

# COMPETENCIAS EJECUTIVAS Y POTESTAD REGLAMENTARIA

**Xavier Bernadí Gil**

Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad Pompeu Fabra

SUMARIO: 1. Planteamiento del problema. – 2. Antecedentes: la cuestión en la II República. – 3. Entre el silencio constitucional y la oscuridad estatutaria. – 4. La desafortunada doctrina del Tribunal Constitucional. 4.1. Legislación y ejecución son expresiones amplias que admiten más de una interpretación. 4.2. El uso de controvertidos argumentos dogmáticos como solución. 4.3. La interpretación finalista: de la ordenación general de la materia a la necesidad de una regulación uniforme. 4.4. La errónea interpretación de los antecedentes y de los primeros Estatutos de autonomía. 4.5. La adopción de criterios de oportunidad: lo más conveniente desde la perspectiva de la técnica legislativa. – 5. La reacción doctrinal, entre el aplauso y la crítica. – 6. Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria en los nuevos Estatutos de Autonomía: *What's new?* 6.1. La reivindicación estatutaria del poder reglamentario. 6.2. El resultado del proceso estatutario: ¿se ha asumido la potestad reglamentaria sustantiva como facultad inherente a las competencias ejecutivas? 6.3. Una propuesta de interpretación. – Bibliografía citada. – *Resumen-Resum-Abstract*.

---

## 1. Planteamiento del problema

“Lo que sí debe entenderse prohibido (...), en cuanto contrario al principio de autonomía, cuyo juego no puede excepcionarse sino de modo expreso, es (...) que el Gobierno central pueda por su propia autoridad dictar Reglamentos en aquellas materias en las que las competencias de ejecución estén atribuidas a las autoridades regionales”.

E. García de Enterría y T. R. Fernández  
*Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 3.<sup>a</sup> ed. (1980), p. 290 [tesis abandonada por los autores en posteriores ediciones del *Curso*]

Cuando el Estado autonómico daba sus primeros pasos, la doctrina más autorizada ya advirtió que el reparto de las competencias ejecutivas era un tema especialmente descuidado en la Constitución. Afirmaba con razón Muñoz Machado que el tratamiento constitucional de dicha cuestión constituía “uno de los puntos negros más señalados del título VIII”.<sup>1</sup> El problema más grave puede identificarse, ciertamente, con la ausencia de una cláusula constitucional de carácter general sobre el modelo de ejecución adoptado y sobre su mayor o menor proximidad con los dos modelos básicos conocidos en el Derecho comparado: el propio del federalismo anglosajón (basado en el principio de que el autor de la norma es también el encargado de ejecutarla) o el establecido en el federalismo germánico (conocido, asimismo, como “federalismo de ejecución”, al partir de la regla general de la ejecución por los *Länder* de la legislación federal).

Igualmente grave es el silencio que guarda la Constitución sobre una cuestión de gran trascendencia política y jurídica como es la de la titularidad de la potestad reglamentaria en aquellos supuestos en que corresponde al Estado dictar la legislación y a las comunidades autónomas ejecutarla. Como reconocía García de Enterría en los inicios del Estado autonómico, “el tema es de una especial complejidad y los juristas deben volcar sobre él una atención inmediata y detenida”.<sup>2</sup>

No puede decirse que los Estatutos de Autonomía no resolvieran tal problema, ni que lo hiciesen excluyendo la potestad reglamentaria de las competencias autonómicas. Como veremos, sin embargo, las cláusulas estatutarias no eran claras, ni inequívocas, ni homogéneas. El problema se desplazaba, así, al Tribunal Constitucional, quien, después de unos titubeos iniciales, sentaría una doctrina especialmente contundente al respecto, doctrina que se ha mantenido hasta la actualidad y que, por el momento, se encuentra plenamente consolidada. El núcleo de la citada doctrina puede sintetizarse mediante el concepto “material” de legislación, utilizado por el Tribunal Constitucional para equiparar *legislación* con *normación* y *ejecución* con *aplicación*, con la única excepción de los reglamentos internos o de carácter organizativo. De esta forma, la principal manifestación de la potestad

1. S. Muñoz Machado (1982, p. 444).

2. E. García de Enterría (1980, p. 30).

reglamentaria –la aprobación de reglamentos generales de carácter sustantivo o *ad extra*– queda en manos del Estado, con lo que se deja establecida una regla ciertamente paradójica: en nuestro sistema, los reglamentos “ejecutivos” no son *ejecución*, sino *legislación*.

La doctrina constitucional mencionada, particularmente monolítica en este punto, ha gozado y sigue gozando de la aceptación mayoritaria de nuestra doctrina científica, pero la propia debilidad de las bases sobre las que se asienta ha propiciado el replanteamiento directo y frontal de la cuestión discutida en el proceso de elaboración de los nuevos Estatutos de Autonomía. Así, el Estatuto catalán de 2006 afirma en la actualidad que “corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado” (art. 112). Aunque dicha previsión se aleja considerablemente de sus planteamientos iniciales, mucho más nítidos e inequívocos, se ha llegado a afirmar que vulnera la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional, lo que explica que el precepto citado haya pasado a engrosar las soluciones estatutarias que se encuentran impugnadas ante el Tribunal y que exigirán un pronunciamiento expreso por parte del mismo.

El presente trabajo pretende aportar algunas luces sobre el tema, a partir de un análisis que nos ha llevado a un posicionamiento personal que ya avanzamos que difiere notablemente del sostenido con carácter mayoritario.

## 2. Antecedentes: la cuestión en la II República

“Si el Gobierno de la República se reserva la facultad de dictar reglamentos, aun para aquellas leyes cuya ejecución corresponde a las autoridades regionales, contradice el derecho de éstas, ya que la potestad de ejecutar las leyes implica, como una de sus atribuciones esenciales, la potestad reglamentaria”.

A. Royo Villanova

*La Constitución española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*, 1934.

Las soluciones constitucionales adoptadas durante la II República española ejercieron una influencia directa sobre el Título VIII de la Constitución de 1978 y nos ofrecen la clave explicativa de muchas de

las previsiones hoy vigentes,<sup>3</sup> lo que permite utilizarlas como un canon hermenéutico especialmente relevante. Pues bien, tanto el proyecto de Estatuto de Cataluña (Estatuto de Núria), como –a la vista del mismo– la Constitución de 1931, como –lógicamente– el Estatuto de Cataluña finalmente aprobado en 1932, acogen la técnica competencial consistente en reservar la legislación sobre determinadas materias al poder central, atribuyendo la ejecución de dicha legislación estatal a los poderes regionales. Dicha técnica procedía del federalismo germánico y, más concretamente, de las soluciones incorporadas en las constituciones alemana y austriaca de aquella etapa, que ya habían tenido algún eco en proyectos estatutarios anteriores (proyecto de Estatuto de Autonomía, aprobado por la Mancomunidad de Cataluña en 1919).<sup>4</sup>

La Constitución republicana atribuyó al Estado la competencia exclusiva respecto de una primera lista de materias (art. 14), mientras que, en relación con un segundo listado de materias, únicamente le reservaba la legislación, de forma íntegra y exclusiva, permitiendo que la ejecución de dicha legislación correspondiera a las regiones autónomas, “en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes” (art. 15). Dicha técnica competencial se proyecta sobre trece ámbitos materiales, entre los que destacan las diversas ramas del ordenamiento jurídico, sectores económicos relevantes y las infraestructuras y comunicaciones. El Estatuto catalán de 1932 asumió –con excepciones y limitaciones puntuales– la competencia ejecutiva sobre la práctica totalidad de dichas materias (art. 5).

---

3. Como advirtió Muñoz Machado (1982, p. 85), “tal vez no se ha subrayado suficientemente que de esta regla general [la influencia de constituciones extranjeras en la Constitución de 1978] escapa casi por entero el Título VIII (...) que, sobre todo en la parte dedicada a las Comunidades Autónomas, ha adoptado soluciones que provienen de lo que estableció sobre autonomías regionales nuestra Constitución de 1931 (...) de donde se han traído la mayor parte de las soluciones (...)”.

4. El artículo 8 del mencionado proyecto estatutario disponía que “en materia de minas, aguas, caza, pesca, correos y telégrafos, aunque la facultad de hacer y modificar las leyes por las cuales se rigen corresponde al Parlamento español, la ejecución de dichas leyes dentro del territorio de Cataluña corresponderá al Gobierno regional, el cual asumirá todas las facultades que al Gobierno central y a sus diversos organismos atribuyen dichas leyes” (traducción nuestra); el artículo 9 contenía una previsión similar en materia social. En consecuencia, y hasta donde sabemos, el Estatuto de la Mancomunidad constituye el primer texto (para) constitucional que acoge, entre nosotros, la categoría de las competencias autonómicas ejecutivas.

El sistema competencial (más sistemático y completo que el actual) contenía asimismo una previsión muy relevante a nuestros efectos. En efecto, el artículo 20 de la Constitución disponía, en su segundo párrafo:

“El Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales”.<sup>5</sup>

De dicha afirmación puede deducirse, como hizo Muñoz Machado, que “la función ejecutiva, en relación con materias reguladas por el Estado, no comprende necesariamente la potestad reglamentaria”.<sup>6</sup> Sin embargo, nos parece igualmente diáfano que la función ejecutiva *tampoco excluye necesariamente la potestad reglamentaria*. Bien al contrario, por lo que parece, *la regla general consistía en que la potestad reglamentaria era inherente al ámbito funcional de las competencias ejecutivas* y que el artículo 20 simplemente permitía excepcionar esta regla general.

La interpretación que proponemos conduciría, entre otras, a las reglas siguientes: a) Cuando la ejecución de las leyes estatales corresponde a las Regiones autónomas, la Constitución reserva al Estado la facultad de dictar normas reglamentarias; b) Esta facultad es muy importante, ya que mediante reglamentos estatales muy concretos se puede reducir al mínimo el libre arbitrio de las autoridades regionales; c) El ejercicio de la facultad que se reserva al Estado es puramente potestativo; d) También es, en cierta manera, excepcional, en el sentido de que alcanza a los supuestos en que la potestad reglamentaria corresponde ordinariamente a las regiones autónomas (“aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales”); e) La ejecución de una ley estatal puede comportar la promulgación y la convivencia de normas reglamentarias estatales y re-

---

5. Tanta o mayor importancia tenía la previsión contenida en el primer párrafo del precepto citado, ya que se incorporaba ahí –o, al menos, así acabó interpretándose– una cláusula general favorable a la ejecución regional de toda la legislación estatal (art. 20: “Las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario, siempre conforme a este título”).

6. S. Muñoz Machado (1982, págs. 92-93).

gionales, ambas válidas; f) En caso de conflicto, el reglamento estatal desplaza al reglamento regional.<sup>7</sup>

A favor de esta línea interpretativa se puede aportar la opinión de alguien tan poco sospechoso de autonomista como A. Royo Villanova, catedrático de Derecho Administrativo y diputado en las Cortes Constituyentes, a quien le parecía:

“...doctrinalmente, absurdo, lo que dice el párrafo segundo del art. 20, puesto que si el Gobierno de la República se reserva la facultad de dictar reglamentos, aun para aquellas leyes cuya ejecución corresponde a las autoridades regionales, contradice el derecho de éstas, ya que la potestad de ejecutar las leyes implica, como una de sus atribuciones esenciales, la potestad reglamentaria”.<sup>8</sup>

Asimismo, según Jiménez Asensio, la redacción opaca del precepto:

“...no podía ocultar, en cambio, que la potestad reglamentaria era, en principio, una facultad inherente al concepto de ejecución. De todos modos, el matiz en este caso era importante: se habilitaba al Gobierno de la República para que –si lo estimaba oportuno– ejercitara esa competencia normativa en sustitución de la Región (...). Así, lo que en principio era una nítida división funcional, parece ofrecer, en este punto, un terreno próximo a la concurrencia.”<sup>9</sup>

### 3. Entre el silencio constitucional y la oscuridad estatutaria

La Constitución española de 1978 (en adelante, CE), apartándose en este punto de la Constitución republicana de 1931 y de otras

---

7. Dicha consecuencia deriva de la naturaleza de las competencias concurrentes –típicas del federalismo germánico inspirador del sistema republicano– propia de una y otra facultad, así como de la aplicación de la regla de prevalencia recogida asimismo dentro de este último sistema (art. 21 CE 1931: “El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos”).

