

**SOBRE LA EXIGENCIA -Y EVENTUALES CONSECUENCIAS-
DE UNA MAYORÍA DE TRES QUINTOS PARA LA
APROBACIÓN DE LA LEY DE DESARROLLO DE LA
COOFICIALIDAD LINGÜÍSTICA EN ASTURIAS**

Miguel Ángel Presno Linera

**Catedrático de Derecho constitucional de la Universidad de
Oviedo**

Sumario: 1.- Análisis de las mayorías previstas en el Estatuto de Autonomía para Asturias y en el Reglamento de la Junta General del Principado en orden a la adopción de decisiones y la aprobación de normas. 2.- ¿Puede imponerse en el Estatuto una mayoría más cualificada para aprobar la ley de cooficialidad lingüística que la prevista en esa misma norma para aprobar la ley electoral, la ley del Gobierno, el Reglamento de la Junta General, una moción de censura o una propuesta de reforma constitucional? 3.- ¿Qué efectos produciría una declaración estatutaria de cooficialidad sin posterior desarrollo legislativo? 4.- Conclusiones

En las páginas siguientes se estudiará si es jurídicamente posible establecer en la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias una previsión que condicione la aprobación de una futura Ley que desarrolle la cooficialidad lingüística del asturiano y del gallego-asturiano a que la misma cuente con el voto favorable de los tres quintos de la Junta General del Principado.

También se analizará qué consecuencias podrían derivarse de la existencia de una previsión estatutaria que no tuviera el desarrollo legal correspondiente por no haber una mayoría parlamentaria suficiente para la aprobación de la Ley de cooficialidad.

1.- Análisis de las mayorías previstas en el Estatuto de Autonomía para Asturias y en el Reglamento de la Junta General del Principado en orden a la adopción de decisiones y la aprobación de normas.

En primer lugar, debe recordarse que, según lo previsto en el artículo 27.4 del vigente Estatuto de Autonomía para Asturias, “para la deliberación y adopción de acuerdos, la Junta [General del Principado] ha de estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos se adoptan por mayoría de los presentes si el Estatuto, las Leyes o el Reglamento no exigen otras mayorías más cualificadas”.

Así pues, la “regla” para la toma de acuerdos y, en principio, para la aprobación de cualquier ley es la mayoría de votos (más votos a favor que en contra) y eso es lo habitual en el proceder de cualquier Cámara parlamentaria. No obstante, el propio Estatuto de Autonomía para Asturias permite la existencia de mayorías más exigentes si tal requisito se incluye en dicha Ley Orgánica o si viene demandada por otras normas, como el Reglamento de la Cámara autonómica asturiana.

Y si vamos al articulado del Estatuto de Autonomía encontramos varias mayorías más exigentes que la simple, siendo, a su vez, la “regla” de dichas mayorías la absoluta (la mitad más uno de la Cámara, 23 votos):

así, el artículo 25 dispone que “por ley del Principado, cuya aprobación y reforma requiere el voto de la mayoría absoluta de la Junta General, se fijará el número de miembros, entre treinta y cinco y cuarenta y cinco, sus causas de inelegibilidad e incompatibilidad y las demás circunstancias del procedimiento electoral”;

el artículo 28 prevé que “la aprobación del Reglamento y su reforma precisarán el voto favorable de la mayoría absoluta”;

el artículo 32 establece que “la elección [del Presidente de la Comunidad Autónoma] se hará por mayoría absoluta de los miembros de la Junta en primera convocatoria, y por mayoría simple en las

posteriores” y que “una ley del Principado, aprobada por el voto favorable de la mayoría absoluta, determinará el estatuto personal, el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del Presidente”;

el artículo 33 dispone que “por ley del Principado, aprobada por mayoría absoluta, se regularán las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes” y el 34 que “una ley de la Junta, aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, regulará la responsabilidad establecida en el número anterior y, en general, las relaciones entre dicha Junta y el Consejo”.

Conforme al artículo 35.2, “la Junta General puede exigir la responsabilidad política del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura...”

Finalmente, y en relación con la reforma del Estatuto, el artículo 56.2 exige que el proyecto de reforma sea aprobado por la Junta General del Principado por mayoría de tres quintos de sus miembros y sometido ulteriormente a la aprobación de las Cortes Generales como Ley Orgánica” pero, conforme al artículo 56.bis, cuando la reforma de este Estatuto tenga únicamente por objeto la ampliación de competencias en materias que no estén constitucionalmente reservadas al Estado, el proyecto de reforma deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de la Junta General, antes de su ulterior aprobación por las Cortes Generales como Ley Orgánica”.

