

# LA CLAUSULA DE SUPLETORIEDAD: UNA CUESTION DE PERSPECTIVA (\*)

PALOMA BIGLINO CAMPOS

*SUMARIO:* I. NOTA INTRODUCTORIA.—II. LA GÉNESIS DE LA SUPLETORIEDAD.—III. LA EVOLUCIÓN EN LA INTERPRETACIÓN DE LA SUPLETORIEDAD.—IV. LAS STC 188/1996 SOBRE TRANSPORTES TERRESTRES Y 61/1997 SOBRE EL RÉGIMEN DEL SUELO: UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA SUPLETORIEDAD.—V. LA NATURALEZA DE LA SUPLETORIEDAD.

## I. NOTA INTRODUCTORIA

El tercer apartado del artículo 149 CE constituye, sin duda, uno de los pilares básicos de nuestra organización territorial del Estado. En el mismo, no sólo se concretan los criterios para distribuir las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que, además, se configuran las reglas que orientan la aplicación de las normas de ambos ordenamientos.

En este contexto, la cláusula de supletoriedad recogida al final del precepto parece desempeñar un papel secundario. Y, sin embargo, pocas cuestiones han suscitado tanta polémica entre la doctrina y tan variados pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional.

Esta complejidad obliga a tratar los problemas específicos que originan

---

(\*) El presente trabajo es el resultado de una ponencia expuesta el 28 de febrero del presente año, en el Seminario Permanente de Profesores de Derecho Constitucional que, bajo la dirección de F. Rubio Llorente y M. Aragón Reyes, se celebra en la Universidad Autónoma de Madrid. El texto se ha revisado posteriormente para introducir las últimas aportaciones del Tribunal. Quiero expresar, además, mi agradecimiento a todos los participantes a dicha reunión, y especialmente a sus Directores, por las sugerencias que se realizaron durante el debate.

cada una de las distintas construcciones que se han formulado de la regla. Pero además, induce a plantearse si la razón de la discusión no estriba en el punto de vista que se ha utilizado para enfocar la supletoriedad y que quizás no sea el más adecuado a su naturaleza.

Para abordar estos asuntos se ha optado por remontarse a los orígenes de la figura, porque estos comienzos sirven para aclarar el carácter de la cláusula. Posteriormente, será preciso servirse de la evolución que la supletoriedad ha experimentado en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para sostener que algunas dudas sobre la figura provienen quizá de haber olvidado el papel que, por definición, le corresponde en un ordenamiento determinado. Precisamente al análisis de esta forma de ser y de las consecuencias que comporta se dedicarán las conclusiones de este trabajo.

## II. LA GENESIS DE LA SUPLETORIEDAD

Es opinión doctrinal generalizada que el origen de la cláusula de supletoriedad se halla en el Derecho Privado (1). Para argumentar esta afirmación se suele indicar que el precedente más próximo de la cláusula recogida en el artículo 149.3 CE es el artículo 13 del Código Civil, precepto que regula la relación entre los Derechos forales y el propio Código.

Más adelante podremos examinar cómo, seguramente, esta norma de Derecho privado pudo influir en la concepción de la supletoriedad que mantuvieron los redactores de la Constitución. Pero antes me interesa destacar que el origen del principio de supletoriedad es mucho más remoto, porque se sitúa en los orígenes de la cultura jurídica occidental.

Para su aparición, fue preciso que se diesen determinados requisitos. Así, era necesario que existiese una pluralidad de fuentes de producción, es decir, de sujetos legitimados para elaborar normas jurídicas, sin que existiera entre las mismas una clara relación de jerarquía. En segundo lugar, era preciso que se atribuyese a las normas jurídicas una eficacia de carácter territorial y no meramente personal, como sin embargo ocurrió en el mundo antiguo (2). Pero además, las normas en contraste debían tener una naturaleza distinta: un de-

---

(1) Así, por ejemplo, I. LASAGABASTER HERRATE: *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Madrid, 1991, pág. 82, y J. BALZA AGUILERA y P. PABLO CONTRERAS: «El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas», *REDA*, núm. 55, 1987, pág. 404.

(2) Tanto en el mundo romano como en la España visigoda regía el principio de la personalidad del Derecho, en virtud del cual se aplicaba a cada individuo el Derecho de su propio pueblo.

recho sectorial y de eficacia territorial limitada se enfrentaba a un derecho considerado más general, tanto por las materias que regulaba como por su ámbito de aplicación.

Será en la Baja Edad Media cuando aparezcan estas condiciones. En esta época coexisten dos tipos de normas con caracteres muy diferentes. De un lado, los derechos locales que habían surgido como consecuencia del fenómeno de dispersión jurídica que predominó en la Alta Edad Media. De otro, el Derecho Común, que empieza a elaborarse en el siglo XII, por impulso del Imperio y del Papado, sobre la base del Derecho Romano Justiniano.

F. Tomás y Valiente (3) explica que, en un principio, la doctrina de los glossadores comenzó por ignorar el problema para, más tarde, adoptar una actitud contraria a los Derechos municipales, que intentaron suprimir en beneficio del Derecho romano. Fueron los comentaristas (4), mucho más preocupados por dar solución a los problemas prácticos que planteaba la aplicación del Derecho, quienes, aceptando la vigencia de los Derechos estatutarios, integraron definitivamente el «ius municipale» dentro de un sistema jurídico más amplio, basado en el Derecho romano.

La doctrina de estos juristas, coherente con la visión medieval del Derecho, se construye como una relación de precedencia, es decir, de especialidad. Así, en caso de enfrentamiento entre el Derecho Común y los Derechos locales, resultan de inmediata aplicación los Estatutos municipales que, precisamente por ser normas particulares, deben interpretarse de forma estricta y rigurosa («*Sa-tuta stricte sunt interpretanda*») (5). Paralelamente, se reconoce que el Derecho común goza de más generalidad, tanto por su mayor ámbito de aplicación como por dar respuesta a más supuestos de hecho. Dadas estas características y en aplicación del principio «*ubi cessat statutum, habet locum ius civile*», se reconocía al Derecho romano, en su conjunto, una eficacia de carácter supletorio, en virtud de la cual no era preciso demostrar su aplicabilidad (6).

---

(3) F. TOMÁS Y VALIENTE: *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1981, pág. 189.

(4) Especialmente Bártolo de Sassoferrato (1314-1357).

(5) FRANZ WIEACKER: *Storia del Diritto Privato Moderno*, vol. I, Milán, 1981, pág. 111.

(6) B. WINDSCHEID pone de manifiesto, en su *Derecho de las Pandectas*, que el Derecho Romano se recibe como un todo, por lo que no es preciso justificar la aplicabilidad de cada una de sus normas. Todas las que contiene deben considerarse aplicables mientras no existan argumentos contrarios a su aplicabilidad (*Diritto delle Pandette*, vol. I, Turín, 1930, pág. 5). Conviene no olvidar que, en el momento de su redacción, el Derecho de las Pandectas (o Derecho privado común alemán de origen romano) estaba en vigor en Alemania como Derecho común subsidiario, en la forma que había recibido por la codificación de Justiniano y tal y como resultaba de las enseñanzas de la escuela de Bolonia.

El carácter supletorio del Derecho Común marcó la evolución histórica del conjunto del Derecho europeo. Desde los orígenes de la recepción y hasta finales del siglo XVIII, servirá para determinar el orden de prelación de fuentes entre los Derechos particulares y el Derecho común. Durante todo este período histórico, los conflictos entre las normas de ambos sistemas no se resuelven en virtud de la invalidez, porque la relación entre dichos sistemas jurídicos no se podía construir a través del principio de jerarquía. La relación de especialidad y supletoriedad afectaba únicamente a la eficacia de la norma e indicaba al operador jurídico la norma aplicable en supuestos de hecho determinados.

En nuestro país, la influencia de estas reglas será todavía mayor, porque perduran en el momento de proceder a la codificación del Derecho Civil e influye a la hora de determinar su contenido. Mediante la supletoriedad, se intentó llegar a una solución de compromiso para resolver la relación entre Derecho Común y Derecho foral que, en palabras de F. de Castro (7), constituye la versión española de la general distinción entre el *ius commune* y los *statuta*.

Esta cuestión necesita un análisis algo más detallado. Hasta el siglo XVIII, el Derecho foral, característico de todos los territorios españoles, había coexistido con el Derecho romano. Entre ambos existía la misma relación que antes se ha apuntado: el Derecho foral tenía carácter particular, por aplicarse en un sólo territorio, y excepcional, ya que se apartaba del Derecho romano. En consecuencia, se consideraba de aplicación preferente, aunque debiera interpretarse de modo estricto. El Derecho común disponía de mayor generalidad, por lo que gozaba de carácter subsidiario.

La unificación jurídica impuesta por Felipe V alteró sustancialmente esta situación. Así, no sólo supuso el anquilosamiento (cuando no la desaparición) de los Derechos forales, sino también la pretensión de desplazar al Derecho Romano, cuya alegación se prohíbe ante los Tribunales (8). A partir de 1713 se forzaría a utilizar, como Derecho común supletorio de los regímenes forales subsistentes, el Derecho real castellano.

La difícil relación entre ambos ordenamientos se pone de manifiesto a lo largo de todo el siglo XIX y constituyó el principal obstáculo a la hora de proceder a la codificación.

