

SOBRE EL FUERO PROCESAL DE LOS CONSEJEROS AUTONOMICOS

(A propósito de la STC 159/1991, de 18 de julio)

JAVIER OLIVAN DEL CACHO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN.—III. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES ESTATALES: 1. *Introducción.* 2. *La competencia sobre la Administración de Justicia.* 3. *La atribución sobre la legislación procesal.*—IV. LA STC 159/1991, DE 18 DE JULIO.—V. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA SENTENCIA COMENTADA.

I. INTRODUCCION

Las singulares circunstancias caracterizadoras de los órganos que reúnen —de modo conjunto— responsabilidades de Gobierno y de Administración explican que el Ordenamiento jurídico otorgue a sus titulares un régimen procesal especial. En efecto, el Gobierno de la Nación y los Consejos Ejecutivos autonómicos así como sus miembros (Ministros y Consejeros) actúan alternativamente, bien con sujeción a normas administrativas, bien con sometimiento a reglas del Derecho político. Pues bien, tal y como se ha dicho, la unión de las más altas funciones de Gobierno y Administración viene acompañada, generalmente, de tratamientos privilegiados en lo que afecta al estatus judicial de los que tienen la competencia de dirigir tales organizaciones. Los estudiosos del Derecho político —en especial Nicolás Pérez-Serrano— han señalado que existen tres posibles tipos de control de las responsabilidades penales de los miembros del Gobierno, a saber: *a)* el parlamentario, consistente en que sean las propias Cámaras las que supervisen las actuaciones juzgadas; *b)* la previsión de una jurisdicción especial, y *c)* que sea competencia de los Tribunales (1). La CE, en su art. 102.1, opta por lo que se puede denominar el

(1) El art. 92 de la Constitución de la II República, respecto a la posible responsabilidad penal del Presidente del Consejo y de los Ministros, establecía que el Congreso ejercitaría la acu-

«sistema judicial», si bien atribuyendo al Tribunal Supremo la instrucción y enjuiciamiento de las causas penales de los miembros del Ejecutivo:

«1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo» (2).

En coherencia con el planteamiento constitucional, pero ampliándolo para los aspectos civiles, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), en su art. 57, otorga a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo «la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra el Presidente (...) y miembros del Gobierno», mientras que, por su parte, el art. 56 LOPJ también confiere al mismo Alto Tribunal —esta vez a su Sala de lo Civil— el conocimiento de las «demandas de responsabilidad civil por hechos realizados en el ejercicio de su cargo» dirigidas contra el Presidente y los Ministros.

Por lo que se refiere a los miembros de los Ejecutivos autonómicos, la referencia del art. 73.3 LOPJ es mucho menos precisa, remitiéndose a lo dispuesto en las normas estatutarias. Desde un punto de vista criminal, compete a los Tribunales Superiores de Justicia «el conocimiento de las causas penales que los Estatutos de Autonomía» reserven a estos Tribunales. A su Sala de lo Civil, por su parte, le corresponde, en única instancia, la resolución de «las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, dirigidas contra el Presidente y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y contra los miembros de la Asamblea Legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo».

Como se puede apreciar, el fuero procesal de los Consejeros se deja en la LOPJ a disposición estatutaria. Ello, en principio, es coherente con los propios dictados constitucionales reflejados en el art. 147 —que remite a los Estatutos

sación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Un comentario a este precepto en la obra de N. PÉREZ-SERRANO, *La Constitución española*, Editorial Revista del Derecho Privado, Madrid, 1932, págs. 281-282.

La clasificación recogida en el texto corresponde a la obra del mismo autor, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, págs. 733 y sigs.