8. A. Royo Villanova (1934, p. 77).

9. Jiménez Asensio (1993, págs. 123-124) y, en la misma línea, Cascajo Castro (1993, p. 23).

normas que le sirvieron de inspiración (como la Ley Fundamental de Bonn), no contiene ningún pronunciamiento sobre el régimen de la potestad reglamentaria en los supuestos de reparto competencial basados en el binomio legislación estatal y ejecución autonómica. Ante el silencio constitucional, la doctrina intentó encontrar alguna solución en el mismo texto de la CE, a partir del análisis de aquellos preceptos de la misma que utilizan términos coincidentes o próximos a los de *legislación* y *ejecución* (arts. 25.1, 53.3, 66.2, 97, 149.1 y 152.1, principalmente), pero dicho análisis no permite reducir la indeterminación constitucional sino que acaba por confirmarla.<sup>10</sup>

La notoria ambigüedad con que la CE rodea los conceptos de *legislación* y *ejecución* nos sitúa ante un doble y grave dilema: el término *legislación* ¿incluye únicamente las leyes formales o engloba todas las normas jurídicas dictadas sobre una materia determinada? La noción de *ejecución*, ¿incluye el desarrollo reglamentario de las leyes o debe restringirse a aquellas facultades simplemente aplicativas del ordenamiento jurídico? La importancia de estos interrogantes en el plano teórico se multiplica cuando las opciones por una respuesta u otra deben trasladarse al reparto funcional del poder dentro de un Estado de estructura compuesta. Por esta misma razón, nos parece evidente que las decisiones que se adopten al respecto deberían ser decisiones de rango constitucional.

Ahora bien, ante la indeterminación constitucional de los conceptos mencionados, la única conclusión general que, a nuestro juicio, puede sostenerse es que, en esta materia, la Constitución admitía desarrollos diversos o nos situaba ante un modelo ciertamente abierto.<sup>11</sup> La responsabilidad de concretar este modelo (es decir, de definir los conceptos de legislación y ejecución a efectos competenciales) quedaba diferida, así, principalmente, a los Estatutos de Autonomía.

Somos plenamente conscientes de que esta solución, ensayada de nuevo por los Estatutos de "nueva generación", no cuenta con un

10. *Vid.*, en este sentido, Jiménez Asensio (1993, págs. 125-129), quien acaba concluyendo que "la competencia autonómica de ejecución de la legislación del Estado no encuentra en la Constitución una definición de cuál pueda ser su contenido ni la forma de expresarse".

11. En el mismo sentido, *Vid.* Albertí Rovira (1989, p. 19) y Jiménez Asensio (1993, p. 128).

apoyo político y doctrinal unánime, como lo prueban las duras críticas formuladas a los preceptos estatutarios que definen las diversas categorías competenciales (arts. del 110 al 112 del nuevo Estatuto catalán, por ejemplo), así como la impugnación de tales preceptos ante el Tribunal Constitucional.<sup>12</sup> Sin embargo, lo cierto es que los Estatutos aprobados en la primera etapa del Estado autonómico también llevaron a cabo esta tarea, aunque sin levantar en esa etapa la polémica que ahora nos ha tocado vivir.

Como se verá, no puede decirse que estos primeros Estatutos de Autonomía no resolvieran el problema, ni que lo hicieran excluyendo la potestad reglamentaria sustantiva de las competencias de ejecución. Sí que es cierto, por el contrario, que las definiciones estatutarias del concepto de ejecución, normalmente lacónicas y de contornos difusos, son asimismo ambiguas y presentan acusadas divergencias entre sí, lo que impide toda interpretación hermenéutica con pretensiones globalizadoras. A pesar de ello, no nos parece lícito equiparar esta *diversidad* de soluciones –que el principio dispositivo impulsa claramente– con una *ausencia* de soluciones, ni sacrificar la plurali-

---

12. Las principales críticas doctrinales a la operación estatutaria de delimitación competencial fueron recogidas –y rebatidas– en el trabajo de C. Viver Pi-Sunyer, “En defensa dels Estatuts d’Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridiconstitucional”. En: *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1 (2005), especialmente págs. 97-104. Entre los recursos de inconstitucionalidad presentados contra el EAC 2006, destacaremos el presentado por los diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y, en particular, el fundamento número 5, de los referidos al Título IV del Estatuto, donde se afirma que el contenido de los artículos 110, 111 y 112 del mismo (relativos, respectivamente, a las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas), “procediendo a una definición y concreción del significado y contenido de las competencias autonómicas, pero también de las correlativas competencias estatales, excede del propio de la norma estatutaria, que asume de esa forma una función constitucional que no le corresponde” y que “además, los artículos 111 y 112 configuran las competencias compartidas y ejecutivas de la Generalitat de Catalunya dotándolas de un alcance funcional que restringe el reconocido en reiterada y constante jurisprudencia constitucional a las correlativas competencias estatales sobre las bases y sobre la legislación”. El texto completo de dicho recurso de inconstitucionalidad puede consultarse en el CD que se incluye en la obra de Tornos Mas, J. *Los Estatutos de autonomía de Cataluña*. Madrid: Lustel – Institut d’Estudis Autonòmics, 2007, donde se incorpora como documento núm. 6, apartado “VI. Documentos diversos”. Sobre el tema ha incidido la STC 247/2007, de 12 de diciembre, dictada en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y conocida una vez cerrado el presente trabajo, en cuyos FJ 7-10 se considera lícita, en términos generales, la opción de los Estatutos de llevar a cabo una delimitación funcional y material entre las competencias estatales y las autonómicas que incida en el alcance de las primeras.

dad estatutaria en beneficio de interpretaciones homogeneizadoras, orientadas a incrementar la racionalidad y eficacia del sistema.

El primer precepto que podemos traer a colación es el artículo 37.3 del vigente Estatuto gallego de 1981 (EAG), donde se afirma claramente que *“las competencias de ejecución en la Comunidad Autónoma llevan implícitas la correspondiente potestad reglamentaria, la administración y la inspección”*. La potestad reglamentaria no se asume de forma ilimitada, sino condicionada por el precepto citado con el siguiente tenor:

*“En los supuestos previstos en los artículos 28 [competencias de desarrollo legislativo y ejecución] y 29 [ejecución de la legislación del Estado], (...) el ejercicio de esas potestades por la Comunidad Autónoma se realizará de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado”*.

En definitiva, para los casos en que corresponde al Estado dictar la legislación y a la Comunidad Autónoma su ejecución, el art. 37.3 EAG permite que el Estado dicte reglamentos generales, pero no excluye de ninguna forma la potestad reglamentaria autonómica, sino todo lo contrario: asume expresamente dicha potestad y habilita a la Comunidad Autónoma para ejercerla, en ausencia de reglamentos estatales, con total libertad y, en caso de que existan, de conformidad con sus determinaciones.

El Estatuto catalán de 1979 (EAC 1979) consagra prácticamente las mismas soluciones, aunque con distinta literalidad. En efecto, su artículo 25.2 establece que:

*“En el caso de las materias señaladas en el artículo 11 de este Estatuto, o con el mismo carácter en otros preceptos del mismo [competencias de ejecución], su ejercicio deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado”*.

¿Excluye este precepto la potestad reglamentaria de las competencias ejecutivas de la Generalitat? No. El artículo 25.2 EAC 1979, en línea con su homólogo gallego, reconoce que el Estado puede dictar reglamentos y, en el caso de que existan, sujeta las competencias de

ejecución a las determinaciones contenidas en los mismos. Pero esta opción no equivale, ni de lejos, a una exclusión expresa o tácita del poder reglamentario de la Generalitat. Por ello mismo, nos parece sorprendente que una parte muy importante de los análisis doctrinales apunten, precisamente, en la dirección contraria. Dicha opción podría explicarse por las diferencias que presenta el precepto aprobado en relación con la redacción original que tenía en el Proyecto de Estatuto (Estatuto de Sau), donde se afirmaba categóricamente que:

*“Las competencias de ejecución de la Generalidad comportan en todo caso la potestad reglamentaria y la administración, incluida la inspección”.*<sup>13</sup>

A partir de la sustitución de la redacción transcrita por la redacción más restrictiva del art. 25.2 EAC 1979, diversos autores dedujeron una inequívoca voluntad de excluir la potestad reglamentaria de las facultades inherentes a las competencias ejecutivas. Tal interpretación es defendida con especial contundencia por expertos en la materia tan rigurosos como Salas o Muñoz Machado,<sup>14</sup> cuyas opiniones no podemos compartir en este punto.

Creemos, por el contrario, que la interpretación literal del art. 25.2 EAC 1979 no permite afirmar que se quisiera excluir la potestad reglamentaria autonómica. Que el ejercicio de las competencias ejecutivas deba “sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado” no significa que esta legislación “sólo pueda ser desarrollada válidamente” por normas reglamentarias estatales, quedando tal posibilidad absolutamente vedada a los reglamentos autonómicos. Entre una y otra afirmación hay un abismo, una distancia lógica que la interpretación doctrinal mencionada no supo ver.

La posición doctrinal que impugnamos no sólo padece un error en la interpretación literal del precepto, sino que también desconoce la interpretación auténtica que se deduce de los antecedentes del mismo y que apunta inequívocamente hacia la dirección que defen-

13. Artículo 24.3 del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (en adelante, *BOCG*), serie H, núm. 9-I, de 12.06.1979.

14. *Vid.* J. Salas (1980, p. 46) y Muñoz Machado (1982, p. 45).

demos. En efecto, cuando la ponencia conjunta que discutía el proyecto de Estatuto sustituyó el apartado tercero del artículo 24 por la redacción final del artículo 25.2 EAC 1979, el señor Barrera Costa presentó un voto particular que pretendía mantener la redacción originaria, con base en la siguiente afirmación:

“A mi entender, la potestad reglamentaria es siempre una materia del poder ejecutivo y, por tanto, debe ser ejercida por quien ejecute las leyes y no por quien tenga la misión de establecerlas. Me parece, pues, incongruente con una norma muy general del Derecho, al menos en España, y, por tanto, creo que este regateo a la Generalidad de la posibilidad de dictar normas reglamentarias en aquellas materias en las cuales se le reconoce una facultad de ejecución está dentro del espíritu estrecho, restrictivo, a que me refería en mi primera intervención...”

Para mantener el texto de la ponencia, el señor Martín Toval intentó disipar los temores del señor Barrera con estas palabras:

“...desde la perspectiva de la aplicación del Derecho (...), y en este caso muy particularmente del Derecho Administrativo, con todos los respetos, el señor Barrera no tiene razón (...) porque el Estatuto de Sau, en su artículo 24, apartados 2 y 3, no contradecía lo que ahora, en una mejor redacción técnica, (...) se establece en el apartado 2 del artículo 25”.

“Cuando (a la Generalidad) no le corresponda la competencia exclusiva (...) si el Estado, en uso de (la) potestad legislativa dicta reglamentos de carácter general, la Generalidad deberá someterse y aceptar esos reglamentos generales. Esto en absoluto es ni puede considerarse desde la perspectiva política un recorte (...) de lo previsto en los apartados 2 y 3, y particularmente en el 3, del artículo 24 del Estatuto de Sau”.

No hay, por tanto, contradicción sino, simplemente, “una mejor redacción técnica”. Pero las palabras más interesantes son las que utiliza Martín Toval, confirmando definitivamente la voluntad de los estatutarios:

“...Incluso con la vigencia del texto del Estatuto de Sau, artículo 24, si el Estado, en uso de su competencia legislativa o de su

potestad legislativa, dicta reglamentos generales de aplicación de la normativa legislativa previamente adoptada... , éstos serían de necesaria observancia por parte de la Generalidad, sin perjuicio de que ésta, en aquellos aspectos que no hayan sido desarrollados por los Reglamentos generales del Estado, o para dictar reglamentos, no generales, sino particulares (...) pueda, efectivamente, tanto con la adición del artículo 25.2 de la Ponencia, como con el 24.3 del Estatuto, dictar, en uso de esa función ejecutiva, reglamentos de carácter particular y general, siempre que el Estado no haya hecho uso de esa potestad reglamentaria general... ”<sup>15</sup>

No fue sino después de hechas estas consideraciones que los ponentes aprobaron la redacción final del artículo 25.2 EAC 1979. La interpretación literal que proponemos queda confirmada así por su interpretación auténtica.