Así, el proyecto de Código de 1851, que proponía en su art. 1992 la supresión de «todos los fueros, leyes, usos y costumbres anteriores a la promulgación de este Código», fue paralizado por el Gobierno, temeroso de agudizar el conflicto con las regiones que aún poseían sus fueros. Durante los casi cua-

---

(7) *Derecho Civil de España, Parte General*, tomo I, Madrid, 1949, pág. 213

(8) *Ibidem*, pág. 215.

renta años posteriores se intentó encontrar una fórmula de compromiso que hiciese compatible la unificación del Derecho Civil con el respeto a los derechos forales. Finalmente, esta solución consistió en retomar la tradicional regla de la supletoriedad (9). La Ley de Bases de 1888 (10) establece los principios que luego recogería el artículo 12 del Código Civil (11). Dicho precepto declaraba obligatoria, para todas las provincias del Reino, sólo una parte del nuevo Código (12). Los Derechos forales de las provincias en que estuviesen vigentes se conservaban sin alteraciones. En dichos territorios, el Código Civil regiría tan sólo como derecho supletorio (13).

### III. LA EVOLUCION EN LA INTERPRETACION DE LA SUPLETORIEDAD

Esta concepción de las relaciones entre el ordenamiento del Estado y los Derechos territoriales influye, sin duda, a la hora de redactar la actual Norma fundamental. Confirman esta hipótesis los debates constitucionales (14), a pesar de su parquedad, y sobre todo, las primeras interpretaciones que la regla de la supletoriedad recibe en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

---

(9) Sobre todo este proceso, J. F. LASSO GAITE: *Crónica de la codificación española*, vol. I, Madrid, 1970, págs. 423 y sigs.

(10) La base 5.<sup>a</sup> disponía que: «Las provincias y territorios en que subsiste derecho foral lo conservarán por ahora en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico por la publicación del Código, que regirá tan sólo como supletorio en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas por sus leyes especiales. El Título preliminar del Código, en cuanto establezca los efectos de las leyes y de los estatutos y las reglas generales para su aplicación, será obligatorio para todas las provincias del Reino. También lo serán disposiciones que se dicten para el desarrollo de la base 3.<sup>a</sup>, relativa a las formas de matrimonio.»

(11) Actual artículo 13, tras la modificación del Título preliminar de 1973.

(12) Tenían este carácter las disposiciones del Título preliminar en cuanto determinaban los efectos de las leyes y de los estatutos y las reglas generales para su aplicación, así como las disposiciones del título IV, libro I.

(13) Literalmente, el segundo apartado del artículo 12.2 afirmaba que: «En lo demás, las provincias y territorios en que subsiste derecho foral, lo conservarán por ahora en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico, escrito o consuetudinario, por la publicación de este Código, que regirá tan sólo como derecho supletorio, en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas por sus leyes especiales.»

(14) Así, J. M.<sup>a</sup> Bandrés, en una enmienda presentada en el Senado, plantea la supresión de la regla de la supletoriedad del Derecho estatal por entender «... inútil constitucionalizar una norma más propia de leyes de rango inferior, sin perjuicio de que la redacción actual pueda lesionar normas legítimas del derecho foral vigente». Sobre estos extremos, R. CANOSA: «Contribución al estudio de la supletoriedad», *RVAP*, núm. 35, 1993, págs. 51 y sigs.

En varias ocasiones se han analizado, detalladamente (15), la actitud que mantuvieron destacados autores en los primeros años de vigencia del texto constitucional, lo que nos exonera de llevar a cabo, en esta ocasión, un análisis minucioso del asunto. Para los objetivos de este trabajo, merece la pena señalar como, por lo general, la relación entre el Derecho del Estado y el Derecho de las Comunidades Autónomas se construye de forma muy similar a la que existía entre Derecho Común y Derecho Estatutario.

Este es el caso, por ejemplo, de I. de Otto en su escrito acerca de «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional» (16).

Para este autor, el sistema de organización territorial articulado por la Constitución española es distinto al que caracteriza a los Estados federales. En un sistema regional como el nuestro, el Derecho del Estado es un ordenamiento general, no sólo por su ámbito territorial de eficacia, sino también porque no está limitado materialmente (17). Frente a ello, el Derecho de las Comunidades Autónomas es, sobre todo en un principio, parcial o incompleto (18). La relación que media entre ambos sistemas jurídicos es, por lo tanto, la misma que existe entre *lex generalis* y *lex specialis*. En palabras textuales del autor: «Con arreglo a este principio, en aquellos supuestos en que a una misma hipótesis le sea aplicable una norma de derecho general y una de derecho especial, se aplicará en primer lugar ésta, lo que no implica en absoluto aclarar que la norma general es nula, sino tan sólo que será de aplicación supletoria» (19).

E. García de Enterría y T. R. Fernández construyen las relaciones entre el Derecho del Estado y el de las Comunidades Autónomas de manera similar. Para ellos (20), la regla de la supletoriedad es la expresión de un principio de

(15) Así, por ejemplo, I. LASAGABASTER HERRATE: *Los principios...*, cit., pág. 53, y J. BALZA AGUILERA y P. PABLO CONTRERAS: «El Derecho estatal como supletorio...», cit., pág. 390.

(16) Publicado por primera vez en *REDC*, núm. 2, 1981, págs. 57 y sigs.

(17) En este sentido, afirma que: «Todo lo dicho significa que el Derecho del Estado no está sujeto a una limitación material, de modo que ninguna materia le está sustraída, ni siquiera aquellas que se atribuyen a la competencia de las Comunidades Autónomas. El derecho del Estado es, como en los ordenamientos federales, un derecho general en cuanto a su ámbito de vigencia territorial. Pero —a diferencia de lo que ocurre en los Estados Federales con el derecho de la Federación— es, además, un ordenamiento completo, o potencialmente completo, porque ninguna materia le está sustraída. La atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en tanto como el reconocimiento de la facultad de crear un nuevo ordenamiento, un ordenamiento particular, que viene a superponerse al ordenamiento general haciendo que éste pase a ocupar un lugar supletorio en aquellos terrenos en los que se ha reconocido a la Comunidad Autónoma un poder para crear normas» (*ob. cit.*, pág. 76).

(18) *Ob. cit.*, pág. 75.

(19) *Ob. cit.*, pág. 85.

(20) *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1989, pág. 362.

fondo más relevante, según el cual «el Derecho del Estado es el Derecho general o común, orgánicamente más completo, en tanto que el Derecho autonómico es un Derecho especial, y como tal, fragmentario, incompleto, precisando para su funcionamiento final la suplencia de este Derecho común de fondo, sin cuya asistencia constante y sostenida carecería virtualmente de toda posibilidad de desenvolvimiento sistemático».

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta época siguió muy de cerca la construcción que se acaba de exponer. Por lo general el Tribunal Constitucional interpreta que las normas del Estado dictadas dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas conservan su validez. El hecho de que los Estatutos hayan atribuido una competencia a las Comunidades Autónomas y que estas la hayan desarrollado normativamente, no implica la nulidad de las normas del Estado, sino que sólo afecta a su eficacia, que en vez de ser directa será de carácter supletorio. Sirva como ejemplo de esta construcción la STC 5/1981, primera de las dictadas en materia de supletoriedad. En ella, el Tribunal afirma que, aunque las Comunidades Autónomas legislasen sobre las competencias que les atribuyen sus Estatutos de Autonomía, el derecho del Estado no quedaría derogado, sino que continuaría vigente como derecho supletorio (21).

Pero, como afirma I. Lasagabaster (22), la forma en que el Tribunal Constitucional fundamenta el principio de supletoriedad resulta variable. En algunos momentos, dicho órgano justifica la supletoriedad del Derecho del Estado en que éste conserva una competencia general. Este es el caso, por ejemplo, de la STC 49/1984 (23), en la que se distinguen claramente la natura-

---

(21) En dicha decisión, el Tribunal analizaba la constitucionalidad de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regulaba el Estatuto de Centros Escolares. Textualmente, el Tribunal señala que «si las Comunidades Autónomas legislasen sobre tales materias conexas, por ser de su competencia, sus respectivos preceptos no derogarían a los correspondientes de la LOECE, sino que se aplicarían en cada Comunidad con preferencia a éstos, y sólo en tal sentido podría decirse que los modificarían o sustituirían como Derecho aplicable con carácter preferente».

(22) *Ob. cit.*, págs. 62 y sigs.

(23) Que obedece a un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 1/1982, por la que se regulan las Salas Especiales de exhibición cinematográfica, la Filmoteca Española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje. En un Sentido parecido, también la STC 69/1982, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1982, de 3 de marzo, del Parlamento de Cataluña sobre protección de la zona volcánica de la Garrotxa. En la misma, el Tribunal señala que «no debe entenderse que una vez dictada una Ley catalana de Espacios Naturales Protegidos... cesará la aplicación como Derecho supletorio de la legislación estatal, sino que la posibilidad de acudir a ésta será obviamente menor, aunque sin duda permanente a tenor («en todo caso») del artículo 149.3 de la Constitución.

leza de las leyes autonómicas de la que es propia de las leyes del Estado. Mientras que las primeras son «ordenamientos particulares, o en otros términos vigentes tan sólo en una parte del territorio», las segundas son el resultado «de una competencia legislativa que es de carácter general, en la que, propiamente, no opera el límite territorial, y respecto de la cual, en el caso de competencias autonómicas, la norma estatal actuará como norma supletoria, y fuera de las competencias legislativas autonómicas, en aquellos territorios en los que no se hayan previsto tales competencias o no se hayan asumido, como norma directa».

En otros casos, la supletoriedad encuentra su justificación en el desarrollo embrionario del Estado de las Autonomías, en razón del cual no todas las Comunidades Autónomas disfrutaban de las mismas competencias ni las han ejercido con el mismo ritmo. En dicha situación, la necesidad de garantizar la plenitud del ordenamiento obliga a considerar que las normas del Estado conservan su eficacia, aunque esta pueda diferir según el territorio en que dichas normas resulten aplicables. Esta es la orientación, por ejemplo, de la STC 95/1984 (24) y de la STC 227/1988 (25).