(2) Es lo que SANTAOLALLA (*Comentarios a la Constitución*, director F. GARRIDO FALLA, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1985, pág. 1419) llama «especialidad de fuero», considerando que no puede ser tildada como discriminatoria, «si no que se trata de una disposición motivada por consideraciones de interés general, ya que la competencia se atribuye a la más alta instancia del Poder Judicial y, por eso, a la menos susceptible de sufrir influencias indebidas». A la búsqueda de neutralidad, SANTAOLALLA añade, como justificación adicional de esta «especialidad», el mantenimiento de la «dignidad del órgano superior del Poder Ejecutivo».

la regulación de la «denominación, sede y organización de las instituciones autónomas propias»— y en el art. 152, donde se dispone el esquema institucional básico de las CC. AA. Así, ciertos Estatutos han establecido una duplicidad de fuero, reservando la decisión sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia por los actos delictivos cometidos dentro del territorio de la Comunidad, mientras que para los actos realizados fuera de la misma la responsabilidad debe exigirse ante el Tribunal Supremo (3). Con todo, no faltan normas estatutarias que se separan de este modelo. Así, el art. 17 del Estatuto de la Comunidad Valenciana presenta una redacción especialmente polémica, toda vez que «la responsabilidad penal de los miembros del Consejo, y en su caso la del Presidente, se exigirá a propuesta de las Cortes Valencianas ante el Tribunal de Justicia Valenciano» (4).

Sin embargo, no todos los Estatutos de Autonomía han especificado este tipo de prerrogativas para los integrantes de los Gobiernos regionales, incluyéndose estas previsiones en normas con rango legal (5). Precisamente, la cuestión que se plantea en estas líneas —y sobre la que se pronunció la Sentencia que se comenta, la STC 159/1991, de 18 de julio— es fácil de identificar, ya que se concreta en las posibilidades que tiene el legislador autonómico —concretamente, el asturiano— en orden a adoptar estos privilegios para los Consejeros, desarrollando una remisión estatutaria genérica respecto al estatuto de los miembros del Consejo de Gobierno (6). Esto fue precisamente lo que hizo la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, en su art. 39, que rezaba así:

(3) Véase J. A. PIQUERAS BAUTISTA, *Las inmunidades e inviolabilidades de los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo en las Comunidades Autónomas*, «Organización Territorial de Estado», volumen IV, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, págs. 2665-2666, quien critica la duplicidad de Fuero.

(4) De singularidad negativa califica este artículo B. PENDÁS GARCÍA, *El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico del Presidentes y los Consejos de Gobierno*, «Organización Territorial del Estado», volumen III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 2536-2537.

(5) Sí lo han hecho, con distintas redacciones, los Estatutos del País Vasco (art. 32.2), Cataluña (art. 38), Galicia (art. 18), Andalucía (art. 40.1), Cantabria (art. 20), Murcia (art. 33.7), Comunidad Valenciana (art. 19), Aragón (art. 25), Castilla-La Mancha (art. 17.1), Canarias (artículo 18.2), Baleares (art. 33.5) y Madrid (art. 24.1), así como la Ley de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 27).

Un análisis de estos preceptos puede verse en los diferentes comentarios sistemáticos a los Estatutos de Autonomía editados por el Ministerio de Administración Territorial (o por el actual Ministerio de Administraciones Públicas). Véase, por ejemplo, el realizado por G. FERNÁNDEZ FARRERES al art. 25 del Estatuto aragonés en los *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por J. BERMEJO VERA, Mat-Ieal, Madrid, 1985, pág. 264.

(6) Así, el art. 33.2 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias prescribe lo siguiente:

«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 territorio del Principado, la responsabilidad penal será exigible ante la Sala Penal del Tribunal Supremo.

2. La responsabilidad civil de los Consejeros será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias.»

La Audiencia Territorial de Oviedo (actual Tribunal Superior de Justicia de Asturias), inmersa en una causa penal, tuvo a bien elevar una cuestión de inconstitucionalidad en relación al precepto citado, que culminaría con la STC 159/1991, de 18 de julio (Ponente: D. Fernando García-Mon) declaratoria de la inconstitucionalidad del mismo. Me permito discrepar de la amplia interpretación que hace el «primer intérprete de la Constitución» respecto de las competencias procesales estatales, puesto que entiendo que se hace una lectura sumamente restrictiva de las posibilidades legislativas autonómicas. Para el análisis de este problema, resulta conveniente realizar una aproximación a la jurisprudencia constitucional relativa a los títulos competenciales en liza, tanto autonómicos (epígrafe II) como estatales (III), puesto que constituyen el presupuesto del comentario propiamente dicho (epígrafes IV y V).

II. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACION

El profesor MUÑOZ MACHADO, en su fundamental *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, expuso que la potestad primaria de todo Ente autonómico era la organizativa (7). Ahora bien, el TC ha delimitado, de modo diferente, la competencia relativa a las «instituciones de autogobierno» enumeradas en el artículo 152 CE y la que concierne a la organización de su Administración limitada por las bases estatales del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. La STC 76/1983, de 5 de agosto, fue sumamente ilustrativa:

«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.»

(7) Publicado por Civitas, Madrid, 1984, pág. 67, donde puede leerse la afirmación transcrita: «El poder de autoorganización es el más primario y elemental de los poderes de que disfruta un Ente autónomo y, sin él, no puede hablarse, desde luego, de Autonomía.»

Sobre la organización administrativa, existen obras generales, cuya consulta puede ser ilustrativa. Así, M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Instituciones administrativas*, M. Pons, Madrid, 1991, página 281 y sigs.; M. ALVAREZ RICO, *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, IEAL, Madrid, 1986; y, desde luego, las aportaciones recogidas en el *Informe sobre las Autonomías*, Civitas, Madrid, 1988

«... la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios (...) no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión instituciones de autogobierno un alcance mayor que el que se deriva de la Constitución (artículo 152.1) y de los propios Estatutos —Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente—, sino de las competencias por ellas asumidas respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que de acuerdo con el artículo 149.1.18 corresponde fijar al Estado.»

El contenido de la Sentencia fue reiterado al socaire de la jurisprudencia sobre Cámaras agrarias, en la que se discutió también el alcance de la potestad de autoorganización, expresando que «no cabe aceptar como título competencial habilitante al respecto el invocado por Cataluña de la organización de las instituciones de autogobierno del artículo 148.1.1 de la Constitución y del artículo 91 de su Estatuto de Autonomía, pues (...) tal título se extiende exclusivamente a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma, sin afectar a la simple organización administrativa» (8).

No cabe duda, pues, de que en la regulación de las instituciones de autogobierno que se enumeran en el art. 152 CE —pero a las que hay que añadir, según aguda observación del profesor Carro (9), las que especifique el correspondiente Estatuto de Autonomía (Comisionados Parlamentarios)— hay un amplio margen de maniobra que no existe cuando se plantea la ordenación de la organización puramente administrativa.

III. LOS TITULOS COMPETENCIALES ESTATALES

1. *Introducción*

Un recorrido de la jurisprudencia del TC permite comprobar que las competencias del Estado sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5º) y sobre la legislación procesal (art. 149.1.6º) le han supuesto importantes apoderamientos en lo que se refiere a la potestad normativa. A los mencionados títulos

(8) Véase la STC 132/1989, de 18 de julio. Consúltese, sobre esta doctrina del TC, Carmen CHINCHILLA MARÍN, *Las Cámaras Agrarias en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, núm. 65 (1990), págs. 131 y sigs; y, más brevemente, A. FANLO LORAS, *El debate sobre colegios profesionales y Cámaras oficiales*, Prensas Universitarias de Zaragoza-Cívitas, Madrid, 1992, págs. 65-67.

(9) J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VAL MAYOR, *Sobre la potestad autonómica de autoorganización*, REDA núm. 71 (1991), págs. 324-325.

competenciales, hay que unir el contenido del Título VII de la Norma fundamental —como es sabido, dedicado al Poder Judicial—, donde se contiene, entre otras cosas, la afirmación relativa a la unidad jurisdiccional. Como se ha dicho, sobre estas cuestiones, existen algunos exponentes jurisprudenciales que interesa mencionar.

