autónoma, aunque ésta esté facultada constitucional y estatutariamente para adoptar la iniciativa legislativa correspondiente. Por último, la opción por las leyes orgánicas de delegación o transferencia como modalidad de ampliación competencial de las Comunidades Autónomas permite a los órganos superiores del Estado dirigir temporal y materialmente todo el proceso y su uso subraya el carácter unilateral del desarrollo autonómico, su naturaleza de norma “otorgada” y no de norma producto de una necesaria cooperación de voluntades entre los órganos institucionales de cada Comunidad y los superiores del Estado. La diversa naturaleza de ambos procedimientos y su distinta significación explican las discrepancias entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria en la Junta General del Principado sobre la forma de abordar el proceso de ampliación de competencias a lo largo de las sucesivas legislaturas autonómicas. Ambas vías de ampliación del techo competencial –reforma del Estatuto y leyes de delegación– estaban sin embargo previstas expresamente sin grado alguno de prelación entre ellas en la redacción originaria (hoy modificada) del artículo 13 del Estatuto, que enunciaba las materias concretas en las que el Principado debía ejercer también competencias en el futuro, es decir, enunciaba el conjunto competencial aplazado.

El debate político a favor de uno u otro procedimiento estuvo también caracterizado por una segunda alternativa, la consideración del desarrollo competencial como un problema de índole esencialmente estatal o preferentemente regional. En el primer caso, los defensores de tal concepción –fundamentalmente los socialistas, y con menor constancia el Partido Popular– propugnaron en todo momento la necesidad de insertar

la ampliación de competencias de la autonomía asturiana en un pacto de ámbito nacional entre las fuerzas políticas con implantación estatal, como forma de coordinar y homogeneizar el proceso autonómico en el conjunto del Estado; este pacto, argumentaban, se había producido ya tanto en el ámbito asturiano como en el nacional en el momento constitutivo de las Comunidades Autónomas que optaron por la vía del artículo 143 CE y debía a su juicio reiterarse en las restantes fases de evolución del Estado de las Autonomías. En el segundo caso, sus partidarios –Izquierda Unida, Centro Democrático y Social, Partido Asturianista– postularon la necesidad de respetar el momento, forma y contenido del desarrollo autonómico elegido por las instituciones regionales, sin necesidad de condicionar su efectividad a la previa cristalización de un pacto de ámbito estatal. En su argumentación pesaba el respeto al principio dispositivo que preside el Estado de las Autonomías, y la libertad y voluntariedad del proceso autonómico aun cuando las decisiones finales en la materia correspondan constitucionalmente a las Cortes Generales.

Transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del Estatuto, comenzaron en la Junta General del Principado los debates sobre la necesidad de ampliar el techo competencial de la Comunidad previa reforma del mismo. A lo largo de la segunda y tercera Legislaturas autonómicas llegaron incluso a aprobarse iniciativas legislativas con tal finalidad, que se remitieron al Congreso de los Diputados sin que éste, tras una muy lenta tramitación (en ocasiones, se tardó cerca de un año en publicar una simple corrección de erratas), las tomara en consideración. En consecuencia, la primera reforma del Estatuto no se llevó a cabo para ampliar el nivel de competencias del Principado, sino para fijar de modo definitivo la simultaneidad de los procesos electorales a la Junta General con los de todas las Comunidades Autónomas, de manera que, medie o no disolución anticipada, se celebren el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años (salvo en Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, cuyos calendarios electorales son autónomos, dado que, constituidas por la vía del artículo 151 CE, estas Comunidades fueron celebrando sus primeras elecciones legislativas singularmente y sus Presidentes dispusieron desde el momento mismo de la entrada en vigor de sus respectivos Estatutos del derecho de disolución anticipada de los respectivos Parlamentos).

En 1992, más de diez años después de la entrada en vigor del Estatuto, y en el marco de unos Acuerdos Autonómicos suscritos el 28 de febrero de ese año por el Gobierno de la Nación, el PSOE y el PP, dio comienzo un proceso efectivo de ampliación del nivel competencial del Principado de Asturias que culminó con una reforma del Estatuto de Autonomía específicamente dirigida a incorporar nuevas materias al ámbito de sus competencias. El citado pacto autonómico perseguía un doble objetivo: *a)* potenciar e institucionalizar el principio de cooperación como criterio rector de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y *b)* equiparar de forma sustancial, desde el punto de vista competencial a todas las Comunidades. El incremento competencial se programó a través de cuatro compromisos: presentar en el año 1992 un Proyecto de Ley Orgánica de Delegación o de Transferencia de nuevas competencias a las Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 CE; promover la incorporación de la ampliación de competencias a los

Estatutos de manera inmediata a la aprobación de la Ley Orgánica; culminar en el seno de las Comisiones Mixtas de Transferencias el proceso de traspasos de los servicios inherentes a las nuevas competencias asumidas en el curso de la legislatura autonómica, y adecuar el traspaso en materia de enseñanza al calendario de implantación de la reforma educativa, para lo cual se firmarían unos Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades. El 23 de diciembre de 1992 se promulgó la Ley Orgánica de Transferencias que permitía a las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 asumir un conjunto de competencias con independencia de que éstas aparecieran o no expresamente mencionadas en sus Estatutos de Autonomía. Como los Acuerdos Autonómicos preveían que “inmediatamente después de ser aprobada y de entrar en vigor la Ley Orgánica (...), los partidos firmantes promoverían la incorporación de la ampliación de competencias (...) en los Estatutos de Autonomía”, dos años después, en marzo de 1994, se reformó el Estatuto de Autonomía del Principado para consolidar jurídicamente en él las competencias transferidas.