La situación descrita no difiere en exceso de lo previsto en otros estatutos, cuyas determinaciones llegan (o permiten llegar) a resultados bastante similares. Es el caso del artículo 20.4 del Estatuto vasco, norma que, a diferencia del art. 25.2 EAC, vincula las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma con una genérica potestad de administración y con la posibilidad de dictar reglamentos de carácter organizativo:

“Las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva comprenden la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes”.

De la referencia a esta clase concreta de reglamentos puede deducirse, ciertamente, la voluntad de excluir a los denominados reglamentos ejecutivos, también llamados, con mayor imprecisión, reglamentos jurídicos o normativos. Es una interpretación posible, pero no la

---

15. El texto completo de una y otra intervención, publicado en el *Diario de Sesiones de las Cortes*, núm. 4, de 1979 (Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional) fue recogido en la obra editada por J. A. Santamaría Pastor. *Estatuto de Autonomía de Catalunya. Trabajos Parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales, 1985, págs. 125-126.

única. El precepto se refiere a la potestad de administración, pero no concreta si, dentro de tal potestad, puede entenderse incluida, o no, la potestad reglamentaria, hipótesis en absoluto desdeñable si tenemos en cuenta las construcciones doctrinales clásicas y las referencias legales a la potestad mencionada.<sup>16</sup> La respuesta afirmativa también es apuntada por Jiménez Asensio, como única vía para dotar de sentido al precepto vasco.<sup>17</sup>

Otros preceptos estatutarios también contienen referencias expresas al posible ejercicio de las facultades normativas a partir de las competencias autonómicas ejecutivas, aunque lo hagan mediante redacciones igualmente ambiguas y peculiares. Así, el art. 26.2 del anterior Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana confería a la Generalitat, en defecto de la legislación estatal, la potestad de dictar normas de validez provisional en relación con aquellas materias en que ésta únicamente disponga de competencias ejecutivas. Es necesario subrayar que esta previsión original se ha mantenido expresamente, y de forma prácticamente inalterada, en la reforma del Estatuto valenciano operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. En efecto, en una previsión cuyo interés nos parece del todo evidente, el actual art. 44 dispone en su primer apartado que “La legislación de Les Corts prevista en el presente Estatuto revestirá la forma de Ley de la Generalitat”, para añadir seguidamente, en su segundo apartado, que:

*“En las materias incluidas en los artículos 50 [bases/desarrollo] y 51 [legislación/ejecución] del presente Estatuto, y en defecto de la legislación estatal correspondiente, la Generalitat podrá dictar normas de validez provisional de acuerdo con aquello establecido en el apartado anterior. Estas normas se considera-*

---

16. En efecto, cuando E. García de Enterría y T. R. Fernández (y como ellos, muchos otros autores) nos proponen el concepto de reglamento, afirman que “se llama reglamento a toda norma escrita *dictada por la administración*” (2000, 10.ª ed., p. 177), idea en la que insisten reiteradamente al referirse a esta “ocurrencia de los funcionarios” (*vid.*, por ejemplo, las referencias contenidas en las págs. 178 y 206, donde luce nuevamente la identificación entre reglamentos y Administración). Tal identificación ha sido matizada por otros autores, especialmente a la vista del art. 97 CE, pero sin romper completamente con la concepción clásica de la potestad reglamentaria como potestad de la Administración. En el plano legal, podemos destacar, en el mismo sentido, el art. 4.1.a) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

17. Jiménez Asensio (1993, p. 127).

rán derogadas con la entrada en vigor de las estatales correspondientes, si es que no hay una disposición expresa en sentido contrario. El ejercicio de esta *facultad de dictar legislación concurrente* exigirá la comunicación previa al Delegado del Gobierno”.

En su versión inicial, algunos estatutos optaron por soluciones distintas a las comentadas hasta el momento. Así, el art. 46.2 del Estatuto balear afirmaba que “la potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma podrá llevar aneja la potestad reglamentaria cuando así resulte de habilitación o de delegación legislativa”. También parecía contemplar una operación delegativa de este tipo la confusa redacción del art. 36.4 del Estatuto aragonés.<sup>18</sup>

En definitiva, ninguno de los estatutos citados prohíbe expresamente el ejercicio de la potestad reglamentaria en uso de las competencias ejecutivas que atribuyen a la Comunidad Autónoma respectiva. Algunos estatutos reconocen esta posibilidad de forma expresa y con carácter general (caso del Estatuto gallego); otros obligan a deducirla de su enunciado (Estatutos catalán y vasco), y un tercer grupo no considera que las potestades normativas sustantivas constituyan una facultad propia e inherente a sus competencias ejecutivas, pero considera posible su ejercicio, ya sea en ausencia de legislación estatal (caso valenciano), o como consecuencia de las remisiones normativas que ésta pueda contener (solución balear y aragonesa).

Es cierto que todavía queda un grupo de estatutos que se refieren de forma exclusiva a la posibilidad de dictar reglamentos organizativos de los servicios respectivos. Pero incluso en estos casos no era necesario excluir *a radice* la posibilidad de que la legislación estatal (leyes y reglamentos) habilitasen a los gobiernos autonómicos correspondientes para desarrollar o completar esta legislación, tal como se previó en los Estatutos balear y aragonés. Y, en rigor, si se excluye esta hipótesis, la única conclusión a la que cabría llegar sería que, en virtud del principio dispositivo, las competencias eje-

---

18. De acuerdo con la cual, “corresponderá a la Comunidad Autónoma de Aragón (...) la ejecución de la legislación general del Estado en aquellas materias en las que la propia norma atribuya a aquélla la función ejecutiva. En los mismos términos, la potestad reglamentaria, la administración y la inspección”.

cutivas de algunas comunidades autónomas (CC.AA.) no alcanzan la potestad reglamentaria (más allá de la puramente organizativa), solución que, sin embargo, no puede extenderse de ninguna forma al resto de las CC.AA. si no es a partir de un desconocimiento absoluto o de una interpretación errónea o interesada de los estatutos correspondientes.

La conclusión general del presente apartado es, en nuestra opinión, muy clara: a diferencia de la Constitución, los estatutos iniciales sí que concretan el ámbito funcional de las competencias ejecutivas y afirman, en particular, la inclusión de la potestad reglamentaria dentro de este tipo competencial, sin perjuicio de que el ejercicio de tal potestad por parte del Estado sea igualmente posible. A pesar de ello, esta caracterización estatutaria de las competencias ejecutivas se realiza con una notoria falta de rigor y claridad (lo que, como se verá, permitió a otros autores y al Tribunal Constitucional llegar a conclusiones opuestas a las que sostenemos) y, sobre todo, mediante unos enunciados muy heterogéneos entre sí, situación que se ha querido resolver –cómodamente pero no legítimamente– predicando que todas las competencias ejecutivas de todas las CC.AA. tienen un contenido funcional idéntico.

Ésta era, precisamente, la finalidad perseguida por el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), mediante su artículo 7:

“En los supuestos en que a las comunidades autónomas sólo les corresponde la ejecución de la legislación del Estado, éstas deberán sujetarse a las normas reglamentarias que las autoridades estatales dicten, en su caso, en desarrollo de aquélla, sin perjuicio de la facultad de organizar libremente sus propios servicios”.

La interpretación del sistema que la LOAPA pretendía imponer fue abortada por el Tribunal Constitucional en su conocida STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 12). Pero lo más llamativo es que la interpretación del artículo 7 LOAPA tampoco excluye necesariamente el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica de carácter sustantivo desde las competencias ejecutivas correspondientes. Una lectura pausada de dicho precepto es suficiente para llegar a tal conclusión.

## 4. La desafortunada doctrina del Tribunal Constitucional

Mediante una batería de elementos interpretativos (dogmáticos, finalistas, de técnica legislativa, históricos...), controvertidos y controvertibles, cuando no claramente erróneos, el Tribunal Constitucional llegará a la conclusión de que el concepto de *legislación* no es utilizado en este punto por la Constitución en sentido *formal*, sino en un sentido *material*, por lo que dicho término debería entenderse en su sentido más amplio de *normación* en general. Dicho entendimiento reduce las competencias autonómicas ejecutivas a la ejecución pura o simplemente aplicativa de la regulación estatal, adornadas con la facultad, igualmente limitada, de dictar normas reglamentarias de carácter meramente organizativo. Se desconoce, así, que la potestad reglamentaria es una facultad inherente a la autonomía y que ésta consiste, precisamente, en la posibilidad de adoptar opciones diversas, algo realmente difícil, si no del todo imposible, desde los estrechos márgenes en que debe moverse la función aplicativa del ordenamiento jurídico.

Las afirmaciones del Tribunal sorprenden por la seguridad con que se formulan, seguridad que contrasta vivamente con la ausencia de determinaciones constitucionales, con la ambigüedad característica de los estatutos, con las dificultades propias de cualquier análisis teórico de la potestad reglamentaria y con las propias vacilaciones iniciales del máximo intérprete de la Constitución. No vamos a realizar aquí un examen exhaustivo y detallado de la jurisprudencia constitucional existente sobre las relaciones entre competencias ejecutivas y potestad reglamentaria,<sup>19</sup> sino que nos limitaremos a recordar los principales argumentos utilizados por el TC y a subrayar los puntos débiles que, a nuestro juicio, presentan.

### 4.1. Legislación y ejecución son expresiones amplias que admiten más de una interpretación

En la STC 33/1981, de 5 de noviembre, primera ocasión en que se plantea el problema en sede jurisdiccional, el Tribunal afirmó expresamente que:

19. Para un examen de este tipo, *vid.* los trabajos de Jiménez Asensio (1993, págs. 137-172) y Pons Parera (1995, págs. 75-107).

“La expresión ‘legislación laboral’ utilizada en el artículo 149.1.7ª de la Constitución española (y en términos equivalentes en el art. 11.2 del Estatuto de Cataluña) ofrece, ciertamente, *más de una interpretación*, pues junto a la propugnada por el Gobierno y que se sintetiza en comprender en el concepto toda norma escrita, *cabe la otra* restringida que hace referencia a las Leyes, en su sentido de norma escrita que emana de quienes ostentan el poder legislativo y también de aquellas que por excepción, o por delegación, tienen fuerza de ley formal” (FJ 3).

El Tribunal reconoció que se encontraba ante una cuestión “trascendente”, pero no se vio obligado a resolverla al considerar que el acto impugnado (un Real Decreto sobre servicios mínimos) no participaba del carácter de las normas reglamentarias, sino del de los actos aplicativos o ejecutivos, por lo que era la Comunidad Autónoma la instancia competente para adoptarlo. Poco después, el Tribunal ya no podría soslayar el problema, ya que tanto el Estado como el Gobierno vasco se consideraban competentes para establecer y regular los registros de convenios colectivos de trabajo, el primero a partir de su competencia sobre la legislación laboral (art. 149.1.7 CE) y el segundo con base en su competencia de ejecución de dicha legislación, lo que obligaba a decidir la suerte de la potestad reglamentaria en aquellos supuestos basados en el binomio legislación estatal y ejecución autonómica.

En esta nueva resolución (STC 18/1982, de 4 de mayo), el Tribunal empezó reiterando las palabras utilizadas en la STC 31/1981 sobre la existencia de diversas interpretaciones posibles del término legislación (FJ 2) y añadió:

“Ante todo, es menester huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de ‘legislación’ como de ‘ejecución’ son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila sin más, legislación al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley, y la interpretación que asimila ‘ejecución’ al conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia” (FJ 3).