---

(24) Dictada con ocasión de un conflicto positivo de competencias planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Gobierno del Estado en relación con el Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, por el que se reestructuraron determinados órganos de la Administración del Estado. Según el Tribunal «... el hecho de que en una materia hayan asumido alguna o algunas Comunidades Autónomas las mismas competencias que pretende ejercitar el Estado no priva a éste de las suyas, que tendrán su ámbito de aplicación en aquella parte del territorio español que no esté incluido en el de las referidas Comunidades Autónomas. En el Estado Español, tal y como ha sido configurado por la Constitución de 1978, la diferencia temporal en la entrada en vigor de los distintos Estatutos de Autonomía, la existente en el nivel de competencias asumidas en éstos y la relativa al ritmo de los trasposos de servicios, pueden conducir efectivamente a que en un momento dado y en una misma materia la asunción de competencias y la efectividad de los correspondientes trasposos no sean idénticas en todas las Comunidades Autónomas implicadas, siendo de tener en cuenta al respecto que cuando se suscitaban los presentes conflictos, en abril de 1982, sólo estaban constituidas seis de las diecisiete actualmente existentes. De ahí que no quepa negar que el Estado posea y ejerza competencias en ámbitos territoriales no cubiertos por las de las Comunidades Autónomas que las hayan asumido y a las que hayan sido transferidos los respectivos servicios».

(25) En esta decisión el Tribunal examina la constitucionalidad de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas para afirmar que conservará carácter supletorio en las Comunidades Autónomas que hayan legislado sobre los aprovechamientos de las aguas públicas en las cuencas intracomunitarias. Según el Tribunal: «De acuerdo con nuestras consideraciones anteriores, es necesario recordar aquí la distinción entre las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia genérica sobre el régimen de los aprovechamientos hidráulicos en las aguas que discurren íntegramente por su territorio y aquellas otras que ostentan competencias en materia de aguas dentro de los límites establecidos por el artículo 148.1.10.<sup>a</sup> de la Constitución. En el primer caso,



Pero, a pesar de estas diferencias, durante esta primera etapa, el Tribunal Constitucional rechaza la posibilidad de que una norma del Estado pueda declararse inválida por invadir las competencias de las Comunidades Autónomas. Es cierto que, en este supuesto, podríamos estar en presencia de un vicio, pero éste no afectaría a la norma en sí, «sino a la regla, explícita o implícita, de vigencia territorial o de su grado de aplicabilidad, directa o supletoria» (26). En esta cuestión sigue también muy de cerca los planeamientos de I. De Otto, según el cual «la única posibilidad de que el Derecho del Estado resultase nulo por violación del orden competencial sería el supuesto de que regulase su propio ámbito de vigencia en términos contrarios a como lo hacen la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad» (27).

Esta tendencia del Tribunal Constitucional continúa hasta casi finales de los años ochenta (28). Mientras tanto, distintos autores manifiestan sus reparos

---

la regla general es que corresponde a las Comunidades Autónomas legislar sobre los aprovechamientos de las aguas públicas en las cuencas intracomunitarias, con las únicas salvedades que deriven de otros títulos competenciales del Estado... Con estas excepciones, procede declarar que, en estas Comunidades Autónomas y en relación con las cuencas intracomunitarias, la legislación del Estado sobre el aprovechamiento de las aguas públicas sólo puede tener carácter supletorio del derecho propio de las mismas. Por el contrario, en los demás casos, el Estado puede regular el uso y aprovechamiento de las aguas continentales...», siempre que se salvaguarden las competencias que las CC. AA. que hayan asumido en las materias previstas en sus Estatutos.

(26) STC 85/1983, que resulta de la impugnación del RD 712/1982, de 2 de abril por el que se simplifica el procedimiento para el ingreso en la función pública. En el FJ 3 de dicha Sentencia se afirma literalmente: «Hay una cuestión que, según se vea, se antepone o pospone al tema competencial enmarcado por los artículos 149.1 de la CE y 10.4 del Estatuto del País Vasco. La cuestión arranca de dos puntos: es el primero que en la hipótesis de que el Gobierno de la Nación careciera de competencia, para establecer los contenidos reglamentarios controvertidos, en el País Vasco, tendrían aplicación directa en otras partes del territorio en que no pudieran oponerse similares títulos competenciales; y es el otro, el carácter de la regla de la supletoriedad del derecho estatal. La invalidez no sería predicable de la norma en sí, sino de la regla, explícita o implícita, de vigencia territorial o de su grado de aplicabilidad, directa o supletoria.»

(27) *Ob. cit.*, pág. 75.

(28) Recordemos por ejemplo, la STC 103/1989, que obedece a un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos. En la misma, el Tribunal señala que no merece objeción constitucional la adopción por el Estado de una normación sobre materias que correspondan en régimen de competencia exclusiva, a una o, incluso, a todas las Comunidades Autónomas. Aunque la regla de la supletoriedad no es una cláusula universal atributiva de competencias, «la normación estatal sólo nacería viciada de inconstitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el respectivo territorio autonómico». Esto es así «no sólo en razón a la existencia, en el presente caso, de una zona litoral del territorio nacional no integrada en Comunidades Autónomas, así como de competencias estatales concurrentes en la costa, sino también por la propia finalidad reguladora de la Ley... acomodando la legislación estatal preexistente a los avances científicos en el desarrollo de los cultivos marinos».

hacia la concepción de la supletoriedad hasta entonces dominante. Este es el caso, por ejemplo, de S. Muñoz Machado quien, en su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (29), señala «que no es de recibo pretender deducir de la cláusula de supletoriedad que el Estado no tiene competencias tasadas, sino universales, de manera que puede regular cualquier materia». Por el contrario, la supletoriedad desempeña un papel eminentemente transitorio, ya que el Derecho del Estado será paulatinamente desplazado a medida que el sistema de autonomías adquiera mayor homogeneidad. Desde este punto de vista, el autor considera que debería declararse inválida por incompetencia una disposición estatal que, en lugar de tener una aplicación general, se dictara sólo para el territorio de una Comunidad Autónoma que ya hubiera elaborado sus propias disposiciones sobre la materia (30).

También I. Lasagabaster (31) enjuicia críticamente la concepción dominante de la supletoriedad por afectar gravemente a la seguridad jurídica. Pero además, apunta el riesgo que supone para el principio de autonomía. Según el autor, dicha construcción puede provocar que las Comunidades Autónomas, por inercia, no ejerzan sus propias competencias normativas. Junto a ello, la supletoriedad afecta a las relaciones Parlamento Gobierno (32) y condiciona presupuestariamente a las Comunidades Autónomas (33). Por último y sobre todo en determinados supuestos, como es la potestad sancionadora de la Administración, puede forzar a aplicar supletoriamente la normativa Estatal en casos en que el ordenamiento de la Comunidad autónoma no presenta una auténticas laguna, sino una ausencia de normación voluntaria.

Quizá este tipo de planteamientos, junto a la evolución del Estado de las Autonomías, influyeron en el Tribunal Constitucional. Lo cierto es que su ju-

(29) Madrid, 1982, págs. 409 y sigs.

(30) *Ob. cit.*, pág. 367.

(31) «Los principios de supletoriedad...», *cit.*, págs. 77 y sigs. Otras aportaciones críticas a la supletoriedad son las que se contienen por ejemplo, en los artículos de J. BALZA AGUILERA y P. PABLO CONTRERAS, y CANOSA USERA, ya citados, y en F. BALAGUER CALLEJÓN: «La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho Estatal», *RAP*, núm. 124, 1991, págs. 95 y sigs. En el ámbito del Derecho Civil, P. SALVADOR CODERCH: *La compilación y su historia. Estudios sobre la codificación y la interpretación de las Leyes*, Barcelona, 1985, págs. 353 y sigs.

(32) Para el autor, la supletoriedad puede conceder determinadas posibilidades de actuación al Gobierno autonómico sin que el Parlamento haya dicho nada al respecto.

(33) En este sentido, señala que determinadas normas estatales, aplicables supletoriamente, pueden conllevar importantes costos económicos que condicionan a las Comunidades Autónomas, sobre todo cuando hacen surgir derechos subjetivos a favor de los ciudadanos, directamente accionables ante los Tribunales.

risprudencia acerca de la supletoriedad experimentó importantes modificaciones sobre todo a partir de la Sentencia sobre la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios (STC 15/1989). Desde ese momento, el sentido que el Tribunal atribuye a la cláusula parece dar por supuesta una nueva forma de entender las relaciones entre el Derecho del Estado y el Derecho de las Comunidades Autónomas.

En los primeros párrafos de esta decisión, el Tribunal niega expresamente que la supletoriedad pueda configurarse como una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado (34). Por este motivo, fundamenta la legitimidad constitucional de la Ley sobre otros argumentos. Así invoca el hecho de que la materia no ha sido asumida por todos los Estatutos en términos de identidad, por lo que el Estado retiene todas las competencias que no hayan sido atribuidas a las Comunidades Autónomas. Además, el Estado dispone de diversos títulos competenciales que tienen una evidente incidencia en la defensa del consumidor y del usuario.