El desarrollo autonómico se culminó con la reforma de enero de 1999, transcurridos dieciocho años desde la promulgación del Estatuto de Autonomía y tres desde la última ampliación de competencias. La Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, aprobada mediante un amplio acuerdo entre las fuerzas políticas de implantación nacional, abordó, además de cambios institucionales, una nueva ampliación competencial que incorporó al Estatuto materias como la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y el ejercicio efectivo de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en todos sus grados. Esta ampliación, según expresa el Preámbulo de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto, permite profundizar en la capacidad de autogobierno de los asturianos y procurar el desarrollo socioeconómico y el reequilibrio territorial del Principado de Asturias. En realidad, con esta segunda reforma culmina el desarrollo del Estado de las Autonomías en su conjunto, un proceso que se inició con las modificaciones en 1996 de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de Aragón y Canarias y que permitió igualar sustancialmente los techos competenciales y la estructura institucional de todas las Comunidades Autónomas, tanto las constituidas por la vía del artículo 143 CE como las constituidas por la vía del artículo 151 CE. A diferencia del proceso de 1992, el que culmina en 1999 no se enmarca sin embargo en un pacto nacional entre las fuerzas políticas mayoritarias: el Gobierno lo ofreció a la oposición en una comparencia ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, pero el partido socialista lo rechazó porque no incluía la reforma del sistema de financiación autonómica. No obstante, la mayor parte de las reformas de todos los Estatutos, el asturiano incluido, se realizaron previo un amplio acuerdo entre los partidos políticos, al menos entre PP y PSOE, alcanzado de ordinario en las Asambleas Autonómicas y endosado por los grupos parlamentarios respectivos en las Cortes Generales. En la actualidad, en consecuencia, salvo diferencias derivadas de particularidades forales (el concierto económico), de rasgos singulares como la existencia de lengua propia (el artículo 4 del Estatuto dispensa protección al bable, respetando sus variantes locales, pero sin declararlo oficial, y remite su régimen jurídico a una Ley autonómica), de la insularidad, o de la existencia sólo en algunas Comu-

nidades de policía autonómica, el nivel competencial de todas las Comunidades Autónomas de España es homogéneo.

#### 4.2. Los traspasos de funciones y servicios personales y materiales

El reparto de competencias entre el Estado y el Principado de Asturias se establece en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. El complemento de carácter administrativo de estos títulos competenciales lo constituyen los Reales Decretos de transferencias, que delimitan, con mero valor interpretativo, nunca atributivo ni ordenador del título competencial, las funciones inherentes a las competencias asumidas y las que se reserva el Estado en cada materia. Simultáneamente, los Reales Decretos traspasan los medios personales y materiales imprescindibles para que el Principado pueda desplegar el ejercicio efectivo de su autogobierno en los ámbitos hasta entonces atribuidos al Estado. El complejo proceso de identificación de medios, evaluación de los mismos con arreglo a una metodología de cálculo de su coste efectivo, y su traspaso, se desarrolla en el seno de una Comisión Mixta regulada en el Estatuto e integrada paritariamente por vocales designados por el Gobierno de la Nación y por el Consejo de Gobierno del Principado. Esta Comisión adopta los correspondientes acuerdos de transferencias, que el Gobierno de la Nación aprueba mediante Reales Decretos que se publican simultáneamente en los *Boletines Oficiales* del Estado y del Principado de Asturias. El proceso se realizó en Asturias en diversas etapas diferenciadas temporal y orgánicamente. La primera corresponde al régimen preautonómico, se inicia con la constitución del Consejo Regional de Asturias, se desarrolla en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias al Ente Preautonómico y finaliza en los primeros meses de 1982. La segunda se efectúa en el marco del Estatuto de Autonomía para Asturias, una vez constituido el Principado, y se desarrolla en el seno de la Comisión Mixta prevista en el Estatuto.

Aunque existe continuidad orgánica en el marco de discusión de los acuerdos de traspasos —la Comisión Mixta sólo varía en cuanto a su composición, al sucederse distintos vocales al hilo de los cambios de gobierno en el Estado y en el Principado—, en la segunda etapa es posible distinguir tres fases: la que transcurre entre 1982 y 1985 (cuarenta y nueve acuerdos de traspasos); un período de práctica ausencia de traspasos que llega hasta finales de 1992 (seis acuerdos), y finalmente una fase de reanudación de las transferencias que, con altibajos, prosigue en la actualidad. El primer período está jalonado por la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía y por la formalización el 10 de enero de 1985 de un *Protocolo de culminación del proceso de transferencias a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, suscrito en Oviedo por el Vicepresidente del Gobierno de la Nación y el Presidente del Principado. La tercera fase se inicia con la promulgación de la Ley Orgánica de Transferencias de 23 de diciembre de 1992 y prosigue con las reformas del Estatuto de Autonomía en 1994 y en 1999.

La *culminación* del proceso de transferencias que pareció sellar el *Protocolo* suscrito en 1985 fue por consiguiente provisional, como era propio de un Estado de las Autonomías que se concibió con niveles de compe-

tencias apreciablemente similares entre todas las Comunidades, aunque con ritmos de asunción diferentes. El propio documento lo dejaba entrever al distinguir entre dos estratos de competencias, las directa o inmediatamente asumidas por el Estatuto (únicas a las que se refería el *Protocolo*) y las diferidas, indirectas o mediatas, que sólo podrían incorporarse a través de Leyes Orgánicas de delegación o de la reforma del Estatuto:

“La promulgación del Estatuto de Autonomía –reza el Protocolo– abrió un proceso de reajuste de las estructuras públicas del Estado y de la Comunidad Autónoma, para hacer efectivos los poderes autonómicos constituidos, entregando a éstos parcelas importantes de las responsabilidades y de los servicios hasta entonces gestionados por el Estado y poniendo a su disposición un conjunto de medios personales, materiales y económicos que habrían de servir de base al paulatino afianzamiento de la institución de autogobierno. (...) La culminación del proceso de *transferencias relativas a las competencias directamente asumidas en el Estatuto de Autonomía para Asturias* mediante la aprobación por la Comisión Mixta en su reunión de diciembre pasado de las últimas transferencias previstas, permite iniciar una nueva etapa a la que han de hacer frente el Estado y la Comunidad Autónoma. (...) El proceso de autogobierno ha cubierto en estos dos últimos años etapas fundamentales para su desarrollo: se han implantado las instituciones autonómicas y *se ha culminado el período de transferencias correspondientes a competencias directamente asumidas en el Estatuto de Autonomía para Asturias*” (cursiva añadida).