Una idea que aparece de nuevo en la STC 39/1982, de 30 de junio, cuando se reconoce que “de legislación se ha hablado y se continúa hablando, como es sabido, en más de un sentido”, lo que obliga a constatar “la ambigüedad del vocablo ‘legislación’” (FJ 7).

## 4.2. El uso de controvertidos argumentos dogmáticos como solución

Al reconocimiento de la diversidad de interpretaciones posibles le sigue, sin solución de continuidad, la imposición por parte del Tribunal de una única solución posible, solución que se adopta sin disponer de ningún dato constitucional certero y basándose esencialmente en determinadas reflexiones doctrinales sobre la potestad reglamentaria. En efecto, la STC 18/1982 concluye en el mismo FJ citado que:

“En este contexto –y salvo la reserva de ley (artículos 35.2, 37.1 y 53.1 de la Constitución)– no puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad, que relativiza la distinción entre los productos de la Administración con menor valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley y acentúa, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas”.

En fin, a partir de estas consideraciones (y de otras que veremos a continuación) el Tribunal “descubre” que:

*“...cuando la Constitución emplea el término ‘legislación laboral’ y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma”.*<sup>20</sup>

El concepto constitucional de legislación no alcanzaría, sin embargo, a los llamados reglamentos “organizativos”, es decir, a aquellos reglamentos que:

---

20. FJ 5. La abrumadora seguridad que exhibe el Tribunal en el pasaje reproducido no deja de sorprendernos, aunque quizás pueda explicarse –que no justificarse– si pensamos que el Tribunal debía ser plenamente consciente de que no estaba interpretando sino creando una nueva regla constitucional y de que lo hacía con escasos y débiles argumentos. La contundencia de sus afirmaciones ocultaría, así, su misma debilidad.

“...todo lo más, alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no en los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos con carácter general” (STC 18/1982, FJ 4).

En otras palabras, la problemática cuestión de encajar la potestad reglamentaria dentro de la *legislación* o de la *ejecución* la resuelve el Tribunal haciendo uso de la clasificación doctrinal, igualmente problemática, entre reglamentos *ejecutivos* y reglamentos *organizativos*, una distinción que hunde sus raíces en la distinción de la doctrina alemana clásica entre *ley en sentido material* y *ley en sentido formal*, y que pasará a constituir uno de los criterios clave de la interpretación jurisdiccional en este punto. Una vez superada, entre nosotros, la distinción entre los reglamentos jurídicos y los reglamentos administrativos, a partir especialmente del reconocimiento del carácter jurídico de toda norma reglamentaria, forzoso es reconocer que la distinción utilizada por el Tribunal es tan convencional como confusa, como lo demuestran los problemas que genera más allá del ámbito estrictamente académico.<sup>21</sup>

En cualquier caso, la tarea de aplicar construcciones dogmáticas al sistema competencial es, como mínimo, arriesgada, especialmente si se proyecta sobre una de las instituciones jurídico-públicas más controvertidas y controvertibles como es el reglamento, figura cuya posición radicalmente intermedia entre las normas con rango de ley y los actos administrativos aplicativos –o entre el poder legislativo y el poder administrativo– dificulta gravemente su análisis y no nos permite contar, todavía, con una cierta unanimidad doctrinal sobre su naturaleza, fundamento constitucional, tipología o clases, formas de manifestación o ámbito material que tiene reservado.

A la distinción teórica entre los reglamentos ejecutivos y organizativos, añadirá el Tribunal Constitucional otra distinción dogmática,

---

21. Pensamos, a modo de ejemplo, en las dificultades que han venido rodeando a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a la doctrina del Consejo de Estado para fijar el concepto de reglamento ejecutivo a los efectos del dictamen preceptivo de este último ante este tipo de normas. En el ámbito doctrinal, *vid.* las reveladoras aportaciones realizadas por García Álvarez (1993) sobre tal cuestión.

discutida y discutible: la que separa las normas jurídicas de los actos administrativos. Así, la identificación del carácter innovador o no innovador de la medida enjuiciada, su carácter normativo o no normativo, pasará a constituir otro elemento central de la construcción realizada por el TC. Este criterio se utiliza por vez primera en la STC 33/1981, resolución que considera innecesario definir el concepto de legislación porque encuadra la medida controvertida dentro de la aplicación del ordenamiento jurídico, negándole naturaleza reglamentaria o contenido normativo.<sup>22</sup> A partir de ahí, el Tribunal usará profusamente el binomio normativo/no normativo; norma/acto o innovador/no innovador para determinar el carácter legislativo o ejecutivo de las actuaciones impugnadas e incluirlas dentro de las competencias estatales o autonómicas.<sup>23</sup>

Esta práctica del tribunal, certeramente criticada por diversos autores,<sup>24</sup> culminaría, en primer lugar, con la consagración del concepto *material* de legislación:

“...cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en que las CC.AA. pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido, en consecuencia, en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas” (STC 35/1982, FJ 2).

Y, en segundo término, serviría para alargar dicho concepto material hasta las propias circulares.<sup>25</sup>

---

22. En opinión de Casas Baamonde (1991), el argumento era en este caso inconsistente, ya que la STC “negó carácter normativo a los decretos de servicios mínimos –lo que no es correcto– para afirmar la competencia de las CC.AA. para su imposición (...) lo que sí lo es”.

23. Así ocurre en la mayoría de las resoluciones que se dictan sobre esta categoría competencial a partir de la STC 33/1981: SSTC 35/1982, 39/1982, 53/1984, 86/1988, 249/1988, 100/1991 y, más recientemente, 103/1999.

24. *Vid.*, en particular, Casas Baamonde (1991, p. 4), Cruz Villalón (1983, p. 306) y Jiménez Asensio (1993, págs. 141-142).

25. En la STC 249/1988, FJ 2, por ejemplo, el Tribunal considera que una circular constituye materialmente un desarrollo de la Ley porque “asegura en todo el Estado la uniformidad en la graduación de las sanciones (...) y no se refiere a la estructuración interna de los servicios”. El problema no difiere del que se había planteado en otras resoluciones, ya mencionadas, y, en relación con las circulares, también en la STC 27/1983: todo lo normativo o innovador entra, necesariamente, dentro del concepto de legislación.

Aunque con menor decisión, el Tribunal Constitucional también ha intentado edificar un *concepto material de ejecución*. Las resoluciones que se han dedicado a esta tarea fueron destacadas por algún sector doctrinal, como líneas de evolución, e incluso de inflexión, de la doctrina general del Tribunal,<sup>26</sup> aunque el tiempo ha demostrado que tal doctrina permanece prácticamente inalterada y que dichas resoluciones tenían un carácter ciertamente limitado y excepcional.

En primer lugar, el Tribunal consideró legítima una Ley vasca (por la que se creaba el Consejo de Relaciones Laborales) dictada en un ámbito material en que la Comunidad Autónoma únicamente disponía de competencias de carácter ejecutivo. El TC señaló, aquí, que “los límites competenciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco hacen referencia al contenido de las disposiciones, no a su forma” (STC 35/1982, FJ 2), lo que permitía afirmar la constitucionalidad de la Ley, aunque no tanto por el dato de poseer competencia ejecutiva en la materia sino, como subraya el TC, por la combinación de ésta con la competencia sobre “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” (art. 10.2 EAPV).<sup>27</sup>

Mayor importancia tuvo la STC 86/1991, de 25 de abril, que llegó a ser considerada como un correctivo del concepto material de legislación acogido por el Tribunal. La discusión giraba, en este caso, sobre la calificación que debía otorgarse (medida legislativa o ejecutiva) al acto de extensión de un convenio colectivo. A diferencia de supuestos anteriores, el Tribunal no buscó la respuesta en la naturaleza –norma o acto– de los actos de extensión de convenios sino que –incluso aceptando su carácter normativo– evaluó la actuación administrativa desde la finalidad perseguida por la Constitución al reservar al Estado la legislación (que no es otra, de acuerdo con el FJ 3 y con abundantes resoluciones anteriores, que mantener la uniformi-

---

26. Sobre el tema, *vid.* Jiménez Asensio (1993, págs. 166-167), así como la doctrina citada por dicho autor en este punto.

27. Algo similar sucedió, como sabemos, en el ámbito de la expropiación forzosa, respecto del cual el Estado tiene reservada, en principio, toda la legislación (art. 149.1.18 CE). La conocida STC 37/1987 reconoció que las CC.AA. podían definir por ley los supuestos legitimadores de la expropiación o *causa expropriandi* en aquellos campos en que dispusieran de competencias sectoriales específicas (FJ 6), pero dicha posibilidad se asienta, de nuevo, en competencias diferentes de las propiamente ejecutivas. Dicha doctrina se reitera, entre otras, en las SSTC 17/1990 (FJ 10) y 180/2000 (FJ 11).

dad en la regulación jurídica de la materia). La conclusión sería que el acto de extensión no se incluye dentro de la noción de legislación laboral porque “no aparece vinculado en modo alguno a la finalidad anteriormente citada”. Se trata, por el contrario, de un acto ejecutivo porque “no pretende integrar con carácter general el ordenamiento laboral (...) y puede aproximarse conceptualmente a otros actos de ejecución de la legislación del Estado que, sin perjuicio de su carácter normativo, entran en la esfera competencial de las CC.AA.”

Sin dejar de ser vistoso, el cambio de orientación doctrinal tiene unos efectos muy limitados, por las evidentes notas de excepcionalidad, subsidiariedad y provisionalidad propias de los actos de extensión de convenios colectivos. Por otro lado, la grieta abierta por la STC 86/1991 (cuya doctrina reitera, en un supuesto idéntico, la STC 102/1991) no fue aprovechada por el Tribunal para corregir su posición inicial, como lo demuestra el retorno a la vieja tesis del concepto material de legislación en pronunciamientos posteriores (SSTC 100/1991, 360/1993, 194/1994 y 196/1997).

El resumen del presente apartado nos lo sirve el propio Tribunal Constitucional en su STC 103/1999, de 3 de junio, en un pasaje donde sintetiza su consolidada doctrina:

“Nuestra doctrina general en torno al deslinde entre ‘legislación’ y ‘ejecución’ puede resumirse diciendo que la competencia de ‘legislación’ ha de entenderse en sentido material, refiriéndose, por tanto, no sólo a la ley en sentido formal, sino también a los reglamentos ejecutivos e, incluso, a las Circulares, si tienen naturaleza normativa. Por su parte, la competencia de ‘ejecución’ se extiende generalmente a todos los actos aplicativos, esto es, a la potestad de administrar que comporta, junto a las facultades de mera gestión, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa”.<sup>28</sup>

28. FJ 4. La STC 196/1997 señala, más sintéticamente, que “las competencias referidas a la legislación son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia a que se contrae; y las competencias ejecutivas son por regla general aplicativos, llevando a la práctica lo establecido por las disposiciones normativas”.

A todo esto, la STC 51/2006, de 16 de febrero, aportó una referencia a la capacidad de regular “la propia competencia funcional de ejecución” como contenido “adicional” de las competencias autonómicas ejecutivas (FJ 4). La expresión –ciertamente críptica– “regulación de la propia competencia funcional de ejecución”, como realidad diferente de los reglamentos organizativos, quizás deba identificarse con las normas dirigidas a fijar la forma concreta de ejercer la competencia,<sup>29</sup> pero no parece apuntar hacia contenidos normativos innovadores frente a los ciudadanos. En cualquier caso, la expresión luce hoy en el nuevo Estatuto de Aragón, como contenido de las competencias ejecutivas asumidas por la Comunidad (art. 77).

#### **4.3. La interpretación finalista: de la ordenación general de la materia a la necesidad de una regulación uniforme**

En el primer pronunciamiento sobre la cuestión que nos ocupa (STC 33/1981), el TC entendió que la competencia estatal exclusiva sobre la legislación habilitaba al Estado para llevar a cabo la *ordenación general de la materia*, pero esta primera interpretación fue objeto de una rápida corrección en la STC 18/1982, donde se concluye que la competencia estatal sobre la legislación engloba a los reglamentos ejecutivos, es decir, a aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, además, como complementarios de la misma, “pues si ello no fuera así *se frustraría la finalidad del precepto* constitucional de mantener una *uniformidad en la ordenación jurídica de la materia*” (FJ 5).