Esta línea argumental se retoma en la STC 147/1991, sobre la Pesca de Cerco (35). En la misma, el Tribunal vuelve a negar que la supletoriedad sea una cláusula universal atributiva de competencias. Pero, además, refuerza esta afirmación porque sólo admite que el Estado dicte normas con carácter general que resulten aplicables supletoriamente si dispone de un título competencial propio. De esta forma, excluye expresamente que el Estado pueda legislar sobre competencias exclusivas de las Comunidades autónomas por lo que, en principio, dichas normas deberían considerarse viciadas de incompetencia y

---

(34) A pesar de su longitud, por su importancia merece la pena recoger textualmente las palabras del Tribunal: «Como es notorio, el artículo 149.3 CE, establece la regla de que “el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas”, lo que, en términos generales, según determinada interpretación, daría por sí mismo cobertura suficiente a la Ley impugnada, de manera que ésta, siempre y en todo caso, sería válida, aunque quedaría desprovista de eficacia directa en aquellos ámbitos territoriales en los que las correspondientes Comunidades Autónomas hubieran ejercitado las competencias legislativas que, sobre la materia “defensa de los consumidores y usuarios”, constitucional y estatutariamente hubieran asumido.

Sucede, sin embargo, que no es preciso, ni tan siquiera apropiado en este caso, tratar de explicar la legitimidad constitucional de la Ley en su conjunto, como Ley referida a la materia indicada, desde la consideración de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal la cual, en última instancia, quedaría de hecho configurada como lo que en manera alguna es, es decir, como una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado.»

(35) Dictada para dirimir los conflictos de competencias acumulados contra el RD 2349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de «Cerco» en el caladero nacional, y la Orden de la Generalidad de Cataluña de 15 de diciembre de 1988, en la que se fija un período de veda para esta modalidad de pesca.

por ello nulas (36). Para el Tribunal, la asunción de competencias exclusivas confiere a las Comunidades Autónomas no sólo el derecho a excluir la acción del Estado, sino también a decidir si una materia debe ser sometida a reglamentación y en qué momento debe hacerse. Por ello, no puede atribuirse carácter supletorio a las normas estatales dictadas en el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas, especialmente cuando en ellas se establecen mandatos prohibitivos. En efecto, dichas normas, a pesar de su pretendido carácter supletorio y mientras la Comunidad Autónoma no decidiese someter la materia a reglamentación propia, resultarían de aplicación directa.

El hecho de que la supletoriedad no sea una norma competencial conduce al Tribunal, además, a negar que el legislador Estatal pueda imponerla desde normas especialmente aprobadas con la finalidad de incidir sobre materias en las que el Estado carece de competencias. Muy al contrario, para el Tribunal, la supletoriedad del Derecho estatal deberá de ser inferida por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica.

A pesar de todas estas afirmaciones no conviene olvidar, sin embargo, que en la Sentencia sobre la Pesca de Cerco, el Tribunal rehusa llevar a cabo un pronunciamiento de nulidad total.

En primer lugar, porque esto exigiría, en cada resolución de conflictos, examinar con detalle todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía con el fin de determinar si la competencia exclusiva se atribuye con carácter universal a todas las Comunidades Autónomas. De no ser así, la norma no podría declararse nula, ya que el Estado conservaría la competencia para dictarla en aquellas Comunidades que no hubieran adquirido tal exclusividad. La disposición sólo sería inaplicable en el territorio de la Comunidad que, habiendo planteado el conflicto, resultase tener la competencia exclusiva sobre la materia. En segundo lugar, porque la declaración de inconstitucionalidad afectaría a Comunidades Autónomas que no habían impugnado la norma estatal, quizá por estimarla apropiada mientras no considerasen oportuno desplazarla mediante la aprobación de una reglamentación propia.

En virtud de estas consideraciones el Tribunal se limita a declara inaplicables, directa o supletoriamente, determinadas disposiciones del Estado que inciden sobre competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas recurrentes.

---

(36) *Literalmente, el Tribunal afirma que: «Será, por consiguiente, ilegítima, por invasión competencial, aquella ordenación estatal de materias que hayan sido deferidas por los Estatutos de Autonomía a la competencia exclusiva de todas y cada una de las respectivas Comunidades Autónomas y en relación con las cuales el Estado no invoque algún título propio que le permita dictar normas generales sobre dichas materias...»*

La jurisprudencia posterior a la S. 147/1991 no es, sin embargo, lineal. En efecto, después de la decisión sobre la Pesca de Cerco encontramos otras donde dicho órgano matiza su postura. Las más interesantes son, sin duda, las STC 79/1992 (37) y STC 213/1994 (38), ambas relacionadas con la distribución de competencias en el desarrollo de la normativa comunitaria. Es cierto que, antes que nada, el Tribunal fundamenta la posibilidad de que el Estado dicte normas con carácter supletorio en agricultura y ganadería en el hecho de que conserva sobre dichas materias competencias concurrentes (39). Pero, además, justifica la supletoriedad del Derecho estatal en que estas normas pueden ser necesarias tanto para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo (tal y como exige el art. 93 CE) como para que los propios afectados puedan recibir las ayudas que les correspondan y para garantizar, por último, el equilibrio presupuestario español, que depende en gran medida de las relaciones financieras con la Comunidad.

La evolución de la jurisprudencia experimenta un nuevo hito en la S. 118/1996, sobre Transportes Terrestres, y culmina, por el momento, con la S. 61/1997 sobre el Régimen del Suelo. En estas decisiones, el Tribunal da un paso definitivo en su nueva concepción de supletoriedad, porque no sólo anula las disposiciones en que se atribuye carácter supletorio a la legislación del Estado, sino que también declara inconstitucionales preceptos que tenían dicha naturaleza. La importancia de ambos pronunciamientos aconseja analizar con cierto detalle tanto el supuesto de hecho al que se refieren como el fallo que contiene.

#### IV. LAS SSTC 188/1996 SOBRE TRASPORTES TERRESTRES Y 61/1997 SOBRE EL REGIMEN DEL SUELO: UNA NUEVA CONCEPCION DE LA SUPLETORIEDAD

La Sentencia 118/1996 tiene su origen en la distintos recursos de inconsti-

---

(37) En la misma se resuelven distintos conflictos de competencias acumulados cuya característica en común era que se plantearon en relación con disposiciones normativas que instrumentan o articulan la concesión de ciertas ayudas económicas a los agricultores y ganaderos con fondos procedentes del FEOGA (sección garantía) de la Comunidad Europea.

(38) En esta decisión se resuelven distintos conflictos positivos de competencia acumulados contra disposiciones, tanto del Estado como del Gobierno Vasco, reguladoras de determinadas ayudas económicas en los sectores de agricultura y ganadería derivadas del Reglamento de la Comunidad Económica Europea 797/1985.

(39) Como son sus competencias sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13.ª CE).

tucionalidad acumulados en los que el Estado y la Comunidad Autónoma catalana discuten la competencia sobre transportes terrestres (40).

Conviene recordar que esta materia aparece regulada en los artículos 149.1.21 y 148.1.5 de la Constitución. Mientras que el primero atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, el segundo habilita a las Comunidades Autónomas a asumir iguales competencias, siempre que el itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad. Así pues, tal y como ha reiterado el Tribunal Constitucional a lo largo de su jurisprudencia «el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma (41).

La distribución de competencias en materia de transportes se completó con la aprobación de los Estatutos de Autonomía, porque todas las Comunidades incluyeron como competencia exclusiva los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma (42).

---

(40) Por una parte, el Estado impugna la Ley 12/1987, de 25 de mayo, del Parlamento de Cataluña, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor. De otra, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de la misma Comunidad autónoma recurren contra la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT). Por último, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad impugna también determinados preceptos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas.

(41) SSTC 86/1988, 180/1992, 118/1996. En esta última, el Tribunal recuerda que, aún así, el criterio territorial, que debe aplicarse con rigidez en el caso de las competencias normativas, debe flexibilizarse en el supuesto de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas para ejecutar la legislación estatal.

(42) Existen sólo ligeras variaciones en la redacción de los preceptos de los distintos Estatutos de Autonomía en los que se recoge esta competencia. En algunos supuestos se atribuye a la Comunidad la competencia en «Ferrocarriles, transportes terrestres... sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20 de la Constitución» (art. 10.32 EA, País Vasco; art. 9.15 EA, Cataluña; art. 31.115 EA, Comunidad Valenciana). En la mayor parte de los casos, sin embargo, se especifica que la competencia es sobre «Los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad». (Así, por ejemplo, art. 13.10 EA, Andalucía; art. 10.1.d EA, Asturias; art. 26.1.4 EA, Castilla y León). La única variación, de dudosa trascendencia, es la que introduce el Estatuto de Autonomía de Galicia. En el mismo, se señala que la Comunidad asume la competencia sobre «Ferrocarriles y carreteras no incorporados a la red del Estado y cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma...» (art. 27.1.8)

De otro lado, el Estado consideró conveniente llevar a cabo una ordenación conjunta del transporte terrestre que resultase además, y en la medida de lo posible, homogénea para el mayor ámbito territorial. Con este objetivo dictó la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) (43).

El artículo 2 de esta disposición concretaba qué preceptos eran aplicables en vía directa y cuáles, sin embargo, eran de aplicación supletoria (44). De esta manera, según la exposición de motivos de la Ley, se intentaba «establecer un sistema lo suficientemente flexible para que las características propias de las diversas Comunidades Autónomas puedan ser desarrolladas por éstas, dentro del marco general de la Ley, sin que para ello sea preciso que cada Comunidad Autónoma promulgue su propia regulación ordenadora del transporte, si así lo estima oportuno» (45).

Conviene aquí señalar que esta solución parecía haber sido pacíficamente aceptada por prácticamente todas las Comunidades Autónomas. En efecto, tal y como recuerda el voto particular a la STC 118/1996, en los casi diez años transcurridos desde que entró en vigor la LOTT sólo la Comunidad Autónoma catalana consideró necesario dictar una ley propia de transportes de viajeros por carretera, precisamente la Ley 12/1987 también recurrida ante el Tribunal Constitucional.