Que los traspasos no se habían concluido de forma definitiva, pese al título del “Protocolo”, lo prueba por otra parte el hecho de que se produjeron algunos entre 1985 y 1993, aunque fueron raros y se limitaron a ampliar en alguna materia los medios ya transferidos (en cultura o en control de la calidad de la edificación y vivienda), a acompañar delegaciones concretas de competencias efectuadas en el marco de Leyes Orgánicas singulares de ordenación de algún sector (transportes por carretera) o a complementar la cesión de determinados tributos.

La tercera fase, como consecuencia de la Ley Orgánica de Transferencias de 1992 y de la reforma estatutaria ulterior, conoció un notable impulso entre los años 1993 y 1995 (veinte acuerdos), momento en el que se realizaron los traspasos correspondientes, por ejemplo, a la enseñanza universitaria o a los servicios sociales. Durante la legislatura 1995-1999, el ritmo de transferencias fue muy desigual: se produjeron algunas durante el primer bienio y no existieron en el segundo, rechazándose expresamente desde 1996 por el Gobierno Regional las relativas a materia laboral. Reanudados los traspasos en 1999, ya en la legislatura 1999-2003, el más significativo en medios personales, materiales y recursos financieros fue la de la enseñanza no universitaria, aunque también se desbloquearon las pendientes en materia laboral y en políticas activas de empleo. En la actualidad queda pendiente sólo otra de singular importancia en medios personales y materiales, la transferencia de la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.



Al volumen de recursos y medios materiales y personales transferidos desde el Estado, hay que añadir los incorporados de la desaparecida Diputación Provincial, ya que el Estatuto de Autonomía dispone que "el Principado de Asturias asume desde su constitución todas las competencias y recursos que según la ley correspondan a la Diputación Provincial de Oviedo", cuyos órganos de representación y gobierno quedaron sustituidos por los propios de la Comunidad Autónoma.

## 5. LA ESTRUCTURA ORGÁNICO-INSTITUCIONAL DEL PRINCIPADO

Los órganos institucionales básicos del Principado de Asturias son la Junta General, el Presidente y el Consejo de Gobierno. En la fase de elaboración del anteproyecto de Estatuto se valoró la sugerencia efectuada en el trámite de información pública de crear algún órgano auxiliar específico, tal como el Procurador General (Defensor del Pueblo), iniciativa que finalmente se descartó. Esta estructura permaneció inalterada hasta la reforma estatutaria de 1999, momento en el que se introdujeron dos órganos auxiliares en los que se desconcentrarán funciones de control: la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, que depende directamente de la Junta General y ejerce funciones por delegación de ella en el examen y comprobación de la Cuenta General del Principado, y el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, órgano superior de consulta de la Comunidad Autónoma. Las leyes que habrán de desarrollar la composición, organización y funciones de estos nuevos órganos están pendientes de aprobación, sin que hayan trascendido los criterios básicos que habrán de informar su contenido (salvo la sugerencia de que los ex-Presidentes del Principado se integren, en condición de miembros natos, en el Consejo Consultivo, una fórmula que, entre otras finalidades, acaso trate de paliar, sin excesivo ingenio, la ausencia de un estatuto de los ex-Presidentes).

### 5.1. La Junta General del Principado de Asturias

La Junta General es el órgano de representación del pueblo asturiano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos y orienta y controla la acción del órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno.

La Junta es un órgano permanente, pero su composición (del intervalo entre treinta y cinco y cuarenta y cinco miembros que permite el Estatuto, la Ley electoral optó por cuarenta y cinco) se renueva periódicamente mediante elecciones por sufragio universal, libre, directo y secreto de los asturianos. La renovación se produce cada cuatro años (a este período de vida del mandato electivo de la cámara se conoce en el derecho parlamentario con el término de "legislatura"). El sistema electoral, uno de los aspectos más polémicos en el momento de la redacción del Estatuto, está desarrollado en la Ley del Principado 14/1986, de 26 de diciembre. La ley regula como marco territorial de la elección una circunscripción electoral múltiple: el territorio del Principado se divide en

tres circunscripciones (Centro, la más poblada y a la que mayor número de diputados –siempre superior a treinta– se asignó, en función de la población respectiva, en la convocatoria de cada elección; Occidente, de tamaño intermedio, y Oriente, la de menor población y a la que nunca correspondió elegir más de cinco diputados; la fórmula electoral, el procedimiento de conversión de votos en escaños, es de representación proporcional, en concreto el sistema D'Hondt; existe una barrera electoral, o umbral externo de exclusión en la asignación de escaños, que impide tener en cuenta en el reparto aquellas candidaturas que no hubiesen obtenido, al menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

La Junta goza de autonomía organizativa y establece su propio Reglamento Interno. Dentro de la legislatura, cada año legislativo comprende a su vez dos períodos ordinarios de sesiones, el primero entre septiembre y diciembre, y entre febrero y junio el segundo. Fuera de cada período ordinario, la Junta General puede celebrar sesiones extraordinarias.