En otras palabras, el TC deduce el concepto constitucional de legislación a partir de una interpretación de carácter finalista: lo que la Constitución persigue, aunque no lo diga expresamente, es atribuir al Estado la ordenación jurídica de la materia. Pero no simplemente su ordenación “general” o, incluso, su ordenación “unitaria”,<sup>30</sup> regulación que podría ser completada desde otros centros de

---

29. La STC 148/2000, relativa a las tareas policiales, parece equiparar la expresión mencionada con “el modo o forma concretos en que las tareas (...) han de realizarse” o con “el modo concreto de llevar a la práctica los cometidos” (FJ 13).

30. “La distinción entre ley y reglamento (...) pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la *regulación unitaria de una materia*, que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral” (STC 18/1992, FJ 3).

producción normativa, sino, precisamente, su ordenación “uniforme”, es decir, de una regulación que no toleraría grietas de ningún tipo por donde pudieran entrar normas sustantivas diferenciadas, por muy acotadas, secundarias o complementarias que pudiesen ser. Una vez descubierta la *ultima ratio* del concepto constitucional, el Tribunal utilizará reiteradamente este criterio para confirmar la inclusión de los reglamentos ejecutivos dentro del concepto de *legislación*.<sup>31</sup>

Como señaló con acierto algún autor,<sup>32</sup> causa cierta sorpresa que el Tribunal no reflexione, a su vez, sobre cuál podría ser la finalidad o el fundamento de atribuir una competencia de ejecución en una materia determinada a las CC.AA. porque parece obvio que, al igual que existe una finalidad en la atribución por el constituyente al Estado de la función de dictar la legislación, exista del mismo modo una finalidad en la atribución de la función de ejecutar esa legislación a las CC.AA., que no puede ser otra que la de posibilitar su adecuación a realidades potencialmente distintas.

¿Es necesario entender el concepto de legislación como lo hace el Tribunal? ¿No toleraría la CE la existencia de normas reglamentarias sustantivas de las CC.AA. en aquellas materias confiadas a la legislación estatal? ¿No podría el Estado regular la materia en cuestión, por ley y por reglamento, de forma que las normas autonómicas no comprometiesen la unidad? En fin, ¿no puede haber unidad sin uniformidad?

#### **4.4. La errónea interpretación de los antecedentes y de los primeros Estatutos de autonomía**

En la decisiva STC 18/1982, el Tribunal Constitucional quiso reforzar su interpretación –según la cual, la legislación incluye los reglamentos ejecutivos, aunque no los organizativos– señalando que esta interpretación era “la tradicional en nuestro Derecho constitucional

31. SSTC 35/1982 (FJ 2); 39/1982 (FJ 8); 76/1983 (FJ 12); 7/1985 (FJ 4); 37/1987 (FJ 6); 24/1988 (FJ 2); 249/1988 (FJ 2); 86/1991 (FJ 3); 100/1991 (FJ 2); 360/1993 (FJ 4); 196/1997 (FJ 7); 227/1998 (FJ 9); 103/1999 (FJ 4); 208/1999 (FJ 6); 95/2002 (FJ 9); 158/2004 (FJ 5); STC 51/2006 (FJ 4).

32. Nos referimos, de nuevo, a la obra de Jiménez Asensio (1993, p. 140).

(artículo 20.2 de la Constitución de la II República y los artículos 6.1 de los Estatutos de Cataluña y del País Vasco de 1932 y de 1936)".<sup>33</sup> No era éste, ciertamente, el mejor argumento para sustentar la posición del Tribunal ya que, como hemos visto, en la etapa republicana la potestad reglamentaria era una facultad inherente a las competencias ejecutivas regionales (como puede deducirse, *a contrario*, del art. 20.1 CE 1931). En consecuencia, el TC defiende su tesis sobre la base de una interpretación errónea o no ajustada a los antecedentes históricos, unos antecedentes que son llamados para justificar una solución a la que de ningún modo habían llegado.

Pero este error interpretativo no se limita a la mala comprensión de los antecedentes republicanos, sino que también se extendió a la comprensión de los primeros Estatutos de Autonomía. En efecto, a juicio del TC, su interpretación también "cuenta hoy con el apoyo de los Estatutos de Autonomía hasta la fecha promulgados" (STC 18/1982, FJ 5). Para el TC, este apoyo normativo se deducía de la lectura de preceptos como el art. 25.2 EAC 1979 y el art. 37.3 EAG (preceptos que ya hemos analizado en un apartado anterior), porque en un caso y en otro se establece que las competencias autonómicas de ejecución se ejercerán con sujeción o de conformidad con las normas reglamentarias que dicte el Estado:

"Sin perjuicio de las matizaciones a que pueden conducir los términos utilizados en uno u otro Estatuto y de que, evidentemente, su interpretación no tiene por qué ser la misma, se advierte cómo en aquellas materias cuya legislación corresponde al Estado y la ejecución a la Comunidad Autónoma se admite la facultad de aquél a dictar reglamentos de desarrollo legislativo vinculantes para la Comunidad Autónoma, y, sin embargo, no se cierra totalmente el camino a la potestad reglamentaria de ésta" (FJ 5, *in fine*).<sup>34</sup>

---

33. FJ 5. La STC 360/1993 reproduce el pasaje de la STC 18/1982 donde se realiza esta invocación del precedente republicano, asumiendo su interpretación deformada.

34. Lectura de los Estatutos que quedará consolidada en la jurisprudencia posterior del Tribunal Constitucional: "Este Tribunal ha venido declarando que cuando la Constitución usa el término "legislación" y lo atribuye a la competencia estatal incluye los reglamentos tradicionalmente denominados ejecutivos (...) con la finalidad de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, facilitando la colaboración entre ley y reglamento. Así se recoge en el Estatuto de Autonomía de Cataluña al establecer

En otras palabras, del hecho de que los Estatutos admitan el ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado, el Tribunal deduce que corresponde a éste la competencia, exclusiva y excluyente, sobre la titularidad del poder reglamentario sustantivo. El mismo Tribunal acaba señalando que los preceptos estatutarios no cierran totalmente el camino a la potestad reglamentaria autonómica, pero si antes había “descubierto” la voluntad del constituyente al atribuir la legislación al Estado, ahora “descubre” la voluntad del estatuyente al definir el contenido de las competencias ejecutivas: reconocer que, a lo sumo, alcanzan la potestad de aprobar reglamentos de organización para la simple estructuración interna de los servicios.

Sin embargo, los Estatutos apuntan hacia una potestad reglamentaria concurrente y no hacia una artificiosa compartición de tal potestad (basada en el objeto o los efectos concretos de los reglamentos) entre el Estado (que aprobaría los ejecutivos) y las CC.AA. (que dictarían los de carácter organizativo). La interpretación más correcta de los preceptos estatutarios desde un punto de vista literal, histórico y auténtico confirma la primera hipótesis y obliga a rechazar la segunda.

#### **4.5. La adopción de criterios de oportunidad: lo más conveniente desde la perspectiva de la técnica legislativa**

Con el afán de reafirmar su particular interpretación, el TC acabará recurriendo a un argumento construido sobre una combinación de criterios *lógicos* y de oportunidad. En efecto, si la finalidad de la Constitución al reservar al Estado la legislación es la de mantener la uniformidad en la ordenación jurídica de una materia, esta uniformidad sólo puede alcanzarse mediante la colaboración entre ley y reglamento. Es cierto que en nuestro ordenamiento no existe –a diferencia del francés– una “reserva de reglamento” y que,

---

en su art. 25.2 que el ejercicio de la ejecución de la legislación del Estado en las materias señaladas en el art. 11 de este Estatuto ‘deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado’” (STC 100/1991, FJ 2, la cursiva es nuestra).

por tanto, "la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél" (STC 18/1982, FJ 3). Se sostiene, así, el dogma según el cual la ley, mientras no contradiga la Constitución, es materialmente ilimitada y puede regularlo todo.<sup>35</sup> En consecuencia, la uniformidad mencionada por el Tribunal también podría alcanzarse a través de una o de diversas normas con rango de ley. Pero, a juicio del TC, esta segunda posibilidad debe rechazarse porque conduciría a "una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa" (STC 18/1982, FJ 5).

En el fondo del razonamiento jurisdiccional, late un argumento *a fortiori*, en su versión *a maiore ad minus*: si el Estado puede regular minuciosamente la materia desde la ley, también podrá hacerlo, lógicamente, mediante la correspondiente colaboración entre ley y reglamento, opción mucho más "conveniente" desde la perspectiva de la técnica legislativa. El frecuente recurso a este tipo de reglas argumentativas en la labor de interpretación del Derecho no nos permite olvidar que su utilización tiene un carácter puramente auxiliar, no definitivo, y que deben emplearse con suma cautela cuando se pretenden aplicar al delicado sistema de reparto territorial del poder, un ámbito rebosante de ejemplos en los que quien puede hacer "lo más" no puede hacer "lo menos". En definitiva, la hipertrofia de un instrumento normativo concreto no parece que pueda ser, en ningún caso, la circunstancia que incline al Tribunal a optar por una interpretación u otra.<sup>36</sup>

## 5. La reacción doctrinal, entre el aplauso y la crítica

La respuesta de los autores a la jurisprudencia del TC se mueve entre la complacencia y la crítica: algunos autores aceptan acríticamente esta decantación concreta del sistema; otros la asumen de igual manera, pero subrayando que existían otras soluciones constitucio-

---

35. Dogma ciertamente tautológico ya que, como nos consta, la ley estatal no siempre es ilimitada y debe autocontenerse, con un u otro nivel de concreción, como consecuencia del reconocimiento constitucional de derechos de los ciudadanos o de autonomía de determinados entes u órganos.

36. Jiménez Asensio (1993, p. 143).

nalmente legítimas, malogradas, a juicio de algunos, por la forma utilizada por los Estatutos para asumir las competencias y, a criterio de otros, por la particular lectura del bloque de la constitucionalidad operada por el TC, cuya monolítica doctrina va ganando adeptos con el tiempo, aunque sin conseguir acallar algunas voces críticas, ciertamente aisladas.

En la actualidad, ningún autor defiende el concepto *formal* de legislación, es decir, la identificación del término legislación, de forma exclusiva, con las normas con rango de ley. Dicha tesis –que la Constitución todavía permite sustentar– fue defendida, como vimos, por García de Enterría y Fernández Rodríguez, quienes la corrigieron poco tiempo después, admitiendo un supuesto error, que la “certera” interpretación del TC les había permitido enmendar. Otros autores señalan que la exclusión de la potestad reglamentaria sustantiva de las competencias ejecutivas no constituye una decisión impuesta por la Constitución –que admitiría otras– sino una solución libremente adoptada por los Estatutos. Además de Salas y de Muñoz Machado, cuyas opiniones ya hemos reproducido,<sup>37</sup> otros autores como Argullol, Bayona, Cruz Villalón o Tornos se inscriben, con acentos diversos, en esta misma línea, es decir, en el reconocimiento de que el concepto *material* de legislación no deriva tanto de la Constitución como de la dicción concreta de los textos estatutarios.<sup>38</sup>

El número de expertos que discuten estas consecuencias es más bien reducido, aunque cuenta con las fundamentadas aportaciones de autores, como Albertí o Jiménez Asensio, claramente favorables a la posibilidad de las CC.AA. de dictar reglamentos ejecutivos, de carácter secundario o complementario en relación con los reglamentos

---

37. Y que este último autor mantiene en la actualidad, al calificar como “competencias ejecutivas que podríamos denominar puras” a aquellas “que se refieren a la ejecución de la legislación del Estado y no incluyen poder normativo alguno (ya que) el poder reglamentario queda íntegro en manos del Estado” (Muñoz Machado, 2006, p. 803).