---

(43) La LOTT partía, en su exposición de motivos, de la situación en la que se encontraba la legislación reguladora del transporte. Según dicho texto, algunas de las principales normas sobre el transporte (dictadas, en el caso del transporte por carretera, hacía casi medio siglo, y en el caso del transporte ferroviario, hacía más de un siglo) ya no se adecuaban a la realidad actual. Otras normas, en su mayor parte de carácter reglamentario, se caracterizaban por su dispersión y presentaban dudosa cobertura legal.

(44) El artículo 2 de la LOTT disponía:

«La presente Ley será de aplicación directa, en relación con los transportes y actividades auxiliares o complementarias de los mismos, cuya competencia corresponda a la Administración del Estado. Asimismo, se aplicará a aquellos transportes y actividades cuya competencia corresponda a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local, con el carácter supletorio o directo que en cada caso resulte procedente, de conformidad con el ordenamiento constitucional, estatutario y legal.

Las disposiciones contenidas en el Capítulo VII del Título III y en los Capítulos II y V del Título IV se considerarán de aplicación supletoria respecto de las que, conforme a sus Estatutos, puedan dictar las Comunidades Autónomas.»

(45) La LOTT no pretendía, sin embargo, completar todo el sistema. Al contrario, en la exposición de motivos se preveía una cesión de competencias a las Comunidades Autónomas, que era casi total en las de ejecución y que, además, se extendía a determinadas competencias normativas. Esta operación se llevó a cabo a través de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, también impugnada ante el Tribunal.

Los primeros fundamentos jurídicos de la Sentencia están dedicados, precisamente, a analizar la validez del artículo 2 de la LOTT. Ante las alegaciones del recurrente, el Tribunal Constitucional se plantea dos interrogantes. Uno de ellos reside en aclarar si allí donde el Estado «carece de competencias específicas puede dictar normas con la finalidad de que valgan como Derecho supletorio». El otro consiste en determinar hasta qué punto tiene el legislador estatal atribuidas, en un ordenamiento complejo, facultades para declarar supletorias las normas que dicte.

Para responder a la primera de estas cuestiones el Tribunal deduce del artículo 149. 3 CE que el objetivo de la supletoriedad consiste en garantizar la plenitud del ordenamiento. Para el Tribunal, dicha finalidad obligó a interpretar dicha regla de forma evolutiva, desde la primera de las sentencias sobre el tema y a lo largo de toda la posterior jurisprudencia. En el momento presente, el hecho de que existan numerosas materias que han sido asumidas de manera exclusiva por todas las Comunidades Autónomas fuerza a concebir de manera mucho más estricta los supuestos en los que el Estado puede dictar normas supletorias.

Así, para que las normas del Estado tengan carácter supletorio, no basta con que el Estado ostente un título que le atribuya cualesquiera competencia en una materia determinada, como podía deducirse de la anterior jurisprudencia a la que ya se ha hecho referencia. En esta ocasión, el Tribunal exige que el Estado pueda invocar un título específico que lo habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate (46). Esta afirmación supone que, en materia de transporte, el Estado puede dictar normas únicamente sobre transportes intercomunitarios, así como otros preceptos, aplicables a los transportes

---

(46) De esta forma el Tribunal niega que las normas del Estado puedan tener carácter supletorio aun en el caso de materias compartidas. M. Jiménez de Parga, el voto particular que acompaña a esta Sentencia, disiente de esta opinión. Su razonamiento se desarrolla con más detalle en el nuevo voto particular formulado a la STC 61/1997. Aunque esta decisión se analizará más adelante, conviene referirse ahora a la opinión del Magistrado acerca del asunto del que tratamos. Para M. Jiménez de Parga la supletoriedad constituye una garantía de bienes y valores constitucionales, como son la igualdad y la seguridad jurídica. Pero también «es un refuerzo de la garantía de que las competencias estatales no se vean impedidas de cumplir sus fines como consecuencia del inejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las suyas». Por ese motivo, para el Magistrado, la intensidad de la supletoriedad puede ser menor en caso de que la Comunidad Autónoma disponga de una competencia exclusiva sobre la materia, pero será mayor cuando se trate una competencia compartida. En este último supuesto, reconocer al Derecho del Estado un carácter supletorio evita que la inacción de la Comunidad Autónoma a la hora de desarrollar y ejecutar la ordenación básica del Estado pueda traducirse en una neutralización de la competencia estatal.



de competencia autonómica, pero fundados en títulos competenciales distintos. En caso de una laguna en el ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas, el aplicador del Derecho podrá servirse con carácter supletorio sólo de estas normas estatales, válidas por haber sido dictadas en el marco de las propias competencias del Estado.

De esta manera el Tribunal da respuesta también al segundo interrogante antes apuntado. En efecto, tras negar expresamente que el legislador estatal pueda imponer la aplicación supletoria de sus normas (47), atribuye a los aplicadores del Derecho la tarea de decidir los criterios para integrar las posibles lagunas de los ordenamientos de las Comunidades Autónomas. El ámbito de la supletoriedad aparece así notablemente reducido. Antes que nada, porque pasa a ser una más entre las reglas usuales de interpretación. Pero también porque, como ya se ha señalado, sólo podrán tener carácter supletorio «las normas dictadas válidamente por el Estado en materias de su competencia».

En virtud de estas consideraciones el Tribunal declara inconstitucional y, por consiguiente, nulo, la mayor parte de lo previsto en el artículo 2 de la LOTT (48). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que dicho artículo no es una norma de carácter sustantivo, sino que sólo dispone acerca de la eficacia del resto de los preceptos de la ley, estableciendo su aplicación directa o subsidiaria. Al declarar inconstitucional dicho artículo, el Tribunal niega que el Estado pueda llevar a cabo una regulación general de los Transportes Terrestres amparándose, como había hecho en ésta y en otras ocasiones, en la supletoriedad. Pero en esta decisión, y a diferencia de lo que ocurrirá más adelante en la Sentencia sobre el Régimen del Suelo, esto no presupone que dicha regula-

---

(47) En este sentido, el Tribunal afirma expresamente que «... la aplicación supletoria de las normas estatales no puede venir impuesta por el legislador... Pues, de lo contrario, la legislación estatal sería aplicable en el ámbito reservado al Derecho autonómico sobre la base de la mera ausencia de la regulación autonómica correspondiente y no se limitaría, por tanto, a integrar lagunas apreciadas por el aplicador del Derecho, subvirtiéndose el sentido de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 y arrogándose inconstitucionalmente el Estado la facultad de integrar por sí los distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas por la vía de dictar normas “aplicables supletoriamente”».

(48) Así, el hecho de que la cláusula de supletoriedad no sea, por sí misma, atributiva de competencias y que el Estado carezca de competencias sobre la materia, conducen al Tribunal a declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 2, en cuanto que dispone la supletoriedad del Capítulo de la Ley en el que se regula el transporte urbano. La negación de que el legislador pueda decidir el carácter supletorio de sus propias normas, usurpando la función que corresponde en exclusiva al aplicador del derecho, conduce al Tribunal a apreciar la inconstitucionalidad del párrafo de dicho artículo en el que se dispone la aplicación de la ley con carácter supletorio en materias cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas y a la Administración local. Esta declaración de nulidad afecta, así, al segundo inciso del primer párrafo del artículo 2.

ción sea inválida. Para el Tribunal es preciso, por tanto, analizar si el Estado dispone de auténticos títulos competenciales que le habiliten para dictar las disposiciones que integran el resto de la LOTT. De ser así, el Derecho del Estado no sólo resultará válido, sino que podrá ser empleado por el aplicador del Derecho para integrar las lagunas de los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas.

El resto de los fundamentos jurídicos de la Sentencia son, así, juicios de competencia. En algunas casos el Tribunal fundamenta la validez de los preceptos de la LOTT en títulos competenciales del Estado distintos al del transportes, que le atribuyen competencia para dictar las bases sobre la materia. En estos supuestos, preceptos que el legislador había configurado como supletorios, se declaran básicos en el fallo (49).

En otros casos, la constitucionalidad de los preceptos se fundamenta en la competencia que tiene el Estado en transportes intercomunitarios. En estos supuestos el Tribunal, o bien niega que sean básicos, por lo que no serán de aplicación a los transportes atribuidos a la competencia de la Comunidad Autónoma recurrente (50), o bien los interpreta conforme a la Constitución, condicionando su validez a que se considere que no afectan a los transportes intracomunitarios (51).

Por último, en otros supuestos, el Tribunal niega que el Estado disponga de dicho título competencial. Esto es lo que sucede, junto a otro precepto más concreto (52), con los artículos 113 a 118 y con la Disposición transitoria décima, referidos a los transportes urbanos. El Tribunal estima que «el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario», por lo

---

(49) Artículos 3, 4, 12.1, en los que el Tribunal fundamenta la competencia del Estado en su misión de llevar a cabo una política económica común adecuada las exigencias de unidad de la economía nacional que requiere un mercado único; artículo 14, excepto el último inciso, basado en las competencias del Estado en Sanidad derivadas del artículo 149.1.16.

(50) Esto es lo que sucede, por ejemplo, con los artículos 16.1 y 36.5 de la LOTT, que prevén la existencia de un informe preceptivo del Consejo Nacional de Transportes Terrestres en la elaboración de los Planes de Transporte. Para el Tribunal, nada hay que objetar a esta previsión cuando se trata de la aprobación de los Planes de Transportes que aprueba la Administración del Estado en el ejercicio de su competencia sobre transportes. No ocurre lo mismo cuando la competencia es de la Comunidad Autónoma. En este supuesto el establecimiento de este requisito supone una mediatización del ejercicio por ésta de sus competencias propias y exclusivas, que resulta contrario al sistema de distribución de competencias en la materia, según el cual la aprobación de los planes corresponde en exclusiva a quienes ostentan la titularidad competencial, por lo que los preceptos antes mencionados no son de aplicación a los transportes atribuidos a la competencia de la Comunidad Autónoma recurrente.