En definitiva, y salvo error u omisión, la exigencia en el propio Estatuto de Autonomía de una mayoría de tres quintos solo está prevista para uno de los tipos de reforma estatutaria.

Por su parte, el Reglamento de la Junta General, y a título de ejemplos, prevé la suspensión de un diputado podrá ser suspendido en sus derechos y deberes cuando, siendo firme un auto de procesamiento, el Pleno, previo dictamen motivado de la Comisión de Reglamento, lo acuerde por mayoría absoluta (artículo 24), que para la elección de

Presidente [de la Cámara], cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta, y resultará elegido el que obtenga la mayoría absoluta. Si no la obtuviera en primera votación ninguno de los candidatos, se repetirá la elección entre los que hayan alcanzado las dos mayores votaciones, y resultará elegido el que obtenga mayor número de votos. Como regla, “los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los presentes del órgano correspondiente si el Estatuto de Autonomía, las leyes o este Reglamento no exigen otras mayorías” (artículo 105).

Conforme al artículo 156, “la aprobación de las leyes para las que el Estatuto de Autonomía exige mayoría cualificada requerirá el voto favorable de dicha mayoría en una votación final sobre el conjunto del texto... Si no se alcanzare la mayoría requerida, será remitida a la Comisión, que deberá emitir nuevo dictamen en el plazo de quince días. El debate sobre este nuevo dictamen se ajustará a las normas que regulan los de totalidad. Si en la votación se consiguiera el voto favorable de la mayoría requerida, se considerará aprobado y, en caso contrario, definitivamente rechazado”.

Y cuando se trate de iniciativas de reforma constitucional (hay una remitida al Congreso de los Diputados en 2014 promoviendo la reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución española que ni siquiera ha sido objeto de debate de toma en consideración en dicha Cámara) o de iniciativa legislativa ante las Cortes, “las proposiciones y proyectos se tramitarán por el procedimiento legislativo común y habrán de ser aprobados en votación de totalidad por mayoría absoluta de la Cámara” (artículo 163 del Reglamento de la Junta General del Principado).

En el mismo sentido, la eventual interposición por la Cámara de recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley del Estado exigirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno o, en su caso, de la Diputación Permanente (artículo 269).

El Reglamento ha previsto la exigencia de 3/5 para la declaración de incompatibilidad sobrevenida o de incumplimiento de los deberes propios del cargo de Síndico (artículo 227.3.d) y la Ley que regula la institución, 3/2003, dispone (artículo 23) que “los Síndicos serán tres, elegidos por la Junta General del Principado de Asturias, por mayoría de tres quintos...”; esa misma mayoría también es la prevista para la elección de los dos miembros del Consejo Consultivo que corresponde nombrar a la Junta General (Ley 1/2004).

Vemos, pues, que hasta la fecha la exigencia de una mayoría de 3/5 es una excepción dentro de las excepciones a la mayoría simple y se ha reservado, además de para una de las reformas estatutarias, para el nombramiento de determinados cargos mientras que la mayoría absoluta se ha previsto, entre otras cosas, para la elección del presidente de la Comunidad y del de la Junta General en primera votación, la aprobación del sistema electoral, del Reglamento de la Junta y de la Ley del Gobierno o para que prospere una moción de censura, la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley estatal o la de una iniciativa autonómica de reforma constitucional.

2.- ¿Puede imponerse en el Estatuto una mayoría más cualificada para aprobar la ley de cooficialidad lingüística que la prevista en esa misma norma para aprobar la ley electoral, la ley del Gobierno, el Reglamento de la Junta General, una moción de censura o una propuesta de reforma constitucional?

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de una manera a veces más clara y otras más ambigua, admite que si bien la regla de funcionamiento de las Cámaras es la mayoría simple caben excepciones a la misma en forma de mayorías más cualificadas; así, según la STC 179/1989, de 2 de noviembre, “el carácter democrático del Estado Español que proclama el art. 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios

(estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; pero ello no implica que tal mayoría haya de ser forzosamente la mayoría simple.

Aun cuando efectivamente sea esta la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios, no cabe excluir que en algunos de ellos, en aras de obtener un mayor consenso, para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, se exijan mayorías cualificadas; la misma Constitución prevé mayorías de este tipo en diversos supuestos (así, arts. 74.2, 81.1, 90.2, 99.3, 113.1, 150.3, 155.1 y 159.1, entre otros). No puede, por tanto, reputarse inconstitucional, en principio, por vulneración de lo dispuesto en el art. 1.1 C.E., la exigencia de una mayoría cualificada en determinados procedimientos parlamentarios de las Asambleas de las Comunidades Autónomas” (Fundamento Jurídico, FJ, 7).