La reforma del Estatuto de Autonomía efectuada en 1999 afectó a la Junta General en dos aspectos: a) suprimió formalmente ciertas limitaciones legales que la redacción originaria del Estatuto imponía a la organización y funcionamiento de la Junta, limitaciones dignas del ingenio de un arbitrista y cuya aplicación práctica se burló durante años por vía de hecho, y b) precisó alguna de sus competencias. En efecto, con la reforma, por una parte, desaparecieron de la letra del Estatuto la limitación a un total de cuatro meses de la duración de los períodos sesiones de cada año legislativo y la prohibición de retribuir con carácter fijo a los parlamentarios (la pretensión de evitar la profesionalización de los diputados permitiendo sólo que percibieran dietas se había eludido asignando un número mínimo fijo de dietas a cada diputado, que éste percibía asistiera o no a las sesiones; en consecuencia, la eliminación de la prohibición lo que propició de hecho fue que se incrementaran las retribuciones de los parlamentarios); por otra, se previó la posibilidad de que la Junta delegara legislativamente en el Consejo de Gobierno o se precisó su intervención mediante autorización en la firma de acuerdos y convenios con otras Comunidades Autónomas.

Las competencias genuinas de la Junta, como las de todo parlamento, son la legislativa y la de orientación y control del gobierno. La actividad legislativa fue muy intensa en las primeras legislaturas, período en el que hubo que desarrollar el Estatuto de Autonomía (en la primera legislatura se aprobaron 49 leyes y 33 en la segunda), mientras que esta actividad fue decayendo en las siguientes y siendo sustituida paulatinamente por la actividad de orientación y control ordinario del Consejo de Gobierno, sobre todo. Este hecho explica no sólo el aumento del número de sesiones celebradas por la Junta, sino el de iniciativas como las interpelaciones, las preguntas, la presentación de proposiciones no de ley, la votación de resoluciones y mociones, y la proliferación de debates sobre cuestiones recurrentes de la vida política regional, como la crisis económica o la situación de los sectores económicos tradicionales.

## 5.2. El Presidente del Principado y del Consejo de Gobierno

Es éste un órgano estatutario superior de carácter unipersonal elegido por la Junta General de entre sus miembros y nombrado por el Rey. A la elección concurren los candidatos (o candidato) que hubieran sido propuestos por al menos cinco diputados y, tras exponer y debatir sus respectivos programas de gobierno, se procede a una votación en la que resulta elegido, y aprobado su programa, el candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta. Si ninguno de los candidatos la obtiene, se celebra una nueva votación cuarenta y ocho horas después entre los candidatos más votados y resulta elegido de ellos el que obtenga mayor número de votos. En caso de empate persistente, se abre un nuevo proceso de presentación de candidatos, y si transcurridos dos meses desde la constitución de la Junta no se hubiera elegido Presidente, la Junta queda disuelta y se procede a la convocatoria de nuevas elecciones regionales.

El Estatuto atribuye al Presidente la suprema representación del Principado de Asturias y la ordinaria del Estado en la región, la dirección del Consejo de Gobierno y la coordinación de la Administración de la Comunidad, y el nombramiento y separación de los Consejeros.

Como representante supremo del Principado, el Presidente: a) ostenta la alta representación de la Comunidad Autónoma en relación con las demás instituciones del Estado y sus administraciones; b) firma los convenios y acuerdos de cooperación con las demás Comunidades Autónomas, c) convoca elecciones a la Junta General y d) convoca a la Junta electa para la celebración de la sesión constitutiva.

Como representante ordinario del Estado, el Presidente: a) promulga, en nombre del Rey, las leyes y los decretos legislativos y ordena su publicación en el *Boletín Oficial*; b) ordena la publicación en el *Boletín Oficial* del nombramiento del presidente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (órgano que culmina la organización judicial en el ámbito del Principado), y c) puede solicitar la declaración del Estado de alarma y se erige en la máxima autoridad competente cuando éste se declara en la región o en parte de ella.

Como presidente del Consejo de Gobierno, el Presidente del principado, entre otras competencias: a) establece la línea programática de la acción del Consejo, cuya actividad dirige; b) nombra y cesa en sus cargos a los consejeros, y dispone su sustitución en caso de ausencia, enfermedad o vacante; c) convoca, fija el orden del día, preside, suspende y levanta las sesiones del Consejo, dirige sus debates y deliberaciones, así como los de sus Comisiones Delegadas; d) vela por el cumplimiento de las directrices generales de la acción de gobierno, asegura la coordinación entre las distintas Consejerías y resuelve los conflictos de atribución entre ellas; e) plantea la cuestión de confianza ante la Junta General, previa deliberación del Consejo, f) acuerda, en las condiciones y con los límites enunciados en el artículo 25.3 del Estatuto, la disolución anticipada de la Junta General.