(51) Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con los artículos 5.1, 6 y 7.

(52) Último inciso del artículo 14.

que estos preceptos se declaran inconstitucionales y, por consiguiente, nulos (53).

En páginas anteriores hemos tenido ocasión de citar algunos de los problemas que, para la doctrina, planteaba la primera concepción de la supletoriedad que utilizó el Tribunal. Es cierto que la nueva definición de la regla supera alguna de esas críticas. Pero también es verdad que suscita nuevas dudas y deja abiertos numerosos interrogantes.

La concepción del Tribunal que se acaba de exponer pretende formular una interpretación de la supletoriedad que, por ser más estricta, sea también más respetuosa con el principio de autonomía. Para ello, atribuye carácter subsidiario sólo a las normas del Estado dictadas en el ejercicio de sus propias competencias. Profundizando en esta orientación, la Sentencia niega expresamente que el Estado pueda, ni tan siquiera, dictar normas con carácter supletorio en las materias en que ostenta competencias compartidas.

La primera reacción que esta doctrina suscita es más bien de perplejidad, porque si el Estado dispone de un título competencial específico para dictar normas, éstas en la mayoría de los casos no tendrán carácter subsidiario, sino

---

(53) El Tribunal fundamenta dicha declaración, básicamente, en que «el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario», por lo que el Estado no puede invocar el título competencial del artículo 149.1.21. Esta afirmación del Tribunal precisa de algunos comentarios. Antes que nada conviene señalar que, si bien los preceptos de la LOTT declarados nulos se recogen en un capítulo que lleva como rúbrica *Los transportes urbanos*, tratan, en realidad, numerosas cuestiones que afectan al transporte interurbano que, por ser tal, puede alcanzar dimensión intercomunitaria. Así, por ejemplo, el artículo 114 habilita la creación de regímenes específicos para «aquellas zonas o aglomeraciones urbanas en las que existan varios municipios y en su caso otras entidades públicas en principio competentes, que por su volumen de población, configuración urbanística, o peculiares circunstancias de orden físico o económico social, presenten problemas graves de coordinación en su red de transportes». No cabe, en principio, descartar que este supuesto de transporte interurbano pueda afectar a términos municipales limítrofes que, como ocurre en determinadas zonas del litoral, estén enclavados en Comunidades Autónomas diferentes. Todavía más claro es el ejemplo del artículo 116.1, en el que se regula el régimen de autorizaciones para la realización de servicios de transportes de viajeros de carácter interurbano en automóviles de turismo. Es claro que en este supuesto, dicho transporte puede ser intra o intercomunitario. Otro ejemplo de esta afirmación es el que se puede extraer del artículo 116.3, en el que se establece la posibilidad de crear regímenes específicos para aquellos puntos como puertos, aeropuerto, etc., en los que se produzca una generación de transporte que afecte a varios municipios y que no pueda ser atendida por los automóviles de turismo residenciados en el municipio en que tales puntos estén situados. Recordemos la existencia, en nuestro país, de puntos como los anteriormente descritos, que se sitúan en poblaciones limítrofes entre dos Comunidades Autónomas y que pueden encontrarse en una situación como la descrita en el precepto. En definitiva, no cabe descartar de manera tan rotunda que puedan resultar afectados intereses sobre los que el Estado conserva competencias.

que resultarán de aplicación directa, con lo que el ámbito de la supletoriedad prácticamente desaparece.

Pero, además, y aunque pueda parecer paradójico, la decisión del Tribunal en este caso no se traduce en un mayor grado de autonomía ya que, como afirma J. Barnes (54) «donde una puerta se cierra (aquí la supletoriedad), otra se abre (por hipótesis, la continuada expansión de las bases)». En efecto, el desplazamiento de la argumentación hacia el juicio de competencia, junto a la necesidad de respetar el papel del Estado a la hora de defender los intereses generales, provoca que determinadas normas, a las que el artículo 2 de la LOTT atribuía carácter supletorio, adquieran en el Fallo de la Sentencia la naturaleza de bases. Cabe opinar que esta decisión podía suponer una restricción del grado de libertad de las Comunidades Autónomas porque las normas estatales que antes eran de aplicación sólo de segundo grado se transforman, tras el fallo, en legislación básica que vincula cualquier desarrollo normativo. Lo cierto es que, como podremos analizar más adelante, este resultado no se volverá a producir en la Sentencia sobre el Régimen del Suelo. En esa ocasión, el Tribunal, en vez de revisar la calificación que el legislador ha realizado de sus preceptos, se limitará a declarar nulo todo lo que tenía carácter supletorio.

En otro orden de cosas cabe también opinar que no parece que la interpretación de la supletoriedad que examinamos supere los problemas de inseguridad

---

Pero, además, el Tribunal no tiene en cuenta la posibilidad de fundamentar la competencia del Estado en otros títulos competenciales distintos al de transportes. Esto es precisamente lo que propone M. Jiménez de Parga en su voto particular a la Sentencia. Según el magistrado, estamos ante una materia de régimen local, sobre la cual las Cortes Generales pueden legislar por mandato de los artículos 149.1.18 y 148.1, aptdo. 2. CE. La actual redacción de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local confirma esta hipótesis al recoger, en su artículo 25.2, el transporte público de viajeros entre las competencias que ejercerá el Municipio en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por último, resulta interesante observar que, en favor de su propia argumentación, el Tribunal Constitucional se remonta a la STC 179/1985, sobre Ley 24/1983 de Medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales. Es cierto que la misma afirma que sólo las Comunidades Autónomas tienen competencia para regular el transporte supramunicipal e intracomunitario, por lo que el Estado no podrá invocar dicho título competencial para dictar en la materia normas directamente aplicables en los correspondientes territorios. Pero también es verdad que, en esa decisión, el Tribunal no declaró la nulidad de las normas del Estado sino que, expresamente, les atribuyó carácter supletorio en el territorio de las Comunidades Autónomas recurrentes, siempre que la propia naturaleza de dichas normas lo hiciera factible.

(54) «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas», *REDA*, núm. 93, 1997, pág. 96.

ridad jurídica que se reprochaban a la concepción anterior y que el Tribunal, secundando la opinión del recurrente, asume en la Sentencia (55). Es más, casi podría decirse que esa concepción agrava las deficiencias mencionadas, porque la determinación del tipo de eficacia que corresponde a las normas del Estado se atribuye, en exclusiva, a los aplicadores del Derecho.

Los riesgos de una solución de este tipo habían sido ya advertidos por S. Muñoz Machado (56), quien había afirmado que «un ordenamiento construido sin que el legislador mismo disponga qué parte de sus regulaciones es directamente aplicable y cuál es supletoria, es un ordenamiento inmanejable y caótico». Para el autor, «no vale la objeción de que el aplicador de una norma siempre lleva a término una interpretación del contenido de la norma y de su propia vigencia, porque aquí no estamos sólo ante un problema de contenido de las normas, sino de búsqueda del Derecho aplicable» (57).

Lo cierto es que, con la concepción de supletoriedad que inaugura la STC 118/1996, la tarea de los operadores jurídicos no resulta sencilla. El hecho de que sólo puedan considerarse válidas las normas del Estado dictadas en ejercicio de su propia competencia, provoca por fuerza graves dificultades para completar las lagunas de los ordenamientos jurídicos de muchas Comunidades Autónomas que no han legislado en materias de su propia competencia, por confiar en el carácter supletorio de la normativa estatal.

La raíz de los problemas que se acaban de apuntar arranca quizás de la negativa del Tribunal a que el legislador determine la aplicabilidad de sus propios preceptos. Los fundamentos de esta decisión no están, sin embargo, muy claros porque, en principio, nada impide que la ley disponga acerca de sus propios efectos, tal y como ocurre cuando determina su entrada en vigor. Conviene recordar, además, lo que ocurre en otros sistemas jurídicos con cláusulas que también afectan a la aplicación de la norma, como es la prevalencia. En Estados Unidos, por ejemplo, la Corte Suprema ha rechazado que pueda presumir la *preemption* que corresponde a las leyes de la Federación y exige

---

(55) Así afirma que el hecho de que el artículo 2 de la LOTT deje «en la mas completa indefensión los casos en que la Ley debe considerarse de aplicación directa y aquellos otros en los que haya de tener aplicación supletoria» no favorece «la claridad y certeza del Derecho que requiere el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la CE». Para el Tribunal, no puede decirse que dicho precepto «lleve a cabo una regulación que facilite el conocimiento por parte de los poderes públicos y de los ciudadanos afectados de cuáles son las normas estatales que se estiman aplicables...» (FJ 8).

(56) «Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema Constitucional» recogido en *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, pág. 200.

(57) *Ibidem*.

que sea el propio Congreso quien manifieste claramente cuales son sus intenciones (58).

A esto debe añadirse la duda que formula M. Jiménez de Parga en su voto particular a la Sentencia. En el mismo se cuestiona la declaración de nulidad de parte del artículo segundo de la ley, precepto que dispone lo mismo que tiene dicho la Constitución en su artículo 149.3, esto es, que el Derecho del Estado será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas. El magistrado se pregunta como puede apreciarse la inconstitucionalidad de un inciso que se limita a transcribir con palabras distintas, pero con fidelidad plena, lo que la Constitución dice.

