

*La potestad reglamentaria de
las Comunidades Autónomas.*

Catalina
Escuin
Palop

Ed. Tirant lo blanch. Valencia , 1990.

Esta publicación realiza unha profunda análise da potestade regulamentaria autonómica a través dun seguimento da normativa que ordena o seu exercicio polas comunidades autónomas e, sobre todo, dos estatutos de autonomía. Estúdanse, entre outros aspectos, o obxecto material desa potestade, as relacións internormativas e o procedemento de elaboración dos regulamentos autonómicos. A autora, como veremos, adopta uns puntos de vista absolutamente novos e posiblemente polémicos con respecto á postura da doutrina maioritaria.

No principio do libro encádrase a potestade regulamentaria das comunidades autónomas na Constitución española atendendo ós seus artigos 153 c), 161.2 e concordantes. Da orixe constitucional desa potestade deriva que se trate dun poder propio, que nace da propia autonomía das comunidades autónomas, e xenérico, que se atopa implícito en tódalas materias de competencia autonómica.

A doutrina toma como puntos de partida constitucionais ben a integración desa potestade nas funcións executivas e administrativas do Consello de Goberno ben o principio de autonomía que consagra a Carta Magna. A primeira tendencia considera a potestade regulamentaria de natureza executiva e así estima, ó abeiro do artigo 152.1 CE, que o exercicio da mesma polas comunidades autónomas supeditase á existencia dunha lei previa e que a súa titularidade está monopolizada polo Consello de Goberno; os argumentos nos que se apoia esta postura son, entre outros, a prevalencia política da Asemblea sobre o Consello de Goberno, o principio democrático e a limitación que para o control xudicial dos regulamentos autonómicos representa a falta dunha lei previa. Sen embargo, a autora chega a unhas conclusións innovadoras: Primeira, que o exercicio autonómico desa potestade non é unha simple actividade executiva e só require unha lei autonómica previa cando regule materias reservadas especificamente á lei; Segunda, que o regulamento autonómico ten natureza normativa porque, ó igual que a lei autonómica, ten virtualidade creadora do dereito; e Terceira, que a cualificación do regulamento como fonte do Dereito autonómico conduce a rexeita-lo monopolio exclusivo da potestade regulamentaria polo executivo estatal. Por outra banda, a autora tamén analiza no libro a outra posición que afirma que o constituínte, ó incluí-lo termo “autonomía” nos arts. 2 e 137 da Constitución, quixo incorporar ó seu contido a potestade regulamentaria.

A continuación desenvólvese o **obxecto** da potestade regulamentaria que poden asumir as dezasete comunidades autónomas e que é distinto segundo que os estatutos de autonomía se elaboren polo procedemento dos arts. 143, 146 e a Disposición Transitoria 1ª da Constitución, ou polo regulamento no art. 151 e Disposición Transitoria 2ª da mesma. Os estatutos aprobados polo primeiro dos procedementos, só puideron atribuírse competencias normativas polas materias enumeradas no art. 148.1 da Carta Magna, mentres que, os elaborados polo segundo, puideron incorporar ó seu ámbito de actuación, desde o principio, as competencias normativas que a Constitución non reserva ó Estado (art. 149.1). A isto, engádese o principio dispositivo que rexe a asunción estatutaria de competencias (art. 147 CE) e o art. 150 parágrafos 1 e 2 da Norma Suprema que confire ó Estado facultades para amplia-lo ámbito de exercicio da potestade re-

gulamentaria de todas ou algunhas comunidades autónomas.

Con todo, o propósito da autora é encaixa-la competencia regulamentaria das comunidades autónomas analizando as normas que atribúen e definen as competencias normativas autonómicas e os principios que inspiran a relación entre a lei e o regulamento autonómico.

■ A definición das materias de competencia autonómica realízase por diversas normas estatais que o Tribunal Constitucional engloba baixo a denominación de “bloque de constitucionalidade”; existen tantos bloques normativos como comunidades autónomas e a súa concreta composición depende do alcance e do carácter con que o Estado trasladara as diversas materias a cada unha delas. Por iso, C. Escuin distingue:

1º. As leis estatais que atribúen e delimitan as materias de competencia regulamentaria propia. Esta atribución de competencia material pódese realizar pola Constitución ou polo Estatuto de Autonomía, aínda que ámbalas dúas normas tamén remiten a outras leis do Estado a delimitación ou regulamentación de materias específicas de titularidade autonómica; unhas veces, os estatutos para delimita-la competencia autonómica formulan remisións xenéricas á lexislación básica estatal, e outras, encomendan esta tarefa a leis determinadas; as leis extraestatutarias, na súa función delimitadora, apóianse nunhas reservas concretas, e non nunha reserva xeral, coma os estatutos.