### 5.3. El Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno del Principado de Asturias es el órgano institucional colegiado al que el artículo 33 del Estatuto de Autonomía para Asturias atribuye la dirección de la política regional y las funciones ejecutiva y administrativa, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria. La regulación precisa del Consejo de Gobierno, la que desarrolla los preceptos estatutarios, está remitida por el propio Estatuto a una Ley del Principado de Asturias que la Junta General ha de aprobar por mayoría de sus miembros e incluir en ella las atribuciones del Gobierno Regional y el estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes. La Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias fue promulgada el 5 de julio de 1984 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias*, número 160, de 11 de julio)

El Estatuto de Autonomía define al Consejo de Gobierno como el órgano colegiado que dirige la política regional, función que se concreta en la determinación de las directrices de la acción política regional, así como en el desarrollo de la misma. Esta función constituye la esencia misma de la capacidad de autogobierno propia del derecho a la autonomía reconocido en la Constitución. La dirección política no es, sin embargo, competencia exclusiva del Consejo, pues, como es propio de toda forma de gobierno de índole parlamentaria, es precisa una colaboración o cooperación del órgano representativo dotado del poder legislativo, en este caso la Junta General del Principado. El Gobierno Regional dirige la política regional en el marco de un programa de gobierno que, aunque formulado por el presidente, aprueba la Junta General de forma implícita en el acto de elección del presidente (artículo 24.9 del Estatuto de Autonomía). La función de gobierno la ejerce el Consejo en el marco preciso de un programa, con la orientación y bajo el control permanente de la Junta y sujeto al principio de responsabilidad política, lo que supone la posibilidad de ser destituido si se quiebra la relación fiduciaria al aprobarse una moción de censura o al rechazarse una cuestión de confianza.

A esta facultad de dirección política, de función ejecutiva en sentido lato, corresponde un haz de competencias que la Ley de 5 de julio de 1984 enuncia pormenorizada aunque no exhaustivamente: a) aprobar los planes y programas de inversión de la Comunidad Autónoma, así como sus modificaciones; b) aprobar los proyectos de ley y remitirlos a la Junta General y, en su caso, acordar su retirada de la misma; c) proponer a la Junta General la reforma del Estatuto de Autonomía; d) solicitar la reunión en sesión extraordinaria de la Junta General del Principado; e) dictar decretos legislativos, previa delegación expresa de la Junta; f) manifestar su criterio respecto a la toma en consideración y, en su caso, su conformidad o no a la tramitación de proposiciones y enmiendas a proyectos de ley; g) aprobar los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes del Principado o de las del Estado, dentro de sus competencias; h) someter a la autorización de la Junta la celebración de convenios del Principado de Asturias con otras comunidades autónomas para la gestión de servicios propios de su exclusiva competencia; i) aprobar el proyecto de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma y remitirlo a la Junta General; j) rendir a la Junta la cuenta general de ejecución del presu-

puesto; k) acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad y el planteamiento de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional y personarse ante él; l) designar los representantes de la Comunidad Autónoma en organismos públicos, instituciones y entidades, salvo que proceda que lo haga otro órgano; ll) concertar operaciones de crédito o emisión de deuda pública, previa autorización de la Junta General cuando sea preciso; m) conceder honores y distinciones.

Si la manifestación de la función ejecutiva en sentido lato coincide con la dirección de la política regional, en el orden normativo se identifica con la potestad reglamentaria. El Estatuto de Autonomía y la legislación que lo desarrolla atribuyen al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria. En el sistema autonómico asturiano existió inicialmente una singularidad: la potestad reglamentaria, la manifestación más genuina de la función ejecutiva, tenía una doble titularidad: el órgano legislativo, la Junta General, podía reservarse la potestad reglamentaria, excluyendo de su ejercicio al Gobierno Regional, para organizar los servicios de gestión en materias concretas, aquéllas en las que sólo correspondía a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado. De tan singular y atípica atribución no se hizo uso en ningún momento y fue suprimida en 1999 por la reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

El ámbito de la actividad reglamentaria del Consejo de Gobierno comprende cuatro áreas: la organización de las instituciones del poder ejecutivo propio, el desarrollo de las leyes del Principado, el ejercicio de la competencia de ejecución de la legislación estatal y el ejercicio de competencias de desarrollo de la misma. Las disposiciones reglamentarias del Gobierno Regional adoptan la forma de decretos, que son promulgados por el presidente del Principado y refrendados por el consejero competente en la materia regulada. El control jurisdiccional de los reglamentos está encomendado ordinariamente a la jurisdicción contencioso-administrativa. El Gobierno de la nación puede, además, impugnar las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas—entre ellos los gobiernos regionales— ante el Tribunal Constitucional, no por cuestiones de legalidad, sino de respeto al bloque de constitucionalidad.

Aparte la función de gobierno y la estrictamente ejecutiva, al Gobierno Regional le corresponde la función administrativa. En consecuencia, el Consejo de Gobierno se erige en órgano superior de la Administración del Principado de Asturias.

El Consejo de Gobierno está integrado por el presidente y los consejeros, designados por aquél. Hasta la reforma estatutaria de 1999, el Estatuto limitaba a diez el número máximo de consejeros. En 1991, al iniciarse la tercera legislatura, una reforma legislativa introdujo una modificación en la composición del Consejo de Gobierno, al crear la figura del vicepresidente, nombrado de entre los consejeros que reúnan a su vez la condición de diputados de la Junta General. El consejero reúne una doble condición, la de miembro del Gobierno Regional y la de jefe de un departamento de la administración: colabora en la formación y desarrollo de la

política regional en cuanto forma parte del órgano que la dirige, el Gobierno, y está, a su vez, a la cabeza de una de las ramas de la organización administrativa regional. Aunque el Estatuto lo silencie, la ley que lo desarrolla en esta materia, ha descartado la posibilidad de que existan consejeros sin cartera, miembros sólo del Gobierno, al exigir al presidente que consigne en el decreto de nombramiento la Consejería cuya titularidad asigna a cada consejero.

Como supremo órgano ejecutivo de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno es la cúspide de una estructura, la Administración del Principado de Asturias, que se organiza en departamentos, las Consejerías. Desde la constitución de la Comunidad Autónoma, la estructura administrativa del Gobierno Regional experimentó escasas variaciones hasta 1995. Durante las dos primeras Legislaturas –1983/87 y 1987/91–, su número fue el máximo entonces permitido por el Estatuto de Autonomía, diez, coincidiendo con la estructura diseñada durante el gobierno provisional formado entre el momento de la entrada en vigor del Estatuto y la celebración de las primeras elecciones –1982/83–.