Antes se señalaba que la nueva concepción de supletoriedad culmina, por el momento, en la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional sobre el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En la misma, como se podrá analizar a continuación, dicho órgano lleva hasta sus últimas consecuencias la actual configuración de las relaciones entre el Derecho del Estado y el Derecho de las Comunidades Autónomas.

La complejidad del pronunciamiento deriva, en gran medida, de la dificultad del supuesto de hecho sometido a examen. A inicios de la presente década, el Estado decidió modificar la legislación urbanística, en su mayor parte anterior al texto constitucional, mediante la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, norma que fue impugnada a través de seis recursos de inconstitucionalidad (59). En su Disposición Final segunda la ley autorizaba al Gobierno a aprobar un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre la materia (60). Es así como se elabora el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del suelo y Ordenación Urbana (TRLRDU), aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que deroga la normativa anterior y, expresamente, la Ley 8/1980.

También dicho Texto Refundido fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, aunque en esta ocasión la impugnación provino sólo de los órganos legi-

---

(58) La jurisprudencia acerca de este extremo aparece recogida, por ejemplo, por R. D. ROTUNDA, J. E. NOWAK y J. N. YOUNG: *Treatise on Constitutional Law. Substance and Procedure*, vol. I, St. Paul, Minn., 1986, pág. 632. También L. H. TRIBE: *American Constitutional Law*, Mineola, Nueva York, 1988, págs. 479 y sigs.

(59) Dichos recursos fueron interpuestos por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, el Gobierno de Canarias, la Diputación General de Aragón y el Gobierno de Aragón.

(60) Como el Gobierno no hizo uso de la delegación en el tiempo establecido, la Ley de Presupuestos Generales 31/1991 confirió al Gobierno un nuevo plazo para realizar tal refundición en los primeros seis meses de 1992.

timados de tres Comunidades Autónomas (61). Es precisamente esta norma la que el Tribunal trata en la Sentencia, por estimar que la derogación de la Ley 8/1980 ha supuesto la desaparición del objeto de los recursos de inconstitucionalidad deducidos contra la misma.

La impugnación del TRLS gira básicamente en torno a un argumento. Para los distintos recurrentes, la competencia de Urbanismo prevista en el artículo 148.1.3 de la Constitución ha sido asumida por todas las Comunidades Autónomas en sus correspondientes Estatutos en régimen de exclusividad. Si bien es cierto que el Estado conserva otros títulos competenciales que le permiten incidir sobre dicha materia, no puede sin embargo regularla mediante una norma de carácter general. Por este motivo, los recursos se centran (62) en la Disposición final del TRLS, en la que dicha norma definía la aplicabilidad de sus propios preceptos (63). Así, el primer y el segundo apartado de la misma enumeraban, respectivamente, los artículos que tenían carácter de legislación básica y de aplicación plena. El tercero, por su parte, establecía que «los restantes preceptos serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias».

Aunque todos los recurrentes impugnan los dos primeros apartados de dicha disposición, sólo la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña cuestiona la constitucionalidad de la cláusula de supletoriedad, por estimar que el Estado carece de un título competencial específico en materia de urbanismo. Conviene, además, resaltar que lo que se suplica al Tribunal no es la nulidad de los preceptos declarados supletorios sino solamente «la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la calificación otorgada a los mencionados preceptos o, subsidiariamente, que la misma no es de aplicación en Cataluña».

Para dar una respuesta a esta alegación el Tribunal realiza un breve resumen de su jurisprudencia, centrado en la Sentencia 147/1991, sobre la Pesca de Cerco y la Sentencia 118/1996, sobre Transportes Terrestres, que se han

---

(61) La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

(62) Conviene puntualizar que el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se presentó, además, contra la totalidad del TRLS, pero, en expresión de los recurrentes, sólo «desde un punto de vista formal». En efecto, en contra de la constitucionalidad de la ley se alegaba la caducidad del plazo otorgado al Gobierno para proceder a la refundición y el hecho de que dicho plazo se hubiese abierto de nuevo mediante una disposición incluida en la Ley anual de Presupuestos.

(63) El propio Tribunal reconoce este extremo al principio del FJ 12, cuando señala que «lo que los recurrentes impugnan del TRLS no es, propiamente su articulado, sino la calificación otorgada por la Disposición Final Única de la Ley a los diversos preceptos de la misma, esto es, el tipo de título competencial (básico) y el régimen de aplicabilidad (plena y supletoria)».

analizado en páginas anteriores. Pero esta invocación es más formal que sustantiva, porque dicho órgano va más allá de lo decidido en ambos pronunciamientos. En este caso, la ausencia de competencias estatales en urbanismo y la negativa a fundamentar la supletoriedad en otro título competencial del Estado susceptible de incidir sobre la materia, conduce al Tribunal, como ocurrió en la Sentencia 118/1996, a declarar la inconstitucionalidad de la cláusula de supletoriedad. Pero provoca, además, otras consecuencias mucho más contundentes. Así, el Tribunal declara la nulidad de todos los preceptos incluidos en el TRLS que la Disposición final de dicha norma había calificado de supletorios. Pero además, dicho órgano se sirve de la misma concepción de la regla para invalidar la Disposición derogatoria del mismo texto normativo.

La primera de dichas decisiones supone una nueva evolución en relación con la jurisprudencia anterior. Recordemos que, en la Sentencia precedente sobre Transportes Terrestres, la invalidez de la cláusula de supletoriedad no había provocado un resultado tan contundente, sino que el Tribunal había analizado detenidamente cada uno de los preceptos que antes eran supletorios para comprobar su constitucionalidad, verificando si el Estado tenía o no competencia para dictarlos. En esta ocasión se omite dicho juicio de competencia. Del escueto razonamiento que motiva dicha decisión (64) cabe deducir que el Tribunal declara la inconstitucionalidad de todos los preceptos que eran supletorios porque, según la calificación que ha realizado el propio legislador en la Disposición final, no tienen carácter de norma básica ni de aplicación plena.

Sobre este punto, conviene señalar que la concepción de la supletoriedad como una cláusula que no atribuye competencias al Estado puede utilizarse, quizá, para fundamentar la declaración de inconstitucionalidad del tercer apartado de la Disposición final del TRLS. Pero es mucho más dudoso que sirva para hacer lo mismo con los preceptos sustantivos a los que se refiere. En efecto, que éstos carezcan del carácter de supletorios no significa automáticamente que sean inconstitucionales. Para llegar a esta conclusión es preciso demostrar previamente que suponen, en sí mismos, una alteración del orden constitucional de competencias. Más en concreto, el principio de presunción de constitucionalidad de la ley obliga a comprobar, caso por caso, que el Estado, al dictar dichas normas, ha excedido su propio ámbito competencial inva-

---

(64) Así, se limita a afirmar, literalmente, que «la calificación como normas supletorias, pues, en coherencia con cuanto se ha dicho, es contraria al artículo 149. 3. CE, *in fine*, y al orden constitucional de competencias. En consecuencia, han de ser declarados inconstitucionales tanto el apartado 3.º de la Disposición final única como los preceptos así calificados, esto es, todos aquellos que, de conformidad con lo que establece la indicada Disposición, no tienen carácter de norma básica ni de aplicación plena».



diendo el que es propio de las Comunidades autónomas. Y acerca de este extremo, no conviene olvidar que, como reconoce el propio Tribunal en esta Sentencia, aunque el urbanismo es un título competencial de las Comunidades Autónomas, el Estado conserva otros que pueden incidir en la materia, como son por ejemplo los derivados del artículo 149.1.1.º, 149.1.8.º y 149.1.18.

Por eso, no parece que sea suficiente fundamentar la nulidad de los artículos declarados supletorios en la calificación que el propio Texto Refundido realiza de sus preceptos. Es claro que la definición de la naturaleza de la norma es tarea del propio legislador estatal. Pero también es verdad que, tal y como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, corresponde al Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el autor de la norma en caso de ser impugnada (65).

M. Jiménez de Parga, en el nuevo voto particular que acompaña a la Sentencia, disiente de la decisión del Tribunal que se acaba de analizar. Acerca de la misma, señala que tal vez hubiera sido menos desacertado anular tan solo la cláusula de supletoriedad, porque al declarar inconstitucionales los preceptos sustantivos se hace imposible que los aplicadores del Derecho puedan suplir las lagunas de los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas, dado que el derecho estatal habrá desaparecido. Lo cierto es que el Tribunal evita que surja este vacío jurídico llevando hasta sus últimas consecuencias su concepción de la supletoriedad, porque declara inconstitucional por consecuencia la mayor parte de la Disposición Derogatoria del TRLS.

En la Sentencia, el Tribunal señala que, si «la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aun con carácter supletorio, tampoco puede serlo en sentido negativo; es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio derecho...». En definitiva, el hecho de que el Estado carezca de un título competencial sobre urbanismo no sólo le impide regular dicha materia sino también derogar la normativa existente. En virtud de esta consideración se declara nula la derogación expresa llevada a cabo por el legislador estatal de la legislación urbanística previa a la constitución de los órganos de poder de todas las Comunidades Autónomas. Es así como, según el criterio del Tribunal, deben volver a entrar en vigor las antiguas normas urbanísticas, alguna de ellas anteriores a la propia Constitución, como es el Texto refundido de la Ley del sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado en 1976 (66).

---

(65) Por ejemplo, STC 69/1988.