2. *La competencia sobre la Administración de Justicia*

En una temprana Sentencia (STC 25/1981, de 14 de julio, F.J. 6.^º), se destacó que la posición del Tribunal Superior de Justicia no supone una relación orgánica con el entramado organizativo autonómico, presentando, por contra, una «relación territorial que deriva del lugar de su sede». De este modo, «las competencias de los órganos jurisdiccionales continúan siendo competencia del Poder Judicial único existente en el Estado».

En la misma línea, otro tipo de pronunciamientos relacionados con el Protocolo y las precedencias son ilustrativos, de nuevo, del protagonismo estatal. En efecto, la STC 38/1982, de 22 de junio, dilucidó un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno frente a determinados preceptos del Decreto catalán 189/1981, de 22 de julio, estableciendo normas de Protocolo y ceremonial en la Comunidad Autónoma. En la misma, se afirmó la competencia del Estado para regular las precedencias de los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia, habida cuenta de su calidad de miembros del Poder Judicial. De este modo, se limitó la competencia autonómica de fijar las normas de Protocolo y ceremonial a las propias autoridades autonómicas, no pudiendo afectar estas disposiciones a los magistrados que forman parte del Tribunal Superior. Particularmente contundente fue el TC, al no considerar autoridad autonómica al Presidente del citado órgano judicial, afirmando que tal previsión es contraria «al artículo 152.1 párrafo segundo de la Constitución, y al art. 29.1 del Estatuto de Cataluña, según los cuales (...) no es una autoridad de la Generalidad, sin que ésta tenga competencia para modificar el carácter de dicha autoridad».

Con idéntica función de apreciar la incidencia de las habilitaciones competenciales estatales, es pertinente acometer el estudio de la STC 56/1990, de 29 de marzo, en relación a la LOPJ, y la STC 62/1990, de 30 de marzo, respecto a la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial (10). En ellas, se efectúa una delimitación del título competencial relativo a la Ad-

(10) Fueron ponentes de ambas Sentencias los magistrados DÍAZ EIMIL, LÓPEZ GUERRA y GIMENO SENDRA.

ministración de Justicia, cifrado en el art. 149.1.5.º CE, acogiendo una distinción que diferencia la Administración de Justicia (de obvia competencia de Juzgados y Tribunales) y el Gobierno Judicial (en manos del Consejo General del Poder Judicial). Aún es posible discriminar, siguiendo los enunciados del TC, un concepto adicional denominado «administración de la Administración de Justicia» que comprende los medios personales y materiales e infraestructuras judiciales. En esta última esfera de actuación, sería posible aplicar las cláusulas subrogatorias de distintos Estatutos de Autonomía en función de las cuales se habría de proceder a sustituir los órganos estatales por los autonómicos (11). Sin embargo, el TC, a pesar que reconoce genéricamente este principio de subrogación, relativiza las posibilidades autonómicas. Un buen ejemplo lo constituye el derecho de las CC. AA. a fijar las demarcaciones judiciales, cuya «transformación» en un simple derecho a participar en la determinación de las mismas fue absolutamente legitimado constitucionalmente por el Tribunal Constitucional.

Este sencillo repaso de las decisiones del TC posibilita comprobar la importancia de las facultades estatales en la materia «Administración de Justicia», así como la consideración de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia como integrantes del Poder Judicial.

3. *La atribución sobre la legislación procesal*

El TC, resolviendo los conflictos planteados respecto a las competencias procesales, también ha dictado una doctrina sumamente clara en orden a afirmar la responsabilidad del Estado en su regulación. Así, en la STC 25/1981, de 14 de julio, respecto a la legislación antiterrorista, que incluía una derogación del principio de «juez natural», se salvaron fácilmente los escollos competenciales alegados por el Gobierno Vasco, aduciendo que, a pesar de lo dispuesto en el art. 14 del Estatuto vasco respecto a las competencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, las citadas disposiciones quedaban encuadradas en la regulación general del *ius puniendi* y de las competencias de los Tribunales de Justicia para el conocimiento de los hechos delictivos, que corresponde al Estado (art. 149. 1.5.º y 6.º).