La distribución funcional mantuvo en ese período una considerable estabilidad, aunque no se excluyeron ocasionales reasignaciones competenciales entre las Consejerías al hilo de la culminación de procesos de asunción de competencias y de las consiguientes transferencias de servicios, de medios personales, materiales y financieros. La principal innovación durante la segunda legislatura consistió en la supresión de la Consejería de Trabajo y Acción Social y en la creación de una Consejería de la Juventud. Hubo asimismo significativas reasignaciones competenciales: el área de acción social se adscribió a la Consejería de Sanidad; la Agencia de Medio Ambiente se integró en la Consejería de la Presidencia; el turismo pasó a dirigirse desde la Consejería de Industria. Con el inicio de la tercera Legislatura, en 1991, el Consejo de Gobierno redujo su estructura a ocho Consejerías. En la cuarta Legislatura, con el cambio de mayoría en el Gobierno Regional (el Partido Popular sustituyó al Partido Socialista), la reducción de Consejerías se acentuó aún más, restringiéndose a seis. Desde 1999, en la quinta Legislatura, de nuevo con el PSOE en el poder regional y tras incrementarse las competencias de la Comunidad Autónoma y reanudarse el proceso de transferencias de servicios, el número de Consejerías, ya sin límite estatutario, se fijó en once.

#### *5.4. Las relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado*

La formación del Gobierno corresponde al Presidente electo por la Junta General, quien designa y separa a los consejeros mediante decreto. El cese del Consejo de Gobierno está vinculado al de su Presidente, de forma que queda en funciones colegiadamente, y de forma individual cada consejero, cuando cesa aquél y justo hasta el momento en que tras nueva elección de un Presidente, designación y toma de posesión de los consejeros, se constituya el nuevo Consejo de Gobierno.

Aparte las causas de cese individual del Presidente –dimisión, fallecimiento, incapacidad permanente física o mental, pérdida de la condición de diputado regional–, el cese del Gobierno se produce fundamentalmente por la puesta en práctica del principio de responsabilidad política, por la quiebra de la relación de confianza entre parlamento y gobierno. Esta relación fiduciaria, que constituye la esencia de la forma de gobierno parlamentario, se articula entre el Presidente del Consejo y la Junta General; se instaura de forma presunta con el acto de elección del Presidente y en el marco de orientación política que integran el programa de gobierno y las mociones y resoluciones que la Junta General aprueba; se controla permanentemente mediante interpelaciones, preguntas orales y escritas, solicitudes de información y comisiones de investigación; y se quiebra al aprobarse una moción de censura y denegarse una cuestión de confianza.

El Estatuto de Autonomía proclama inequívocamente el principio de responsabilidad política en el artículo 34.1; identifica el órgano superior que la exige, la Junta General, en el artículo 24.9, y los instrumentos para ponerla en práctica y sus consecuencias, en el artículo 35. La responsabilidad es política –distinta de la estrictamente jurídica, la patrimonial de la Administración, por ejemplo, o la penal– y solidaria, ya que afecta a la totalidad del Consejo de Gobierno, órgano que se configura en este aspecto como una unidad formal de imputación de la acción de gobierno aunque no existiera en la práctica colegialidad en la formación de la decisión y acción políticas.

Los instrumentos de exigencia de la responsabilidad política se dirigen al Presidente del Consejo, se personifican en él, pero trasladan sus efectos, en virtud del principio de solidaridad, al Consejo de Gobierno como un todo. Sólo la aprobación por la Junta General de la moción de censura o la denegación de la cuestión de confianza conllevan la obligación jurídica de dimisión del Presidente e implican el cese de todo el Gobierno, sin que baste un voto ocasional de desacuerdo, de disenso, para quebrar la relación de confianza.

La moción de censura es el procedimiento más directo de exigencia de la responsabilidad política del Consejo de Gobierno por parte de la Junta General. El modo en que está regulada en el Estatuto de Autonomía y en la ley de 13 de julio de 1984, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General del Principado de Asturias, es coincidente con el establecido en la Constitución para censurar al Gobierno de la Nación, cuyo modelo es la denominada moción de censura constructiva de la Ley Fundamental de Bonn. La Junta General puede, por mayoría absoluta de sus miembros, censurar al Consejo de Gobierno mediante un voto explícito de retirada de la confianza depositada con el acto de elección en el presidente. Mas no basta con la sola formación en el Parlamento regional de una mayoría negativa, la integrada por los diputados que retiran la confianza política al presidente, sino que el carácter constructivo de la moción obliga a la oposición a coincidir positivamente en un candidato alternativo. La moción ha de concebir por ello las voluntades de quienes, además de coincidir en la censura, lo hacen en la persona que sustituirá al presidente censurado.

El presidente del Consejo puede por su parte poner en juego su responsabilidad política, desencadenar un procedimiento por el que se verifica la persistencia de la relación fiduciaria y por el que la Junta General le ratifica su confianza, mediante el planteamiento de una cuestión de confianza. Ésta puede formularse si no está en trámite una moción de censura. La decisión debe ir precedida de la deliberación del Consejo y tener por objeto el programa de Gobierno o una declaración de política general en el marco de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye al Principado. La confianza se entiende otorgada de nuevo cuando votan a favor mayor número de diputados que el de los que votan en contra, excluidos los que se abstienen. Esta mayoría simple requerida en la cuestión de confianza, frente a la absoluta exigida en la moción de censura, facilita la continuidad del Gobierno y, al agravar las exigencias de formalización de mayorías alternativas, garantiza la estabilidad del ejecutivo.