38. Entre los trabajos de estos autores, cabe destacar la posición de Cruz Villalón (en uno de los análisis más críticos con la jurisprudencia del TC) para quien, antes de los Estatutos, la única solución que podía sostenerse honestamente era la que habían defendido inicialmente García de Enterría y Fernández Rodríguez en el año 1980: “No nos parece, pues, y en esto disentimos del autor en la obra que comentamos, que los autores del *Curso* hubiesen ‘sostenido erróneamente’ nada en el momento en que esas páginas fueron escritas” (1983, p. 307).

estatales, aún bajo la vigencia de los primeros Estatutos.<sup>39</sup> En nuestra opinión, y como avanzamos en otro lugar con mayor detenimiento,<sup>40</sup> esta última posición doctrinal no sólo es incontestable, una vez estudiada en profundidad la cuestión que nos ocupa, sino que todavía podría llevarse más allá, afirmando, sin ningún género de dudas, que las competencias ejecutivas autonómicas permiten ejercer una potestad reglamentaria sustantiva y general, en ausencia de reglamentos estatales, así como aprobar normas reglamentarias como complemento o desarrollo de los que hubieran podido dictarse. Estamos, asimismo, convencidos de que la reforma de los Estatutos podía abordar e intentar clarificar esta cuestión, con la misma legitimidad con que lo hicieron en un primer momento.

## 6. Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria en los nuevos Estatutos de Autonomía: What's new?

Como era de esperar, las reformas estatutarias iniciadas con el cambio de siglo han aportado diversas novedades de interés en las relaciones entre competencias ejecutivas y potestad reglamentaria. No podía ser de otra forma, ya que nos hallamos ante una cuestión relevante que la Constitución mantiene irresuelta.

### 6.1. La reivindicación estatutaria del poder reglamentario

En una apretada valoración de síntesis, bien podríamos decir que *ha sucedido prácticamente de todo*. Algunas iniciativas de reforma es-

---

39. Para el primero, "nada se opone en realidad a que las CC.AA. puedan dictar reglamentos ejecutivos, y no meramente organizativos, pues ello en nada menoscaba la competencia legislativa del Estado, al no contemplar nuestro sistema constitucional de fuentes ninguna reserva reglamentaria (...) Con ello se lograrían conjugar las necesidades de uniformidad y pluralidad, permitiendo que cada Comunidad adaptara la ejecución de las leyes a sus concretas y específicas circunstancias y necesidades, sin quiebra ni peligro alguno para el mantenimiento de la unidad normativa en todo el territorio" (Albertí, 1989, p. 19); mientras que para el segundo, "la identificación de las normas que forman parte del concepto de legislación (...) podría concretarse en las leyes formales y los reglamentos que desarrollasen directamente esas leyes (...) identificación formal (que) no impediría, por tanto, que las Comunidades Autónomas pudieran dictar reglamentos (...) que tuvieran una finalidad meramente complementaria y con la pretensión de adaptar la legislación estatal en la materia a las peculiaridades y a la realidad en la que ésta debe operar" (Jiménez Asensio, 1993, p. 171).

40. Vid. Bernadí Gil, X. (2007).

tatutaria, posteriormente fracasadas, apostaron por un concepto estrictamente formal de legislación, reservando de forma íntegra la potestad reglamentaria al titular de las competencias ejecutivas. Otras propuestas apostaron por nuevas interpretaciones, como la que creemos más ajustada a nuestro sistema (reconocimiento de una potestad reglamentaria sustantiva, concurrente con la del Estado). Y otras, en fin, se han inclinado por un tratamiento de la cuestión más bien continuista.

El concepto formal de legislación fue propugnado desde Euskadi y, asimismo, desde la primera propuesta formulada por el Parlamento de Cataluña. En el primer caso, el documento que se conocería como *Plan Ibarretxe* afirmaba que:

*“Las potestades de ejecución atribuidas a las instituciones vascas se extenderán a todas las funciones ejecutivas, tanto de las leyes estatales que correspondan como de las leyes vascas, y comprenderán la potestad de dictar los reglamentos de desarrollo, ejecutivos y de organización de las leyes, así como la completa gestión y administración de los servicios, incluida la función inspectora y revisora. A estos efectos, únicamente serán aplicables en el ámbito territorial de la Comunidad de Euskadi las normas reglamentarias e instrucciones dictadas por las instituciones vascas y sus correspondientes autoridades”*.<sup>41</sup>

En esta misma dirección se pronuncia la primera propuesta que esboza el Parlamento catalán en mayo de 2005:

*“En las materias en que el Estatuto atribuye a la Generalitat la función ejecutiva, corresponde a ésta la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de reglamentos de desarrollo y la ejecución de la legislación del Estado dictada para establecer la ordenación general de la materia”*.<sup>42</sup>

41. “Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi”, art. 44.2, publicada en el *BOCG* núm. 149, de 21.01.2005.

42. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Trabajos de primera lectura. Mayo de 2005, Título V (competencias), art. 3.1 (la traducción es nuestra). Dicho texto puede consultarse, referenciado como documento II.9 en el CD que acompaña la obra de Tornos Mas sobre los Estatutos de Autonomía de Cataluña (2007).

Con mayor grado de realismo se mueven las formulaciones que acogen la interpretación por la que nos inclinamos, proclive al reconocimiento del carácter compartido de la potestad reglamentaria entre el responsable de la legislación y el responsable de su ejecución, en un régimen de complementariedad y concurrencia. Aquí podemos mencionar, de nuevo, el ejemplo de Cataluña, así como el de Andalucía. En efecto, la segunda propuesta que se formula desde el Parlamento catalán apunta ahora, de forma más matizada, que la potestad reglamentaria inherente a las competencias ejecutivas “comprende la aprobación de reglamentos de desarrollo...”, no ya de la *legislación*, sino “de la *normativa* del Estado”, normativa que, sin embargo, sigue circunscrita a la “ordenación general de la materia”.<sup>43</sup> Sobre este modelo, pero con menor determinación, la propuesta que el Parlamento andaluz presenta en las Cortes españolas señala que las competencias ejecutivas autonómicas:

“...comprenden la potestad reglamentaria para la aprobación de disposiciones en orden a la ejecución de la normativa del Estado”.<sup>44</sup>

Aún se han adoptado, como avanzábamos, otras soluciones. En efecto, algunos procesos de reforma estatutaria se han mantenido dentro de un alto nivel de continuismo con el *statu quo* hasta hoy vigente, mientras que otros procesos han perseguido una ampliación de los poderes normativos autonómicos que, sin embargo, no han conseguido garantizar. Las soluciones continuistas las encontramos en los casos de la Comunidad Valenciana, Aragón, Illes Balears y Castilla y León, en los cuales las competencias ejecutivas se asumen, en principio, sin ninguna manifestación de la potestad reglamentaria sustantiva.

Sin embargo, las singularidades estatutarias son tan acusadas que no nos permiten realizar esta afirmación sin añadir alguna consideración. Recordemos, en este sentido, que el nuevo Estatuto va-

---

43. Texto elaborado por la Ponencia conjunta del Parlamento de Cataluña (publicado en el *BOPC* núm. 208, de 11.07.2005), art. 107. Dicho texto puede consultarse asimismo en Tornos Mas (2007, p. 301).

44. “Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, presentada por el Parlamento de Andalucía”, art. 42.1.3º (*BOCG*, Serie B, Propositiones de Ley, núm. 246-1, de 12.05.2006).

lenciano atribuye a la Generalitat la vistosa facultad de aprobar leyes de vigencia transitoria en defecto de la legislación estatal (nuevo art. 44.2), lo que permitiría entender igualmente asumida la facultad de dictar aquellos reglamentos –igualmente provisionales– que se considerasen necesarios para el desarrollo de las leyes que se hubieran podido dictar. En el caso de Aragón, la potestad reglamentaria organizativa –que se asume explícitamente– se alarga hasta la posibilidad de aprobar reglamentos “para la regulación de su propia competencia funcional” (art. 77), un modesto avance que tiene su origen en la STC 51/2006 –y en alguna resolución anterior– y que no permite descartar *ab initio* la aprobación de normas con algún efecto *ad extra*. En consecuencia, sólo en el caso de las Illes Balears y de Castilla y León podría afirmarse con cierta seguridad que no hay novedades de ningún tipo. Pero incluso en este caso la situación podría reconducirse a través de lo que podríamos denominar como cláusulas *de salvaguardia* o *de adaptación al progreso del Estado autonómico* y que podemos encontrar tanto en la reforma balear y en la castellano-leonesa como en otros estatutos aprobados o en trámite,<sup>45</sup> lo que podría facilitar que las soluciones más generosas acaben extendiéndose –de existir– al conjunto de las CC.AA.

El segundo supuesto, que consideramos más relevante, viene integrado por aquellas previsiones estatutarias que entienden incluida, dentro del concepto de competencia ejecutiva, la potestad de *dictar disposiciones para la ejecución de la normativa estatal*. Con algunas variantes, esta fórmula es la que se incorpora, finalmente, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 112), en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 42.2.3º) y la prevista en las propuestas de reforma de los Estatutos de Canarias (art. 66) y de Castilla-La Mancha (art. 91.2).

Lo que conviene determinar, en esencia, es si la incorporación de esta nueva cláusula –la potestad de dictar disposiciones para la ejecución de la normativa estatal– constituye, o no, una novedad de relieve. En otras palabras, si esta cláusula permitirá sentar una lectura diferen-

---

45. Nos referimos al art. 77.2 del nuevo Estatuto de Castilla y León (de acuerdo con el cual, “en cualquier caso, la Comunidad de Castilla y León podrá asumir las demás competencias, funciones y servicios que la legislación del Estado reserve o atribuya a las Comunidades Autónomas”), así como a determinadas (y variadas) previsiones contenidas en el Estatuto balear (art. 38), en el Estatuto valenciano (DA 2a) o en la propuesta de reforma elaborada en Castilla-La Mancha (art. 96, *in fine*).

te de la CE, en virtud de la cual podemos afirmar que las competencias ejecutivas alcanzan –hasta cierto punto– el ejercicio de la potestad reglamentaria *ad extra*, es decir, la potestad reglamentaria *de verdad*.

## **6.2. El resultado del proceso estatutario: ¿se ha asumido la potestad reglamentaria sustantiva como facultad inherente a las competencias ejecutivas?**

La respuesta al interrogante anterior pasa, lógicamente, por la necesaria exégesis de la expresión “disposiciones para la ejecución de la normativa estatal”. Y ya podemos avanzar que, a nuestro juicio, los resultados de dicha tarea no invitan en exceso al optimismo. Aunque disponemos de algunos elementos para pensar lo contrario, no nos parece que la cláusula indicada sea lo suficientemente sólida como para asegurar el incremento del poder autonómico en este campo, criterio que nos hemos formado a la vista de la evolución sufrida por los planteamientos formulados desde Cataluña, que referiremos sintéticamente a continuación.

La integración de la potestad reglamentaria sustantiva dentro de las competencias ejecutivas constituía uno de los objetivos perseguidos con la reforma del Estatuto catalán, como se deduce con claridad de algunos textos centrales de dicha reforma, como el *Informe sobre la reforma del Estatuto*, editado por el Institut d’Estudis Autonòmics a mediados de 2003, o como la primera propuesta articulada de reforma a la que ya hemos aludido en el apartado anterior. En el texto de esta última, la potestad reglamentaria inherente a las competencias de ejecución comprende “la aprobación de *reglamentos de desarrollo* y la ejecución de la legislación del Estado”. La ambición de la propuesta empieza a diluirse cuando la expresión “legislación del Estado” se sustituye por la locución, más amplia, “normativa del Estado”, sustitución instada por los grupos parlamentarios del Partido Popular de Catalunya y de Socialistes-Ciutadans pel Canvi “para recoger de forma más precisa la posibilidad en algún caso de la intervención de la potestad reglamentaria del Estado”.<sup>46</sup> La modificación

---

46. Tal propuesta de sustitución se encuentra referenciada en los “Trabajos de la Ponencia Redactora. Primera Lectura. Mayo de 2005”, reproducidos en la obra citada en la anterior nota núm. 42.

es importante porque supone pasar de la exclusividad a la compartición de la potestad reglamentaria.