2º. As leis estatais que autorizan ás comunidades autónomas o exercicio das súas potestades normativas plenas –lexislativas e regulamentarias– ou o da súa potestade regulamentaria exclusivamente sobre materias de titularidade estatal a través dunha lei-marco ou dunha lei orgánica de transferencia ou de delegación. Para a autora a relación entre a lei-marco e o regulamento autonómico explícase mediante o concepto de delegación lexislativa, excluindo outras posibles técnicas de relación internormativa; tamén indica que os estatutos de autonomía prevén a posibilidade de transferir ou de delegar facultades normativas ás comunidades (por exemplo, o Estatuto galego nos seus arts. 27.32, 29.5 e 36).

■ Respecto da segunda cuestión determínanse os supostos en que o exercicio da potestade regulamentaria está supeditado á existencia dunha lei autonómica previa e aqueles outros que poden ser directamente regulamentados por esa

potestade. Así, a autora analiza as reservas de lei autonómica e postula a posible existencia de reservas regulamentarias. Tanto a Constitución coma os estatutos de autonomía e as outras leis do Estado que delimitan, regulamentan ou harmonizan a competencia das comunidades autónomas poden establecer reservas en favor da lei autonómica. Sinala, igualmente, que a Norma Suprema non establece reservas regulamentarias específicas no ámbito normativo autonómico, pero esta omisión non impide a previsión destes noutras normas do Estado porque a doutrina maioritaria deduce do texto da Constitución unha interpretación favorable ás mesmas.

No capítulo terceiro recóllense as distintas **relacións** existentes entre as normas do Estado –leis e regulamentos– e os regulamentos autonómicos:

A) A relación de indiferencia refléctese no art. 149.3 da Constitución ó establecer que o dereito estatal será, en todo caso, supletorio do dereito das comunidades autónomas. Esta regra enunciada en termos tan xenéricos obriga a formular diversas cuestións. O primeiro que apunta é que as competencias do Estado e de cada Comunidade Autónoma están materialmente separadas, posto que ese artigo non lle confire ó Estado unha competencia xeral, senón que, trala promulgación dos estatutos de autonomía, aquel só poderá dicitar normas en materias da súa competencia. Seguidamente, despois de trata-los límites do poder normativo do Estado, explíctase que só unha parte das normas estatais teñen valor supletorio e que a funcionalidade da suplencia destas é que continúan vixentes no ámbito territorial da Comunidade Autónoma ata que esta regule a materia da súa competencia con normas propias. Sen embargo, debemos aclarar que o Dereito estatal só é supletorio para cubri-las lagoas das normas autonómicas que tratan insuficientemente unha materia, e é de aplicación directa cando aquelas non a regulamentan de ningún xeito.

B) Cando o bloque de constitucionalidade presenta baileiros que permiten que as normas estatais entren en contacto co regulamento dunha ou varias comunidades prodúcese a relación de interferencia. Isto trae como consecuencia, segundo os casos, a prevalencia do regulamento autonómico ou da norma estatal. A Constitución contén a cláusula de supremacía no art. 149.3, o cal ten como destinatarios, especialmente os xuíces e os tribunais ordinarios, para que se-

lecciónen a norma, autonómica ou estatal, aplicable ós supostos que vulgan. O concepto clave que determina, en cada caso, a que norma beneficia este tipo de cláusula é o de competencia exclusiva, xa que se o regulamento autonómico trata unha materia de competencia exclusiva dunha Comunidade Autónoma, este prevalecerá sobre as normas do Estado, e viceversa.

C) A relación de integración refírese a que as normas do Estado son xerarquicamente superiores ós regulamentos autonómicos cando aquelas lexitiman o exercicio da potestade regulamentaria polas comunidades autónomas. Os regulamentos autonómicos manteñen unha relación de subordinación xerárquica coa Constitución, o Estatuto de Autonomía e as outras leis do Estado que delimitan, regulan ou harmonizan as competencias de cada Comunidade Autónoma; analízanse especialmente as leis de harmonización que prevé o art. 150.3 da Constitución; e sinalase que, entre as leis substantivas do Estado e os regulamentos autonómicos, a relación de xerarquía xorde en excepcionais supostos, sendo necesario para que se produza que o regulamento autonómico execute ou desenvolva unha lei estatal.

Na seguinte parte trátanse as operacións de que consta a **atribución** da potestade regulamentaria, como son: a que precisa que determinado órgano autonómico teña capacidade para adoptar normas regulamentarias e a que determina a materia ou materias que pode regulamentar. A Constitución non atribúe ningunha destas operacións ós órganos autonómicos, senón que estas deben efectualas as leis autonómicas na medida en que non estean previstas polo respectivo estatuto de autonomía.