Un supuesto curioso en el que se declaró la invasión de las competencias estatales sobre la legislación procesal se produjo con la oportuna declaración

(11) La situación estatutaria ha sido estudiada por J. A. XIOL RÍUS, *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de justicia*, «Actualidad Administrativa» núm. 7 (1992), págs. 59-62.

de inconstitucionalidad del art. 4.2 de la Ley catalana de Normalización Lingüística, donde se habilitaba una muy amplia legitimación a la Generalidad para ejercer «las acciones políticas, administrativas o judiciales necesarias para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos reconocidos en el artículo 3 del Estatuto y de la presente Ley». De este modo, la STC 83/1986, de 26 de junio, afirmó la invasión de las competencias del Estado sobre las normas procesales y sobre el procedimiento administrativo, entendiendo «que el artículo 4.2 de la Ley 7/1983 del Parlamento catalán, en cuanto innova el ordenamiento procesal y el procedimiento administrativo con independencia de las particularidades derivadas del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad, se opone a lo dispuesto en el artículo 149.1.6 y 18 de la Constitución» (12).

El TC, por su parte, consideró infundada la impugnación estatal del artículo 12.2 de la Ley del Justicia de Aragón, por el que «la correspondencia y otras comunicaciones que las personas privadas de libertad por el hecho de encontrarse en centros de detención, de internamiento o de custodia quieran tener con el Justicia de Aragón gozarán de las garantías establecidas por la legislación vigente para la comunicación con jueces y Tribunales». El «primer intérprete de la Constitución» no pudo menos que reconocer que el precepto cuestionado —de indudable naturaleza procesal— se limitaba a recoger las prerrogativas fijadas en una norma estatal, la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas.

Más recientemente, la STC 121/1992, de 28 de septiembre, ha anulado dos preceptos de la Ley valenciana 6/1985, de 15 de diciembre, sobre Arrendamientos Rústicos Históricos que determinaban que la declaración administrativa de reconocimiento de arrendamientos rústicos históricos podría ser impugnada ante los Tribunales contencioso-administrativos. El TC interpretó que los artículos cuestionados establecían una regla de atribución de competencia que recaía de lleno dentro de las competencias procesales estatales, sin que pudiera entenderse que se trataba de una particularidad derivada de los arrendamientos históricos valencianos (13).

(12) Sin embargo, la legislación autonómica que ha reconocido el uso de las lenguas oficiales autonómicas a los ciudadanos en sus relaciones con la Justicia se ha considerado plenamente constitucional, ya que dichos «preceptos no imponen obligación alguna del uso del gallego a la Administración de Justicia y se limitan a declarar las consecuencias que inmediatamente se derivan del derecho de uso de dicha lengua» (STC 84/1986, de 26 de junio).

(13) En el F. J. 4.º se declara lo que sigue:

«Desde luego, de las particularidades del régimen sustantivo y de la especificidad del arrendamiento histórico valenciano no deriva ninguna necesaria especialidad de la ordenación de las vías

Como se puede apreciar, el TC ha sido un celoso guardián, con la mayor justificación en la generalidad de los casos, de las responsabilidades del Poder central respecto a la normativa procesal. En el problema anotado en el presente comentario, como se verá a continuación, la jurisprudencia constitucional reprodujo el apoyo a las tesis estatales.

IV. LA STC 159/1991, DE 18 DE JULIO

La Sentencia que se comenta seguidamente es el resultado de la resolución de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la entonces Audiencia Territorial de Oviedo respecto al art. 39.4 de la Ley 6/1984 que confería a los Consejeros el privilegio citado de índole procesal. El proceso fue consecuencia de la interposición de una querrela contra el Consejero de Educación por injurias graves, que fueron publicadas en el diario *Nueva España* de Oviedo. El Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de los de Oviedo acordó incoar diligencias previas, resolviendo —por Auto de 13 de noviembre de 1986— remitir las actuaciones a la Audiencia Territorial en estricta aplicación del art. 39 de la Ley 6/1984. La Audiencia, tras oír al Ministerio Fiscal y a las partes comparecientes, dictó Auto, elevando la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (14).