En el dictamen sobre la propuesta de reforma emitido por el Consell Consultiu de la Generalitat,<sup>47</sup> este órgano consultivo consideró constitucional el precepto en cuestión (en aquel momento, art. 107), entendiéndolo que la doctrina “reiterada y uniforme” del Tribunal Constitucional “no se fundamenta en la interpretación de la Constitución, sino en la de los Estatutos de Autonomía”, afirmación –no del todo correcta– de la que deduce que si el Estatuto “se modifica sin vulnerar el texto de la Constitución (...) la doctrina del Tribunal Constitucional podría ser modificada”. Con el amparo de esta interpretación, la Propuesta de reforma aprobada finalmente por el Parlamento de Cataluña, de forma ampliamente mayoritaria, el 30 de septiembre de 2005, incorpora el siguiente precepto:

*“Artículo 112. Competencias ejecutivas. Corresponde a la Generalidad, en las materias en que el presente Estatuto le atribuye la función ejecutiva, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de reglamentos de desarrollo y la ejecución de la normativa del Estado dictada para establecer la ordenación general de la materia, así como la integridad de la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración, las actividades de planificación y programación, las facultades de intervención administrativa, la actividad registral, las potestades inspectoras y sancionadoras, la ejecución de las subvenciones y todas las demás funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública”.*

En lo relativo a las competencias ejecutivas, la tramitación de la reforma del Estatuto catalán en las Cortes Generales comportará la sustitución del texto del artículo reproducido por este otro:

*“Artículo 112. Competencias ejecutivas. Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones*

47. Dictamen núm. 269, de 1 de septiembre de 2005 (BOPC núm. 217, de 6.9.2005, págs. 32-33).

para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública”.

Dos diferencias esenciales separan ambos textos. En primer lugar, la potestad reglamentaria ya no comprende la aprobación de “reglamentos de desarrollo” de la normativa del Estado, sino únicamente la aprobación de “disposiciones para la ejecución” de dicha normativa estatal. Desaparece –y el dato podría llegar a ser fundamental– la expresión “reglamentos de desarrollo”. Y en segundo lugar, la normativa estatal ya no se encuentra limitada a la “ordenación general de la materia”, sino que pasa a tener un alcance en principio ilimitado que le permite regular la materia afectada con cualquier nivel de concreción o de detalle. Como puede adivinarse, es harto difícil –si no imposible– realizar una interpretación de la norma “según el sentido propio de sus palabras”. ¿Se ha asumido –ni que sea limitadamente– la potestad reglamentaria *ad extra*? ¿Admitiría el art. 112 EAC 2006 una interpretación continuista con la situación existente antes de su aprobación?

### 6.3. Una propuesta de interpretación

Lo cierto es que los elementos de que disponemos permiten dar más de una respuesta a los interrogantes planteados. Los más desfavorables para los intereses autonómicos derivan, precisamente, del mismo proceso de reforma seguido en las Cortes Generales, antecedentes legislativos que podrían ser utilizados como criterio hermenéutico privilegiado para captar la hipotética voluntad del legislador estatuyente. En efecto, la redacción propuesta desde Cataluña para el artículo 112 fue objeto de dos enmiendas, una del Partido Popular, que sería rechazada, y otra formulada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, que sería negociada y aceptada, dando lugar al nuevo artículo 112, con un texto que ya no sería objeto de modificación y que coincide con el que hemos reproducido anteriormente. Dicha enmienda comparte “la conveniencia de una definición más nítida de las competencias de la Generalitat”, pero entendiendo que “la definición (...) que establecen los artículos de 110 a 112 de la Propuesta debe adecuarse al régimen constitucional de distribución de

competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". Con dicha finalidad y en relación con la definición competencial contenida en el artículo 112 (competencias ejecutivas), afirma el Grupo parlamentario citado que:

"...debería no incluirse en este precepto la potestad para elaborar reglamentos de desarrollo –por ejemplo, haciendo una referencia genérica a las ‘disposiciones para la ejecución’–".<sup>48</sup>

Debemos recordar que la enmienda transcrita se presenta a la vista del Dictamen sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, emitido pocos meses antes por diversos catedráticos de Derecho constitucional (F. Balaguer, J. García Roca, M. Medina y A. Saiz Arnaiz), quienes se habían pronunciado claramente en contra de la inclusión de los reglamentos ejecutivos dentro de las competencias autonómicas de ejecución.<sup>49</sup>

En el caso catalán (que constituye –al menos en este punto– el modelo de referencia del resto de los textos de reforma), la supresión de la expresión "reglamentos de desarrollo", los argumentos en que se funda la enmienda que se acabará incorporando al texto final del precepto y una interpretación literal del mismo que siga la doctrina establecida hasta hoy por el TC podrían llevarnos a la conclusión de que la potestad reglamentaria asumida no es otra que la simplemente organizativa. Fijémonos, en particular, en el sentido de la expresión "disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado", parece claro que el término "disposiciones" lleva implícita la naturaleza reglamentaria, pero también es evidente que, hasta hoy, el término "ejecución" se ha identificado, por parte del TC, con una función meramente aplicativa del ordenamiento que sólo puede alcanzar la potestad normativa para dictar reglamentos (y, excepcionalmente, normas con rango de ley) de carácter simplemente interno, es decir, para

48. Enmienda núm. 9 ("Tipología de las competencias") publicada en el *BOCG*, Congreso, VII Legislatura, Serie B, núm. 210-7, de 3 de enero de 2006, p. 75.

49. En las "Conclusiones generales del dictamen" puede leerse, en este sentido, que "en lo que se refiere a las competencias ejecutivas, no resulta aceptable constitucionalmente que el Estatuto integre los reglamentos ejecutivos, dictados en desarrollo de la ley, dentro de este tipo de competencias". "Conclusiones generales del dictamen sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña", de 24.10.2005, p. 13, disponible en <http://www.psoe.es>.

la mera creación o estructuración de los servicios administrativos competentes para aplicar la normativa del Estado. En consecuencia, si las *disposiciones* que pueden dictar las CC.AA., en el ámbito de sus competencias ejecutivas, tienen por finalidad la *ejecución* de la normativa del Estado, se puede argumentar con una cierta facilidad que estas disposiciones deben circunscribirse a las determinaciones de carácter estrictamente organizativo.

A pesar de todo ello, también contamos con suficientes elementos para llegar a una interpretación diferente. Así, en contraste con el artículo 11 EAC 1979, que ponía el acento en la necesaria sujeción de las competencias ejecutivas a los reglamentos estatales, el artículo 112 EAC 2006 afirma enfáticamente la titularidad autonómica de la potestad reglamentaria (“corresponde a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria”). Lo mismo sucedía en el caso de la propuesta canaria. Es claro, igualmente, que la expresión “disposiciones para la ejecución...” no debe limitarse necesariamente a los reglamentos organizativos, sino que puede admitir la aprobación de las normas reglamentarias –organizativas o no– que sean necesarias para la mejor aplicación de la normativa estatal. Desaparece, ciertamente, el término “reglamentos de desarrollo”, pero esta supresión también puede explicarse por la voluntad de reservar al Gobierno central el desarrollo reglamentario de primer nivel, a través de reglamentos generales de carácter ejecutivo, de la legislación del Estado, mientras que este conjunto normativo podría ser objeto de un cierto desarrollo a través de normas reglamentarias autonómicas de segundo nivel, complementarias o de detalle.

Recordemos que la expresión “reglamentos de desarrollo” figuraba en un texto que limitaba la normativa del Estado al establecimiento de la “ordenación general de la materia”. La supresión de ambas expresiones podría confirmar tal voluntad de afirmar el protagonismo normativo del Estado, cuya regulación podría tener un mayor alcance, sin que esto implicara negar cualquier expresión de la potestad reglamentaria autonómica sustantiva. Es más, ante la ausencia de reglamentos estatales, entendemos plenamente legítima –e, incluso, del todo necesaria en algunos casos– la posibilidad de las comunidades autónomas de dictar disposiciones reglamentarias sustantivas para asegurar la buena ejecución de la legislación estatal que deba aplicarse en la práctica. Dichas disposiciones podrían ser, desde luego, desplazadas por las dictadas posteriormente por las autorida-

des estatales correspondientes, con las que mantendrían una relación de carácter concurrencial, pero negar la posibilidad de dictarlas conduce ni más ni menos que a negar a la Administración competente para ejecutar la legislación estatal uno de los instrumentos más valiosos y necesarios para llevar a cabo tal tarea. Cuestión distinta, que merecería un trabajo específico, sería la posibilidad de admitir, dentro o fuera de las competencias autonómicas ejecutivas, que el legislador estatal remita todo o parte del desarrollo reglamentario correspondiente a las comunidades autónomas, hipótesis que admitimos en otro lugar al entender que no hay aquí transferencia ni delegación encubierta, sino un simple supuesto de remisión normativa.<sup>50</sup>

En fin, el artículo 112 EAC 2006 reserva a la Generalitat la potestad reglamentaria en los términos analizados, pero también “la función ejecutiva”, que incluye *en todo caso* “la potestad de organización de su propia Administración”. El argumento de que el precepto se refiere a un mismo tipo de reglamento –el interno u organizativo– desde dos perspectivas diferentes (la centrada en el vehículo normativo –“disposiciones”– y la centrada en su finalidad –la organización–), además de convertir el precepto en redundante, es poco convincente. La distinción entre la potestad reglamentaria y la potestad organizativa sólo puede significar, por tanto, que el artículo 112 reserva a la Generalitat dos poderes diferenciados: el de aprobar normas para la ejecución de la normativa del Estado y el de organizar su propia Administración mediante normas internas o decisiones singulares.<sup>51</sup>

Asimismo, conviene destacar que algunas materias calificadas de competencia ejecutiva son definidas por el nuevo Estatuto catalán de una forma que apunta innegablemente hacia la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria sustantiva, como ocurre, probablemente, en el caso del artículo 159.4.a (relativo a la potestad expropia-

---

50. Bernadí Gil, X. (2007, págs. 558 y sig.).

51. Así parece confirmarlo el hecho de que los arts. 110 (competencias exclusivas) y 111 (competencias compartidas) incluyan esta misma distinción expresa entre la potestad reglamentaria y la función ejecutiva (donde se integra, según el artículo 112, la potestad de organización). Distinción que consta, asimismo, en las propuestas de reforma estatutaria de Canarias (BOCG núm. 261-1, de 22.09.2006) y Castilla-La Mancha (BOCG núm. 276-1, de 09.02.2007). *Vid.*, sin embargo, en contra, las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Grupo Parlamentario del Partido Popular contra el EAC 2006 (texto mecanografiado, págs. 92-93).

toria) y, más claramente, en el supuesto del artículo 168.1.a (competencia ejecutiva de la legislación del Estado en materia penitenciaria, que incluye en todo caso "...la capacidad para dictar *disposiciones que adapten la normativa penitenciaria* a la realidad social de Cataluña").

Nuestra línea interpretativa es compartida, en el ámbito institucional, tanto por algún organismo de la Generalitat directamente implicado en la reforma estatutaria,<sup>52</sup> como, desde unas bases radicalmente opuestas, por los diputados del Partido Popular, que suscribieron el recurso de inconstitucionalidad presentado por la mencionada fuerza política contra el EAC 2006;<sup>53</sup> y en el ámbito doctrinal, por comentaristas como Balaguer, quien señaló recientemente que la cláusula andaluza homóloga de la catalana "no puede considerarse incompatible con la doctrina del Tribunal Constitucional siempre que permita una regulación unitaria de la materia por parte del Estado, que será completada por la Comunidad Autónoma mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, complementaria de la estatal".<sup>54</sup>

En definitiva, las nuevas previsiones estatutarias apuntan, de forma mayoritaria, hacia un incremento del poder reglamentario inherente a las competencias ejecutivas autonómicas. Algunas de ellas (Cataluña, Canarias) asumen explícitamente la potestad reglamentaria. Otras la asumen de forma más limitada, en el sentido de que únicamente se detentará dicha potestad cuando "proceda", cuando "sea necesario" o cuando "lo exija la ejecución de la normativa del Estado". El problema

---

52. Vid. el documento "Millors introduïdes pel nou Estatut en les competències de la Generalitat", publicado por el Institut d'Estudis Autònomicos en su sitio web, donde se afirma, en relación con las competencias ejecutivas, que "la mejora más relevante en este tipo de competencia es el reconocimiento por primera vez de que la Generalitat puede dictar reglamentos de ejecución de la normativa estatal, no únicamente reglamentos internos de organización de la propia Generalitat. En todas las submaterias en que la Generalitat tiene competencia ejecutiva se introduce, pues, esta mejora competencial" (texto institucional, sin firma, de fecha 04.07.2006, disponible en: <http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/reerca/reforma.jsp>, bajo el título genérico "Balanz de les competències al nou Estatut").