En esta línea, ningún reparo puede existir para que un Estatuto de Autonomía pueda, en tanto que «norma institucional básica» (art. 147.1 C.E.) y, por tanto, norma sobre la producción del derecho propio de la Comunidad Autónoma, imponer una mayoría en orden al ejercicio de la competencia legislativa autonómica sobre la materia (STC 225/1998, de 25 de noviembre).

«Nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas” [SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 A); 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3 A) a); y 124/2003, de 19 de junio, FJ 11], de modo tal que... el procedimiento legislativo se ha ordenado con arreglo al denominado principio mayoritario que constituye una “afirmación del principio democrático, respecto del cual toda mayoría cualificada ... debe mantenerse en términos de excepción a la regla” (STC 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 11), al ser excepcional “la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria” [SSTC 160/1987,

de 27 de octubre, FJ 2; y 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3 A)] (STC 136/2011, de 13 de septiembre).

Caben, pues, mayorías más cualificadas que la simple pero con carácter excepcional y para la consecución de un mayor acuerdo, para proteger a las minorías o si hay otro “objeto razonable” y, dentro de esa gradación de mayor exigencia, tendría que entenderse especialmente “razonable” exigir tres quintos y no mayoría absoluta.

En pocas palabras, y al margen del caso concreto, una mayoría más agravada que la simple hace posible que se incremente el número de sujetos sometidos a una norma que participan en la aprobación de la misma y favorece la integración de las minorías; como contrapartida, esa mayoría agravada puede propiciar el bloqueo de decisiones con amplio respaldo político y social pero que no convencen a las minorías, cuya capacidad de influencia será mayor cuanto mayor sea, valgan las redundancias, la mayoría requerida.

En todo caso, no parece que la introducción de la mayoría de tres quintos como condición para la futura aprobación de la Ley de cooficialidad lingüística suponga una infracción del ordenamiento constitucional.

3.- ¿Qué efectos produciría una declaración estatutaria de cooficialidad sin posterior desarrollo legislativo?

El establecimiento de la cooficialidad en Asturias tendría su base en el artículo 3.2 de la Constitución y en el artículo correspondiente del Estatuto de Autonomía modificado al afecto. Y una vez entrase en vigor la reforma estatutaria y, por utilizar las palabras del Tribunal Constitucional en la STC 82/1986, de 26 de junio, “la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes...” (FJ 2).

Y en el FJ 7 de esa misma STC se añade que “... el sistema de cooficialidad territorial establecido por el art. 3.2 de la Constitución hace

(de acuerdo con lo dispuesto en los Estatutos) que la declaración de una lengua española distinta del castellano como oficial afecte tanto a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en cuestión como a los poderes públicos del Estado radicados en el ámbito territorial de la Comunidad, y que puedan los ciudadanos relacionarse con todos ellos en cualquiera de las dos lenguas oficiales...”

Como es evidente, la declaración de cooficialidad en el Estatuto de Autonomía no implicará una regulación detallada de los derechos derivados de la misma, algo para lo que hace falta la colaboración del Parlamento autonómico, que, en cumplimiento de esa proclamación estatutaria, “debe” desarrollarla; en palabras, otra vez del TC, “los Estatutos contienen, de esta suerte, mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de las lenguas propias de las respectivas Comunidades Autónomas...” (STC 82/1986, FJ 4).

En la misma línea, la STC 87/1997, de 24 de abril, dejó dicho (FJ 3 y 4) que “... la Constitución en su art. 3.2 remite a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con lengua propia distinta del castellano la decisión sobre la declaración de la oficialidad de esa lengua y acerca de su régimen jurídico. A su vez los Estatutos concretan esta remisión constitucional mediante preceptos, situados en los Títulos preliminares respectivos, en los que, después de efectuar la declaración de la oficialidad de la lengua propia de la Comunidad y reiterar la del castellano, lengua oficial común, incluyen un mandato dirigido a las correspondientes instituciones autonómicas de gobierno para que adopten las medidas necesarias en orden a asegurar el conocimiento de ambos idiomas y a garantizar la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos, así como el uso normal y oficial de las lenguas oficiales”.

En esa misma sentencia se añade algo muy importante: “...determinar cuáles sean las consecuencias genéricas o el alcance del

contenido inherente de la oficialidad es cosa que aquí no es necesario analizar con pretensiones de exhaustividad... basta señalar que el Tribunal siempre ha considerado como tales, entre otras, el establecimiento de los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos frente a todas las Administraciones Públicas -por ejemplo, el derecho a poder dirigirse a ellas en cualquiera de las lenguas oficiales en la Comunidad- y la proclamación de la plenitud e igualdad de efectos jurídicos de los documentos redactados en cualquiera de esas lenguas”.