El TC, mediante la oportuna providencia, decidió admitir la cuestión, dando traslado de la misma al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Junta General y al Consejo de Gobierno del Principado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado. Comparecieron el Fiscal General del Estado, el abogado del Estado, así como la Junta General y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. Importa destacar que el Fiscal General del Estado entendió que no era procedente estimar la cuestión de inconstitucionalidad, en función de distintos datos:

procesales y de la defensa judicial de los derechos y deberes derivados de esa relación arrendaticia, de manera que la competencia autonómica para legislar sobre estos arrendamientos no conlleva una competencia legislativa de carácter procesal para establecer una regulación singular de ordenación del proceso.»

(14) El querrellado, el Consejo de Gobierno y la Junta General de la Comunidad Autónoma se opusieron obviamente al emplazamiento de la cuestión, apoyando, por contra, la decisión de la Audiencia el querellante y el Ministerio Fiscal.

Interesa destacar que, en los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias* (dirigidos por R. BOCANEGRA SIERRA, Mat-Ieal, Madrid, 1987), el jurista encargado del análisis de los preceptos estatutarios relativos al Estatuto de los Consejeros, F. FERNÁNDEZ PÉREZ (que, por cierto, detentaba la Consejería de Presidencia del Gobierno autónomo), no encontró indicios de inconstitucionalidad en el art. 39 de la Ley 6/1984 al estudiar el tema.

a) Era improcedente —para el Fiscal General— concluir que había existido infracción del principio de igualdad, ya que artículos similares —ubicados en Estatutos de Autonomía— no habían merecido la consideración de discriminatorios. Se trataría, por tanto, de un problema de índole formal. En este punto, el argumento esgrimido por la Audiencia relativo a la necesidad de que el principio de igualdad debe ser objeto de Ley Orgánica va contra la propia naturaleza del derecho a la igualdad que no es objeto de desarrollo en sentido estricto. Igualmente, la tacha relativa a una hipotética modificación del Estatuto de Autonomía carecía de fundamento, ya que si el Estatuto nada decía —salvo la remisión del Estatuto de los Consejeros a norma con rango legal—, es imposible que se produjese dicha alteración de los contenidos estatutarios.

b) Un segundo razonamiento hacía referencia a la «delegación» efectuada por el Estatuto de Autonomía a Ley de la Asamblea Legislativa asturiana. Es claro, para el Fiscal General del Estado, que cuando el art. 33.2 del Estatuto de Autonomía del Principado menciona el Estatuto de los Consejeros se refiere a la totalidad de su régimen jurídico, incluyendo, claro está, la responsabilidad de los mismos.

c) Mayor complejidad presentaba la problemática derivada de la posible infracción de los arts. 149.1.5.º y 6.º, concernientes a la Administración de Justicia y a la legislación procesal, en su relación con el art. 122. En este punto, el Fiscal General del Estado entendió que la competencia de los Tribunales podía complementarse con otras normas distintas de la LOPJ, máxime cuando esta misma norma remitía importantes aspectos a disposiciones estatutarias.

También en alguno de los fundamentos esgrimidos por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias hay elementos de interés, ya que se afirmaba que la Ley 6/1984 se limitaba a llenar un vacío estatutario. Dicha operación, al decir del letrado de la Comunidad Autónoma, era perfectamente constitucional, puesto que en ningún precepto del bloque de constitucionalidad se contiene una reserva de norma estatutaria para regular esta cuestión. Por su parte, el Presidente de la Junta General alegó que la remisión constitucional del art. 147 CE al Estatuto no es absoluta, toda vez que admite complemento normativo legislativo, posibilitando una remisión estatutaria a normas con rango legal.