53. En cuya opinión, "el artículo 112 integra en el contenido funcional de la competencia ejecutiva el ejercicio de la potestad reglamentaria, restringiendo, por tanto, la correlativa competencia del Estado", por lo que su contradicción con la doctrina del TC "es radical e insalvable y determina irremisiblemente la inconstitucionalidad del inciso 'la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado' del referido artículo 112 del Estatuto".

54. Balaguer Callejón (2007, págs. 60-61).

es que esta asunción competencial se ha hecho –de nuevo– con altas dosis de diversidad y, sobre todo, de ambigüedad, de forma que siguen siendo posibles las lecturas a la baja en una línea de continuidad con la situación que pretendía cambiarse. Se abre, así, la puerta a una interpretación de la cláusula estatutaria por parte del Tribunal Constitucional que nos vuelva a dejar exactamente allí donde estábamos. Es decir, ante una situación particularmente anómala –incluso insólita– en la que tanto una entidad territorial dotada de autonomía política, como su Administración, tienen reconocido el poder de administrar pero se les niega cualquier atisbo de potestad reglamentaria sustantiva.

Pensando en este futuro examen de constitucionalidad, recordaremos que, al leer el Estatuto de 1979, el Tribunal desaprovechó la ocasión para realizar una interpretación auténtica del mismo, al desconocer que su artículo 25.2 sólo fue aprobado después de que el señor Martín Toval explicase que las competencias ejecutivas de la Generalitat permitirían dictar a ésta “reglamentos de carácter particular y general, siempre que el Estado no haya hecho uso de esa potestad reglamentaria general...”. Esperemos que en esta ocasión el Tribunal se detenga en el estudio de los antecedentes parlamentarios del artículo 112 EAC y que pueda aplicar esta interpretación auténtica –caso que lo considere oportuno o necesario– a la vista de las palabras del parlamentario López Garrido:

“Sabemos lo que queremos decir cuando hablamos de exclusivas, de compartidas o de ejecutivas (...). Es un capítulo con el que nosotros, los socialistas, estamos muy de acuerdo. Las enmiendas transaccionales que presentamos en ponencia se aceptaron, se incluyeron y, por tanto, estamos muy identificados y muy de acuerdo con lo que dice (...). El artículo 112 se refiere a competencias ejecutivas y creo que es muy claro. El Estado puede regular, por ley o incluso por reglamento, y ser ejecutado, también por reglamento y por actos administrativos, por la comunidad autónoma; eso son competencias ejecutivas”.<sup>55</sup>

Por todo ello, entendemos que el Tribunal no debería atender a las consideraciones vertidas sobre este punto por el Abogado del

55. *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados*, núm. 503, de 13 de marzo de 2006, págs. 47-48.

Estado en las alegaciones presentadas ante el Recurso de inconstitucionalidad planteado frente al Estatuto catalán por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Unas alegaciones que ofrecen abiertamente al Tribunal la solución a seguir para imponer una *interpretación* del artículo 112 EAC 2006, no únicamente *conforme a la Constitución*, sino *conforme*, asimismo, a su conocida doctrina sobre la relación entre competencias ejecutivas y potestad reglamentaria.

“Dado que el propio art. 112 EAC 2006 reconoce que el Estado puede dictar normas reglamentarias –argumenta el Abogado del Estado– necesariamente habrá de entenderse que la potestad reglamentaria incluida en la ejecución autonómica *se contrae a regular su propia competencia funcional de ejecución* de las leyes y reglamentos estatales, *sin que alcance a desarrollar con efectos jurídicos ad extra* las mencionadas normas estatales (...). Así interpretado, el art. 112 EAC 2006 es conforme con el orden constitucional de competencias (...) la referencia a la potestad reglamentaria autonómica debe interpretarse en clave exclusivamente de organización y, más en general, de regulación de la propia competencia funcional”.<sup>56</sup>

La “regulación de la propia competencia funcional” y la posibilidad que el Abogado del Estado sugiere tentativamente al TC de admitir la eficacia externa de las normas autonómicas, a partir de expresas remisiones contenidas en normas estatales, constituirían, así, la máxima cota alcanzada por la reivindicación estatutaria de un cierto poder reglamentario sustantivo en el ámbito de las competencias ejecutivas. De acogerse dicha tesis, la reivindicación mencionada caería, en el fragor de la batalla, cual víctima de *fuego amigo*. Y lo que es más importante a nuestros efectos, se cerraría de nuevo en falso, obviando los múltiples y sólidos argumentos existentes en sentido contrario, una polémica jurídico-constitucional que no ha sido objeto del análisis profundo y pausado que merecía. Como hemos intentando demostrar, un análisis de este tipo obliga a reconocer que existen razones sobradas para llegar, desde un recto entendimiento del Derecho, a soluciones más respetuosas con el debido equilibrio entre los principios constitucionales de unidad y autonomía.

## Bibliografía citada

ALBERTÍ ROVIRA, E. "Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución". En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25, 1989.

———. "El blindatge de les competències i la reforma estatutària". En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, 2005. [Existe traducción al castellano en la versión electrónica de la *Revista*, disponible en <http://www.eapc.cat/lrcdp>].

ARGULLOL MURGADAS, E. "Las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas". En: TORNOS MAS, J. (coord.). *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics, 1997.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.). *El nuevo Estatuto de Andalucía*. Madrid: Tecnos, 2007.

BAYONA ROCAMORA, A. "Competencias ejecutivas". En: VV. AA. *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Vol. I. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics, 1990.

BERNADÍ GIL, X. *El poder d'administrar en l'Estat autonòmic*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics, 2007.

CASAS BAAMONDE, M. E. "Relaciones laborales y autonomías territoriales: nuevas perspectivas". En: *Relaciones Laborales*, núm. 14, 1991.

CASCAJO CASTRO, J. L. "Notas sobre el ordenamiento constitucional de la Segunda República: la distribución de competencias en el Estado integral". En: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, II, 1993.

CRUZ VILLALÓN, P. "Las articulaciones de un Estado compuesto (Comentario a 'La ejecución autonómica de la legislación del Estado' de Eduardo García de Enterría)". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, 1983.

GARCÍA ÁLVAREZ, G. "El concepto de reglamento ejecutivo en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo". En: *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, II. Madrid: Civitas, 1993.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.). *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1980.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1980 (3.ª ed., reimpr.) y 2000 (10.ª ed.).

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *Informe sobre la Reforma del Estatuto*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – IEA, 2003.

———. “Milliores introduïdes pel nou Estatut en les competències de la Generalitat” (documento electrónico, con fecha 04.07.2006, disponible bajo el título genérico de “Balanz de les competències al nou Estatut” en: [http://www10.gencat.cat/drep/binaris/Millores%20nou%20Estatut\\_tcm112-29351.pdf](http://www10.gencat.cat/drep/binaris/Millores%20nou%20Estatut_tcm112-29351.pdf)).

JIMÉNEZ ASENSIO, R. *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*. Madrid: Civitas-IVAP, 1993.

———. “Competencias ejecutivas y administración única”. En: INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – IEA, 2004.

MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I. Madrid: Civitas, 1982.

———. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, II. Madrid: Iustel, 2006.

PONS PARERA, E. *La conflictivitat competencial: competències executives*. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autònomic, 1995.

ROYO VILLANOVA, A. *La Constitución española de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*. Valladolid: Imprenta Castellana, 1934.

SALAS, J. “Los poderes normativos de la Generalitat de Cataluña”. En: *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 205, 1980.

TORNOS MAS, J. “Las competencias ejecutivas”. En: AJA, E. et al. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. 1.ª ed. 1.ª reimpr. Madrid: Tecnos, 1989.

———. *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Iustel – Institut d'Estudis Autònomic, 2007. [Incluye un CD con los documentos relativos a la elaboración del EAC 2006, así como los recursos de inconstitucionalidad presentados contra el mismo, entre otros documentos diversos].

TORNOS MAS, J.; CRUZ VILLALÓN, P. “Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas”. En: *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 12, 1992.

VIVER PI-SUNYER, C. “En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídica constitucional”. En: *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 1, 2005.

## RESUMEN

El presente trabajo defiende una tesis –bastante aislada en el panorama doctrinal– de acuerdo con la cual las competencias autonómicas ejecutivas llevan implícita la potestad reglamentaria sustantiva o *ad extra*, sin perjuicio de la potestad del Estado de dictar reglamentos de desarrollo de su legislación, una afirmación que se considera válida tanto en la etapa de los primeros Estatutos de Autonomía como en la etapa actual, presidida por las previsiones del Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006. El estudio pone de relieve que esta misma previsión ya fue acogida por la Constitución española de 1931 y que, siendo igualmente posible a partir de una interpretación rigurosa de las normas de cabecera del Estado autonómico, fue expresamente rechazada por el Tribunal Constitucional, por medio de una jurisprudencia construida sobre unos argumentos particularmente débiles, cuando no del todo erróneos. A partir de este bagaje, se estudian las previsiones contenidas en los nuevos Estatutos de Autonomía y se evalúan los resultados concretos del intento de definir el poder reglamentario sustantivo como contenido propio y natural de las competencias ejecutivas.

**Palabras clave:** competencias ejecutivas; potestad reglamentaria; reglamentos ejecutivos; poder normativo; legislación del Estado; II República; reforma estatutaria.

## RESUM

El present treball defensa una tesi –força aïllada en el panorama doctrinal– d'acord amb la qual les competències autonòmiques executives duen implícita la potestat reglamentària substantiva o *ad extra*, sens perjudici de la potestat de l'Estat de dictar reglaments de desplegament de la seva legislació, una afirmació que es considera vàlida tant en l'etapa dels primers estatuts d'autonomia com en l'etapa actual, presidida per les previsions de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. L'estudi posa en relleu que aquesta mateixa previsió ja fou acollida per la Constitució espanyola de 1931 i que, essent igualment possible a partir d'una interpretació rigorosa de les normes de capçalera de l'Estat autonòmic, fou expressament rebutjada pel Tribunal Constitucional, per mitjà d'una jurisprudència bastida sobre uns arguments particularment febles, quan no del tot erronis. A partir d'aquest bagatge, s'estudien les previsions contingudes en els nous estatuts d'autonomia i s'avaluen els resultats concrets de l'intent de definir el poder reglamentari substantiu com a contingut propi i natural de les competències executives.

**Paraules clau:** competències executives; potestat reglamentària; reglaments executius; poder normatiu; legislació de l'Estat; II República; reforma estatutària.

## **ABSTRACT**

Spanish constitutional experts have tended to consider that the executive competences of the Autonomous Communities involve an extremely narrow regulatory power, i.e. limited to the capacity for enacting bills to organize their own administration. In this article the author advocates for rather the opposite perspective: that is, that the executive powers of the Autonomous Communities do themselves entail a full regulatory power. According to the author, thus, this full regulatory power is inherent to the concept of autonomous-community executive powers and so, it does not depend on whether the statutes and/or other norms could have defined it in such a way. In this sense, the author explains that the Spanish Constitution of 1931 did already contemplated that the executive powers of the regions included full regulatory powers and that there are elements in the current Spanish Constitution that could allow for a large interpretation on the subject, although the Constitutional Court settled the matter by explicitly rejecting such a large interpretation. Starting by contextualizing the issue in the contemporary Spanish constitutional history, the author analyses and assesses how the different new statutes of autonomy have sought to provide a definition of executive competences that includes full regulatory powers.

**Key words:** executive competences; regulatory power; executive regulation; normative power; Spanish Central Government's legislation; Spanish II Republic; reform of the statutes of autonomy.