El esquema de relaciones entre los órganos superiores de la Comunidad Autónoma se completó con la reforma del Estatuto aprobada por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, que introdujo el derecho de disolución anticipada de la Junta General. En efecto, la nueva redacción del artículo 25.3 del Estatuto concede al Presidente del Principado, bajo su exclusiva responsabilidad y previa deliberación del Consejo de Gobierno, el derecho de disolución de la Cámara, con anticipación al término natural de la Legislatura. La disolución se acuerda por decreto, que a su vez debe convocar elecciones; en cualquier caso, la nueva cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la Legislatura originaria. El derecho de disolución está sujeto a límites: no puede ejercerse 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 o se encuentre convocado un proceso electoral estatal; tampoco puede acordarse la disolución anticipada antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este mismo procedimiento.

Desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía sólo se presentó una moción de censura, en la cuarta Legislatura, que fue rechazada, y nunca se planteó por parte del Presidente del Consejo cuestión de confianza.

## 6. SISTEMA DE PARTIDOS Y FORMACIÓN DE GOBIERNO

De las cinco elecciones autonómicas celebradas hasta el presente, en cuatro de ellas, 1983, 1987, 1991 y 1999 se impuso el Partido Socialista, en dos ocasiones, en 1983 y en 1999, por mayoría absoluta; en 1995, el partido político más votado, con mayoría relativa (21 escaños), fue el Partido Popular. Los partidos o coaliciones con representación parlamentaria nunca superaron el número cinco: además de PSOE y PP, Izquierda Unida (antes PCA) estuvo presente en las cinco legislaturas, aunque siempre minoritariamente (entre 3 y 6 escaños); Centro Democrático y Social (CDS) accedió al parlamento en 1987 con ocho escaños y con dos en 1991;



Coalición Asturiana (luego Partido Asturianista) accedió en 1991 y 1995 con un escaño; Unión Renovadora de Asturias (URAS), en 1999, con tres escaños. Este panorama revela un sistema de pluripartidismo limitado: el apoyo electoral de los partidos mayoritarios nunca es inferior al 70% del voto válido emitido y en ocasiones supera el 80%; la tendencia a la bipolarización sólo se quiebra por la irrupción estable de un partido o coalición minoritario (Izquierda Unida), aunque no siempre retiene la tercera posición (CDS le supera en 1987 y URAS casi le iguala en 1999). Por último, cabe resaltar que el predominio e implantación electoral de los partidos políticos de ámbito estatal es abrumador; sólo en la década de los 90 un partido de tendencia regionalista alcanza presencia, siempre minoritaria, en la Junta General, y nunca, cuando concurren electoralmente más de uno, logran una presencia plural: en 1991 y 1995 la presencia regionalista (en torno a un 3% del voto en el conjunto de la región) se reduce al PAS; la aparición en 1999 de la URAS (con algo más del 7% del voto regional) supuso la conversión en extraparlamentario del PAS.

La estabilidad de los gobiernos (en cinco legislaturas se presentó una sola moción censura, que no prosperó; nunca se planteó la cuestión de confianza, y sólo en una ocasión, en 1993, hubo crisis de gobierno antes de la terminación del mandato de la Junta, pero originada por la dimisión del Presidente) es fruto de esta correlación de fuerzas y de un sistema de formación del órgano "Presidente" basado en la elección y no en la investidura, lo que facilita la formación de gobiernos en minoría. En efecto, en el sistema de elección, la confianza política que se instaaura entre la Junta y el Presidente se presume otorgada al candidato que obtiene mayor número de votos en el acto de la elección parlamentaria, mientras que se necesita probar la retirada de la confianza para que quiebre la relación fiduciaria; en la investidura, por el contrario, es necesario probar la existencia de la confianza, por lo que no le basta al candidato que pretende formar gobierno obtener, en el acto de investidura, mayor número de votos que otro candidato, si concurren varios, sino que precisa que el número de apoyos que concita en la Cámara sea siempre superior que el de rechazos, aun cuando exista un único candidato.

La estabilidad del Gobierno Regional estuvo así garantizada a lo largo de estos veinte años, unas veces, por la mayoría absoluta alcanzada por el PSOE en las elecciones de la primera legislatura autonómica (1983-87) y en la quinta (1999-2003); otras, en ausencia de mayoría absoluta, porque el propio PSOE pudo formar gobiernos minoritarios homogéneos y mantenerlos gracias a la existencia de pactos de legislatura o de pactos singulares, bien con IU o con CDS. La misma facilidad tuvo el PP para formar gobierno en minoría durante la cuarta Legislatura, momento en el que se produjo un cambio de mayoría política en las elecciones: el Partido Popular, ganador en las elecciones autonómicas de 1995 con mayoría relativa, pudo formar gobierno ante la falta de acuerdo entre el PSOE e IU para formarlo conjuntamente. La misma falta de acuerdo entre los partidos de oposición para censurar al Gobierno explica que haya podido mantenerse en el poder, entre 1998 y 1999, un Consejo de Gobierno con el solo apoyo de cinco diputados. Efectivamente, mediada la cuarta Legislatura, el Presidente y cuatro diputados de la mayoría abandonaron el grupo parlamentario Popular sin dimitir de su cargo, por lo que fueron expulsados

del partido político en cuyas listas habían sido elegidos diputados y con cuyos votos resultara elegido el Presidente del Principado y de su Consejo de Gobierno. Durante más de un año, el Gobierno Regional, renunciando a plantear la cuestión de confianza, sobrevivió políticamente en la Junta General, a pesar de su exiguo apoyo parlamentario, merced al desacuerdo entre el PSOE, PP e IU para formar un gobierno de concentración y a la inhibición del entonces grupo mayoritario, el socialista, tanto para presentar una moción censura propia como para apoyar la que presentó el Partido Popular. En esta situación, por asombroso que parezca, ningún partido se sintió responsable de que pudiera dirigir la región un grupo de cinco diputados que ignoraban lo que era dimitir de un cargo; al contrario, cada cual encontró argumentos para culpar a los demás de los hechos. El PSOE repitió hasta creérselo él mismo que todo era un problema del Partido Popular; el PP replicó atribuyendo la responsabilidad al PSOE, que se había convertido en el partido mayoritario tras la fuga de los diputados afines al Gobierno, e IU, tras ofrecerse al PSOE para formar gobierno, se sintió liberada con el hallazgo de una fórmula extravagante, instar al Presidente, mediante una proposición no de ley, a que planteara la cuestión de confianza.