El TC, ya en sus fundamentos jurídicos, delimita precisamente la cuestión rechazando las accesorias y, con ellas, algunos de los argumentos del Auto de la Audiencia, tales como la alegación relativa a la infracción de la competencia estatal sobre la Administración de Justicia. De este modo, se centra la cuestión en la posible infracción de los principios de competencia y de jerarquía normativa, de modo que el debate se concreta en la posibilidad de que la

Ley asturiana haya adoptado un Fuero privilegiado para los miembros del Consejo de Gobierno (15).

Con respecto a la vulneración del principio de jerarquía normativa, el Tribunal entiende que no se produce una modificación de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, tratándose de una situación sustancialmente distinta a la que consagró la Ley vasca 2/1981, de 12 de febrero, que alteró profundamente el régimen de inmunidades dispuesto estatutariamente para los miembros del Parlamento Vasco, lo que mereció la oportuna declaración de inconstitucionalidad mediante la STC 36/1981, de 12 de noviembre (16). En el caso estudiado, el Estatuto no contiene previsión alguna al respecto por lo que difícilmente puede encontrarse una innovación del contenido del mismo (17).

El núcleo del problema se encuentra, sin embargo, en la negación por el TC de las afirmaciones del Consejo de Gobierno y de la Junta del Principado en el sentido de entender que el Estatuto de Autonomía contenía una habilitación legal correcta para regular el régimen de los Consejeros comprensiva del fuero privilegiado. Dicha operación estaría amparada —según los representantes de las instituciones asturianas— por las competencias de autoorganización.

El TC hace caso omiso de esta argumentación, sosteniendo, dado el silencio estatutario, la imposibilidad de que una ley autonómica pueda incorporar estas modulaciones, habida cuenta de lo establecido en la LOPJ en aplicación de las competencias estatales sobre legislación procesal. De este modo, la

(15) Se rechaza, por tanto, el alegato relativo al principio de igualdad que llevaría, según algunas opiniones doctrinales, a interpretar restrictivamente todo privilegio procesal por razón del cargo o función. Véase C. ALVAREZ-LINERA Y URÍA, *Enjuiciamiento de autoridades y funcionarios locales y autoridades autonómicas*, «La Ley», 11 de agosto de 1989, número 2292, quien menciona la elevación de la cuestión de inconstitucionalidad en relación al caso que nos ocupa.

(16) Favorable al pronunciamiento del TC, pero añadiendo fundamentaciones, véase P. FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 196 y sigs. Unas reflexiones sobre la inmunidad pueden verse en E. GARCÍA, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989.

(17) Lo dice muy claramente el TC, en su Fundamento jurídico 3.º, al expresar lo siguiente: «Dada la falta de previsión estatutaria al respecto, no puede decirse que el artículo 39.1 cuestionado haya modificado lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Asturias sobre el *status* de los Consejeros, ya que en el mismo no se contiene previsión alguna acerca de su Fuero procesal. En esto se diferencia sustancialmente el presente caso del resuelto por la STC 36/1981, invocada en el Auto de planteamiento y también por los comparecidos en el proceso. Se declaró en dicha Sentencia la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley impugnada del Parlamento Vasco, porque los mismos modificaban el artículo 26.6 del EAPV, sobre inmunidad de los parlamentarios, convirtiendo la inmunidad parcial prevista en dicho Estatuto en inmunidad plena; y esta modificación se hacía sin haberse observado lo dispuesto en la Constitución (art. 147.3) y en el propio Estatuto (arts. 46 y 47) para la modificación de los Estatutos de Autonomía.»

competencia de autoorganización tendría como obvias limitaciones los títulos competenciales estatales (18).

V. CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE LA SENTENCIA COMENTADA

La doctrina del TC, a pesar de que la problemática referida dista de ser un asunto de fácil resolución, puede ser objeto de importantes matizaciones, toda vez que ha supuesto una interpretación sumamente restringida de las competencias de autoorganización.

En primer lugar, ha de reiterarse —como principio general— el amplio margen de que disfruta la Comunidad Autónoma para regular los órganos que forman su esquema institucional básico. Entre ellos, ha de comprenderse necesariamente a los miembros de los Consejos de Gobierno autonómicos.