Respecto da atribución da titularidade regulamentaria, C. Escuin examina individualmente os estatutos e a lexislación autonómica. As tendencias seguidas polos estatutos nesta cuestión son tres: o silencio (tal lagoa cóbrese con leis autonómicas), a asignación da titularidade ó Consello de Goberno exclusivamente (por exemplo, Galicia) e a atribución de potestade a este e á Asemblea.

Polo que se refire á distribución da competencia regulamentaria, temos que, ante a asignación da titularidade regulamentaria a determinados órganos autonómicos, esta debe completarse coa atribución dunha esfera material de exercicio. Isto realizárono algúns estatutos e, sobre todo, as

leis autonómicas. No primeiro caso, a autora distingue entre a competencia regulamentaria do Consello de Goberno e da Asemblea; a competencia do Executivo ás veces determínase especificamente (como ocorre en Galicia) e, outras, polo contrario, defínese en termos xenéricos. Para que a lei autonómica poida atribuí-la competencia ó Consello de Goberno e á Asemblea, o estatuto respectivo non a debe asignar en termos exclusivos e excluíntes. No caso particular de Galicia, o seu Estatuto prevé, dalgún xeito, a atribución legal de competencia regulamentaria á Asemblea ó establecer que determinará, en cada caso, o órgano que debe desenvolver as leis-marco e as leis de transferencia e de delegación; aquí, ó noso xuízo, a autora confunde os supostos de atribución da competencia regulamentaria co da titularidade da mesma.

No capítulo quinto refírese ó procedemento a seguir na **elaboración** dos regulamentos autonómicos, diferenciándose os do Executivo e os da Asemblea.

■ No tocante ós primeiros, o seu exercicio sométese ó procedemento común, que regula o capítulo I do título VI da Lei de Procedemento Administrativo do 17 de xullo de 1958, e ás especialidades que as respectivas normas autonómicas establezan para a súa propia organización. Hai que advertir que os arts. 129 a 132 da LPA non foron derogados pola recente Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común do 26 de Novembro de 1992, xa que só derogou os capítulos II e III do título VI.

A autora límitase a trata-las cuestións máis significativas que derivan deses artigos:

A) A Lei Orgánica do Consello de Estado do 22 de abril de 1980 esixe un trámite especial no procedemento de elaboración dos regulamentos executivos da Administración do Estado e das administracións autonómicas (non para as administracións locais), como é a previa consulta á Comisión Permanente. No caso das comunidades autónomas, suscitáronse opinións doutriniais contrapostas con respecto á constitucionalidade do art. 23.2 que prevé ese dictame preceptivo para o ámbito autonómico. A autora opina que o problema que orixina ese precepto non ten unha solución xeral, e así, despois de enumera-las precisións previas que se deben facer para mante-la súa constitucionalidade ou incons-

titucionalidade, considera constitucionais as facultades asesoras do Consello do Estado no procedemento de elaboración dos regulamentos autonómicos que desenvolven as leis-marco ou as leis orgánicas de transferencia ou de delegación e, inconstitucionais as mesmas facultades cando se estenden ós regulamentos que as comunidades autónomas adoptan no exercicio das súas competencias propias.

B) A Constitución establece con carácter xeral, no seu art. 23, o dereito dos cidadáns á participación nos asuntos públicos, para máis adiante no art. 105 a) concreta-la mesma no procedemento de elaboración dos regulamentos. Esa participación canalízase a través dos trámites de audiencia e de información pública previstos no art. 130 parágrafos 4 e 5 da LPA respectivamente. A práctica do primeiro trámite supedítase á concorrencia dunhas circunstancias legais (que sexa posible, inexistencia de razóns de interese público que se opoñan á súa práctica e que a índole da disposición o aconselle), aínda que algunhas leis autonómicas –como é o caso da Lei do 4 de maio de 1984 das Cámaras Agrarias de Galicia– impoñan esa audiencia das entidades representativas de intereses xerais ou sectoriais, sen sometela a ningún requisito. A fase de información pública practícase cando, a xuízo do ministro, a natureza da disposición o aconselle; as comunidades autónomas teñen a facultade de determinalo órgano que decidirá a apertura deste trámite debido á súa competencia de autoorganización e a mesma lexislación sectorial autonómica pode conferir carácter preceptivo ó mesmo, cando a comunidade teña competencia exclusiva na materia que o proxecto de regulamento trate.