El episodio del final de la cuarta legislatura pone de relieve la dificultad, si no imposibilidad, de formar coaliciones positivas entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Sin embargo, no fueron infrecuentes en la década de los 90 las coaliciones negativas (acuerdos para impedir que el partido mayoritario ocupara un determinado cargo institucional, por ejemplo la Presidencia de la Junta General) o coaliciones de control (acuerdos tácitos para hostigar y acosar permanentemente al Gobierno) entre partidos ideológicamente distantes (PP e IU).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Las citas de Canals y de Ortega y Gasset que se recogen en el texto en:

Canals, S. (1900): *Asturias. Información sobre su presente estado moral y material*, M. Romeo impresor, Madrid.

Ortega y Gasset, J. (1915): "Unas notas de andar y ver: Vaga opinión sobre Asturias", en *España*, 42, 11 de noviembre, pp. 3-4 (el párrafo citado se suprimió en la versión definitiva de este artículo, recogido en 1921, junto con los que lo siguieron, como "Notas de andar y ver. De Madrid Asturias o los dos paisajes", en el tomo III de *El Espectador*).

Sobre los movimientos regionalistas en la historia de Asturias:

Fernández Pérez, B. (1980): "Regionalismo asturiano. Textos para su historia", en *Los Cuadernos del Norte*, vol. 4, pp. 124-143.

Fernández Pérez, B. (1981): "Movimientos regionalistas (1916-1932)", en *Historia General de Asturias. Tomo sexto: Asturias, 1918-1933*, Silverio Cañada editor, Gijón, pp. 145-160.

Los proyectos y propuestas de la Mancomunidad de Ayuntamientos Mineros de Asturias, de Sabino Álvarez-Gendín y de Ramón Argüelles:

Mancomunidad de Ayuntamientos Mineros de Asturias (1919): *Asturias Autónoma. Propaganda Regionalista Asturiana. Año 1919*, Imp. Gutenberg, Oviedo.

Alvárez-Gendin, S. (1932): *Regionalismo. Estudio general. El problema en Asturias*, Talleres Tipográficos, Oviedo.

Argüelles, R. (1934): *De la autonomía asturiana. Regionalismo económico asturiano*, La Fe, Gijón.

Dos argumentaciones en el período de la transición democrática sobre la necesidad del regionalismo en Asturias:

García Arias, J. L. (1975): *Bable y regionalismo*, Oviedo

Silva, P. de (1976): *El regionalismo asturiano*, Ayalga ediciones, Salinas.

Sobre la idea de "identidad asturiana":

Bueno, G. (1998): "Asturias: seis modelos para pensar su identidad", en *Pensando en Asturias*, Fundación San Benito de Alcántara y Ediciones Nobel, Oviedo, pp. 169-212.

El desarrollo del proceso autonómico en Asturias, la relación de acontecimientos que lo jalonaron, el anteproyecto de estatuto de Autonomía y sus documentos preparatorios, el proyecto final y debates que para su aprobación tuvieron lugar en el seno de la Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación y por los Diputados y Senadores elegidos por Asturias puede consultarse en:

Consejo Regional de Asturias-Diputación Provincial de Oviedo (1981): *El Proceso Autonómico asturiano*, volumen 1, s.l. Oviedo (un segundo volumen recoge los trabajos parlamentarios en las Cortes Generales, accesibles asimismo de forma oficial a través de los *Diarios de Sesiones*).

Sobre el Estatuto de Autonomía, el desarrollo autonómico y la estructura institucional:

Facultad de Derecho de Oviedo (1982): *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo.

VV.AA. (1987): *Comentarios al estatuto de Autonomía de la comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, bajo la dirección de Bocanegra Sierra, R., Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid (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.).

Tornos, J. (dir.) (1989-2000): *Informe Comunidades Autónomas* (publicación anual), Instituto de Derecho Público, Barcelona (los autores del informe anual de la actividad del Principado de Asturias: Tolivar Alas, L. entre 1989 y 1998 y Bastida Freijedo, F. en los años 1999-2000).

Sadei (1996): *Atlas electoral de Asturias: 1936-1996*, Principado de Asturias, Servicio Central de Publicaciones, Oviedo (actualizado hasta 1999).

#### ABSTRACT

This paper recapitulates the constitutional process of the Asturian Autonomous Community and the evolution of its institutional and organic structure as well as its competency level twenty years after the Autonomous Statutes came into force. After recalling the historical manifestations of Asturian regionalism, this work describes the main characteristics of the elaboration process of its Statutes, its structure and the reforms to which it was subjected. It also refers to the basic lines of the autonomic development, simultaneously understood as a widening process of competences and institutional improvement. It analyzes the institutional and organic structure of the Principality of Asturias. However, the financing system of the Autonomous Community, analyzed in another work of this same RAE issue, has not been addressed.

*Key words:* economic development, Autonomous Community Statutes, institutional and organic structure, Principality of Asturias, Asturian regionalism.