En segundo término, debe decirse que no se ha producido conculcación —al menos, manifiesta— de las competencias estatales sobre legislación procesal. De este modo, la infracción de la esfera de responsabilidad estatal se produciría ante una regulación de las características generales del aforamiento, pero, en ningún caso, puede entenderse que existe dicha infracción si lo que hace la ley es prever la aplicación del Fuero privilegiado en ciertos supuestos actuando las competencias de autoorganización. Se produciría algo parecido a la situación de las regulaciones sectoriales autonómicas que incluyen previsiones expropiatorias, de las que —a pesar de que es incuestionable la competencia estatal sobre la legislación de expropiación forzosa— el TC ha declarado su legitimidad competencial, toda vez que se limitan a recoger la potestad expropiatoria entre sus instrumentos de actuación y a definir alguna *causa expropriandi* vinculada a su esfera de intereses (19).

(18) Un ejemplo reciente de esta misma doctrina puede consultarse en la STC 146/1993, de 29 de abril, sobre la Ley aragonesa 8/1987, de 15 de abril, de Creación, Organización y Control Parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, donde se dice que «no basta con invocar la potestad autonómica de autoorganización allí donde existe un límite fijado por una norma estatal con rango de básica».

(19) Es conveniente citar aquí la STC 37/1987, de 26 de marzo, relativa a la Ley andaluza de Reforma Agraria:

«... Ahora bien, salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde un punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden servirse para el logro de sus fines cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social *propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari*. En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también, en su caso, la definición de la concreta causa

Como tercera consideración, cabe recordar que la propia LOPJ remite a las normas estatutarias autonómicas los aspectos citados del régimen personal de los Consejeros. Ante esta situación, exigir que sea el mismo Estatuto de Autonomía el que delimite minuciosamente cada uno de los aspectos del citado régimen jurídico llevaría, aplicando el mismo principio, a considerar inconstitucionales buena parte de las leyes autonómicas de gobierno al haber sido prácticamente absolutas protagonistas de la regulación de sus instituciones de autogobierno a pesar de lo dispuesto en el art. 147 de la CE que emplazaba a los Estatutos a cumplir esta función (20). No puede entenderse, en definitiva, que el reenvío efectuado al Estatuto de Autonomía por la LOPJ sea tan rígido que no permita la posterior remisión a norma con rango legal, máxime cuando ésta se limita a aplicar las características del aforamiento a un órgano institucional fundamental de la Comunidad Autónoma

expropiandi, son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales. De hecho 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».

Sobre esta doctrina, véase J. BERMEJO VERA, *La «exclusividad» de la reserva estatal respecto de la legislación sobre expropiación forzosa*, «DA» núm. 222, 1990, págs. 156 y sigs.

Por lo demás, las previsiones de orden procesal en legislaciones de competencia autonómica no se reducen a las disposiciones organizativas. Así, numerosas leyes de espacios naturales autonómicas establecen una acción pública, sin estar consignada, con carácter general, en la regulación estatal. Puede consultarse, entre otras, la Ley aragonesa 5/1991, de 8 de abril, de Declaración de la Reserva Natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro, cuyo art. 16 determina que es «pública cualquier acción encaminada a exigir ante los organismos administrativos y judiciales la estricta observancia del régimen de protección establecido para la Reserva Natural». La norma aragonesa, al igual que las que tienen un tenor similar, no define lo que es la acción pública, que es competencia estatal, pero sí establece la existencia de la misma en una regulación vinculada a su esfera de intereses y competencias.

(20) J. M. CASTELLS ARTECHE, *Las Administraciones autonómicas en la nueva fase*, «Cuestiones finiseculares de las Administraciones Públicas», HAAE/IVAP-Civitas, Madrid, 1991, pág. 37, ha reflejado la prioridad estatutaria sobre los aspectos competenciales en relación a los organizativos.