C) Os regulamentos autonómicos teñen unha publicidade formal no Boletín Oficial da Comunidade Autónoma respectiva, pero ante a garantía de “publicidade” das normas que a Constitución consagra no seu art. 9.3, a autora expón se esta obriga á súa publicación no Boletín Oficial do Estado. Chega á conclusión de que a Norma Suprema non o impón, aínda que iso non impide que este tipo de publicación poida ser preceptiva, se este requisito se establece legalmente. O establecemento da obriga de publicalos no BOE é unha competencia exclusiva do Estado, o cal, en vez de fixala nunha norma común para tódalas comunidades autónomas, optou por incluí-las regras ó respecto nalgúns estatutos de autonomía; o Estatuto galego entra no grupo dos que non regulamentan este tipo de publicación. Polo exposto, reco-

menda unha nova regulamentación que precise e aclare esta cuestión.

A seguir, indica os distintos efectos que se derivan da publicación dos regulamentos no B.O. da respectiva comunidade autónoma ou/e no BOE; asume a posición da doutrina maioritaria, a cal entende que a publicación da norma regulamentaria no primeiro caso é unha condición indispensable da súa virtualidade, xa que gozan da presunción de validez e obrigan ós seus destinatarios, agás cando nacen ou deveñen ineficaces pola propia vontade do regulamento, pola suspensión administrativa ou xudicial dos seus efectos ou pola aplicación preferente dunha norma estatal.

■ Respecto dos regulamentos parlamentarios externos, C. Escuin opina que, ante a falta de regulamentación autonómica, a tramitación destes debería suxeitarse –agás na forma externa de manifestación– ó proceso legislativo común.

Na derradeira parte analízanse as regras que disciplinan a **aplicación** no tempo e no espacio das normas regulamentarias autonómicas. Estas regras atópanse no Ordenamento estatal pois o art. 149.1.8º da Constitución reserva ó Estado esta cuestión como competencia exclusiva.


Os regulamentos autonómicos están suxeitos tanto no seu nacemento coma na súa extinción a límites temporais. Estas normas entran en vigor ós vinte días da súa completa publicación no B.O. da Comunidade Autónoma, se nelas non se dispón outra cousa. Así, existe a posibilidade de que o regulamento proxecte os seus efectos a unha data anterior á súa vixencia ou que se interrompa a súa eficacia. A retroactividade destas normas é un tema que divide a doutrina, posto que, esta di que os regulamentos teñen efecto retroactivo se unha norma de superior xerarquía lles confire esa facultade ou non o prohibe de forma explícita. En todo caso, os regulamentos autonómicos poden ser retroactivos sempre que o establezan expresamente e respecten os límites impostos polas normas superiores.

A suspensión da vixencia destas normas autonómicas pode ser tanto unha medida cautelar coma de control. A técnica cautelar utilízase cando o interese público (a actividade regulamentaria da Administración) pugna co privado; a declaración de suspensión pode realizala a propia Administración autonómica, os Tribunais contencioso-administrativos e o Tribunal Constitucional. A suspensión-control entra en xo-

go cando están en loita dous intereses públicos: o do ente superior e o do tutelado; sobre a actividade regulamentaria autonómica o Estado só ostenta os medios de control autorizados na Constitución nos seus arts. 150.2 (normas autonómicas en exercicio das facultades transferidas), 153 b) (exercicio autonómico das funcións delegadas), 155 (cumprimento das obrigas autonómicas ou protección do interese de España) e 161.2 (impugnación gubernativa ante o Tribunal Constitucional. A lei orgánica do Tribunal Constitucional estende, no seu art. 64.2, esta suspensión-control á interposición polo Goberno do Estado do conflito de competencia).

Polo que se refire á eficacia espacial, os estatutos de autonomía utilizan o concepto de territorio como criterio para delimitar as competencias e para determinar o ámbito de aplicación. Esas normas institucionais básicas das comunidades autónomas conteñen normalmente un precepto no que se establece que as competencias se entenden referidas ó territorio da comunidade respectiva, sen prexuízo das excepcións que estableza a norma estatal atributiva da competencia ó substituí-lo criterio territorial por outro extraterritorial, coma o do interese (por exemplo, a competencia sobre fundacións de interese galego que prevé o art. 27.26 do Estatuto galego) ou o da personalidade.

C. Escuin afirma que cando os estatutos determinan, como regra xeral, a territorialidade das normas autonómicas, expresan que son os particulares os que deben rexerse polas normas da Comunidade Autónoma na que se atopan, agás nos casos en que é aplicable o estatuto persoal.

A obra conclúe aconsellando que o Estado adopte un novo sistema de conflitos normativos interautonómicos, que contemple e solucione os problemas que suscita a eficacia supraterritorial dalgúns regulamentos autonómicos. 

Francisco Javier Cancela Rodríguez