Parece, pues, que la declaración de cooficialidad del asturiano y el gallego asturiano en el Estatuto de Autonomía para Asturias generaría el derecho a poder dirigirse a cualquiera de las Administraciones Públicas en esas lenguas y a hacerlo en términos de igualdad con el castellano.

Y es que la jurisprudencia más reciente del TC (STC 31/2010, de 28 de junio) se ha decantado por una forma de oficialidad lingüística basada en el “equilibrio inexcusable” en la posición jurídica de las lenguas, que opera como límite infranqueable incluso para el legislador estatutario.

Ahora bien, tras la declaración de cooficialidad del asturiano y gallego asturiano y los consiguientes derechos lingüísticos reconocidos en relación con la Administración pública es precisa la articulación de garantías prestacionales que van más allá de la aprobación de una ley de cooficialidad y se requiere también una planificación de los medios materiales y personales necesarios para que no sean derechos meramente teóricos o ilusorios. Por ese motivo, es lógico que el proceso se desarrolle de manera gradual, lo que, como ha dicho el profesor Xabier Arzoz Santisteban, no significa posposición o diferimiento indefinido, sino efectividad escalonada y planificada en el tiempo.

En definitiva, la exigencia de que la eventual ley de cooficialidad sea respaldada por una mayoría especialmente cualificada de tres quintos puede, como es bien conocido, dificultar su aprobación y, en consecuencia, su plena efectividad práctica, lo que no es descartable que acabe generando una judicialización del proceso para que sean los

juzgados y tribunales los que, en lugar del legislador autonómico llamado a hacerlo, garanticen la eficacia de la declaración estatutaria.

Para, en su caso, tratar de evitar esta situación de interinidad y/o conflictividad jurisdiccional podría incluirse en la propia reforma del Estatuto de Autonomía para Asturias una disposición transitoria en la que, de alguna manera, se concretasen, mientras no se aprobara la ley de la cooficialidad, específicas facultades de la ciudadanía en orden al ejercicio de los derechos lingüísticos.

4.- Conclusiones.

Primera.-hasta la fecha la exigencia de una mayoría de tres quintos es una excepción dentro de las excepciones a la mayoría simple y se ha reservado, además de para una de las reformas estatutarias, para el nombramiento de determinados cargos.

La mayoría absoluta se ha previsto, entre otras cosas, para la elección del presidente de la Comunidad y del de la Junta General en primera votación, la aprobación del sistema electoral, del Reglamento de la Junta y de la Ley del Gobierno o para que prospere una moción de censura, la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley estatal o la de una iniciativa autonómica de reforma constitucional.

Segunda.-Cabén mayorías más cualificadas que la simple pero con carácter excepcional y para la consecución de un mayor acuerdo, para proteger a las minorías o si hay otro “objeto razonable” y, dentro de esa gradación de mayor exigencia, tendría que entenderse especialmente “razonable” exigir tres quintos y no mayoría absoluta.

Tercera.- Una mayoría más agravada que la simple permite que se incremente el número de sujetos sometidos a una norma que participan en la aprobación de la misma y favorece la integración de las minorías; como contrapartida, esa mayoría agravada puede propiciar el bloqueo de

decisiones con amplio respaldo político y social pero que no convencen a las minorías, cuya capacidad de influencia será mayor cuanto mayor sea, valgan las redundancias, la mayoría requerida.

Cuarta.- En todo caso, la introducción de la mayoría de tres quintos como condición para la futura aprobación de la Ley de cooficialidad lingüística no implicaría una infracción del ordenamiento constitucional.

Quinta.- La declaración de cooficialidad del asturiano y el gallego asturiano en el Estatuto de Autonomía para Asturias generaría el derecho a poder dirigirse a cualquiera de las Administraciones Públicas en esas lenguas y a hacerlo en términos de igualdad con el castellano.

Sexta.- La exigencia de que la ley de cooficialidad sea respaldada por una mayoría especialmente cualificada de tres quintos puede dificultar su aprobación y, en consecuencia, su plena efectividad práctica, lo que no es descartable que acabe generando una judicialización del proceso para que sean los juzgados y tribunales los que, en lugar del legislador autonómico llamado a hacerlo, garanticen la eficacia de la declaración estatutaria.

Séptima.- Para, en su caso, tratar de evitar esta situación de interinidad y/o conflictividad jurisdiccional podría incluirse en la propia reforma del Estatuto de Autonomía para Asturias una disposición transitoria en la que, de alguna manera, se concretasen, mientras no se aprobara la ley de la cooficialidad, específicas facultades de la ciudadanía en orden al ejercicio de los derechos lingüísticos.