(66) El Tribunal anula concretamente la derogación de la norma que se acaba de citar, la del RDL 3/1980, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística y la derogación del

Las dificultades prácticas que origina esta decisión han provocado una notable preocupación en los órganos encargados de la gestión urbanística, extremo sobradamente puesto de manifiesto por los medios de comunicación. Es preciso recordar que, salvo algunas excepciones, casi todas las Comunidades Autónomas carecen todavía de legislación en esta materia, por lo que resultará difícil conciliar los numerosos Planes Urbanísticos actualmente en vigor y surgidos al amparo del TRLS, con lo dispuesto en una legislación que tiene más de veinte años. Hay que tener en cuenta, además, que la nueva Ley 7/1997 (67) reproduce algunos de los vicios de incompetencia que afectaban al TRLS, entre los que figura la propia declaración de supletoriedad que se contiene en el artículo 3. Sin embargo, mientras no se declare su nulidad, deberá ser aplicado por la Administración aun a sabiendas de su posible inconstitucionalidad.

Pero quizá la consecuencia más notable de la Sentencia es que, paradójicamente, y a pesar de la declaración de nulidad de muchos preceptos del TRLS por haber sido dictados sin que el Estado dispusiese de título competencial habilitante, el Derecho del Estado continúa siendo supletorio, mientras no sea desplazado por el de las Comunidades Autónomas.

De esta manera, y en primer lugar, se produce una cierta identificación entre lo previsto en el artículo 149.3 de la Constitución y las normas de naturaleza transitoria recogidas en los Estatutos de Autonomía, que disponen la aplicación de la legislación estatal mientras que los Parlamentos regionales no legislen sobre las materias de su competencia (68). Frente a ello, conviene señalar que estas normas, a pesar de haber sido calificadas por la doctrina como «disposiciones transitorias de supletoriedad inicial» (69), no se refieren en absoluto a un supuesto de supletoriedad, porque prevén la conservación del vigor y, por tanto, la aplicabilidad inmediata de las normas estatales.

Además, hay que tener en cuenta otro factor. Es cierto que las normas ur-

---

RDL 16/1981, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana. Considera, sin embargo, válida, la derogación de la L 8/1990, por lo que esta norma continúa sin vigencia.

(67) Esta norma, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales sustituyó al RDL 5/1996, que reguló la misma materia.

(68) Sirva como ejemplo de todas la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto Vasco de Autonomía, según la cual: «Mientras las Cortes Generales no elaboren las Leyes básicas o generales a las que este Estatuto se refiere y/o el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales Leyes del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma en los casos así previstos en este Estatuto.»

(69) La expresión es de J. BALZA AGUILERA y P. PABLO CONTRERAS: «El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas», *REDA*, núm. 55, 1987, pág. 385.

banísticas que vuelven a entrar en vigor fueron válidas en su momento, por haber sido dictadas antes de que las Comunidades Autónomas asumieran sus propias competencias. Pero también es verdad que, por el transcurso del tiempo, la regulación que hacen del urbanismo puede resultar menos conforme al orden constitucional de competencias que las contenida en las normas anuladas. Quizá por este motivo, el Tribunal, al declarar la inconstitucionalidad del primer apartado de la disposición derogatoria, parece condicionar la nueva entrada en vigor de las normas derogadas a que las mismas «no se extiendan a materias sobre las que el Estado no ostente competencias» (70). Con ello, se difiere nuevamente al aplicador del Derecho la determinación de las normas del Estado que, por estar dictadas en el ámbito de su competencia, pueden tener carácter supletorio, con la agravante de que el operador jurídico deberá conciliar las situaciones jurídicas surgidas al amparo de una norma anulada, con la regulación establecida en preceptos que han estado largos años sin vigencia.

#### V. LA NATURALEZA DE LA SUPLETORIEDAD

Hasta el momento se ha examinado las diferentes concepciones de la supletoriedad que se han mantenido por el Tribunal desde su primera jurisprudencia. Como se ha tenido ocasión de subrayar, no parece que ninguna de dichas opciones sea enteramente satisfactoria: la una, porque parecía poco respetuosa con la autonomía que la Constitución reconoce a las nacionalidades y regiones; la otra, porque configura la supletoriedad de manera tan restrictiva que prácticamente la excluye del ordenamiento. Esta última visión, además, genera una fuerte dosis de incertidumbre acerca de la forma en que dicha regla debe ser aplicada por los distintos operadores jurídicos.

Resulta curioso constatar que, a pesar de las diferentes concepciones que se mantienen de la supletoriedad, tanto la doctrina como la jurisprudencia están de acuerdo a la hora de definir su naturaleza. Así, nadie pone en duda que dicha cláusula se refiere, como la de prevalencia, exclusivamente a la eficacia de las

---

(70) El Tribunal, expresamente, señala: «De acuerdo, por tanto, con lo anterior, procede declarar la inconstitucionalidad por consecuencia del apartado primero de la Disposición derogatoria única, con la sola excepción del inciso final “y la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo”, en la medida en que dichas disposiciones no se extiendan a materias sobre las que el Estado no ostente competencias, y sin perjuicio del efecto derogatorio tácito que puedan desplegar las disposiciones del TRLS dictadas por el Estado en el marco de sus competencias.»

normas del Estado. Más en concreto, consiste en un mandato dirigido al aplicador del derecho para que, en caso de laguna de los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas, se sirva de las normas estatales para poner remedio a tal vacío jurídico. En definitiva, la supletoriedad no es en sentido estricto un principio, sino que constituye una regla, porque ordena lo que debe hacerse ante un supuesto de hecho determinado. En razón de esta naturaleza, existe coincidencia al afirmar que sólo pueden tener carácter supletorio las normas del Estado que sean válidas, porque únicamente cuando se da este requisito procede su aplicación.

De lo que se acaba de afirmar se puede extraer una conclusión que, a pesar de su sencillez, suele olvidarse con frecuencia. Esta consiste en resaltar que sólo es posible concretar el significado de la regla de la supletoriedad una vez que se hayan determinado los criterios para medir la validez de las normas del Estado.

La mayor parte de los problemas surgidos de la supletoriedad derivan, quizás, de haber operado en sentido inverso al que se acaba de indicar. En efecto, por lo general se ha intentado determinar la validez de las normas del Estado a partir de una u otra interpretación de la cláusula de supletoriedad.

Así ocurrió en los primeros años de vigencia del Texto constitucional, cuando la cláusula se utilizó para fundamentar la constitucionalidad de las normas del Estado dictadas en el marco de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Pero lo mismo ha sucedido posteriormente. En efecto, una determinada configuración de la supletoriedad, fundada en la negativa a aceptar que constituya una cláusula universal atributiva de competencias, ha conducido a declarar inválidas las normas del Estado dictadas al margen de sus títulos competenciales específicos.

Frente a esta manera de operar, cabe afirmar que la propia naturaleza de la supletoriedad impide considerarla como un instrumento apropiado para aclarar una cuestión tan compleja como es la existencia o no de límites competenciales al poder normativo del Estado. En efecto, *la supletoriedad debe concebirse como la consecuencia, y no la causa, de la forma en que se articulan las relaciones entre dos distintos ordenamientos jurídicos*. Esta es, al menos, la enseñanza que se puede deducir del análisis histórico con que se ha abierto este trabajo. Vimos entonces como la regla surge, precisamente, como resultado de la manera de entender la convivencia entre dos sistemas de derecho distintos y separados.

Desde el punto de vista que se acaba de esbozar, conviene recordar que las relaciones entre el ordenamiento del Estado y los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas se pueden configurar, básicamente, según dos modelos diferentes. Cada uno de ellos conduce a una visión diferente del principio de supletoriedad.

Según el primero, la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas no ha supuesto una limitación de las competencias estatales, que continúan siendo universales, por lo que el Estado puede seguir dictando normas aun sobre las materias incluidas en el artículo 148 de la Constitución (71). De hecho, esta situación es la que existe en algunos de los territorios que integran nuestro país, como son Ceuta y Melilla. Los recientes Estatutos de Autonomía atribuyen a estos territorios competencias de carácter ejecutivo y potestad reglamentaria (72), pero sólo en los términos que establezca la legislación del Estado, que sigue teniendo carácter general.

Desde esta concepción del ordenamiento, no cabe excluir que la legislación del Estado pueda resultar inválida, pero este resultado se producirá tan sólo en el supuesto de que dichas normas intenten desapoderar a las Comunidades del grado de autonomía que les atribuye la Constitución (73). En este caso, la nulidad no resulta ser la consecuencia de la infracción del principio de competencia sino, más bien, de la relación de jerarquía que existe entre la ley y la propia Norma constitucional.

Es en esta forma de entender la relación entre el ordenamiento del Estado y el de las Comunidades Autónomas donde la cláusula de supletoriedad adquiere pleno significado. J. A. Santamaría ha señalado que la posición de supremacía del sistema normativo estatal se pone de relieve de formas muy diversas, como son los distintos tipos de procesos ante el Tribunal Constitucional, las leyes de armonización y el arma extrema de la coacción estatal prevista en el artículo 155 CE. Pero, en un plano puramente normativo, dicha supremacía se manifiesta en dos principios capitales como son la prevalencia y la supletoriedad (74). Esta última regla es una consecuencia de la generalidad que se atribuye a las normas estatales y que permite considerarlas subsidiarias del derecho, más específico, de las Comunidades Autónomas.

La segunda manera de articular las relaciones entre ambos ordenamientos

---

(71) Esta es la concepción que expone, por ejemplo, I. DE OTTO en *La prevalencia...*, cit.

(72) Artículo 21.2 del Estatuto de Autonomía de Ceuta y del Estatuto de Autonomía de Melilla.

(73) Esto es lo que sucede, por ejemplo, en los supuestos que dan lugar a la STC 183/1988 sobre la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial y a la STC 56/1990, sobre la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En ellas, el Tribunal declara la inconstitucionalidad de preceptos estatales que considera contrarios a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Otro ejemplo es el de la STC 214/1989, sobre la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la que se declaran inconstitucionales artículos de dicha norma que condicionan ilegítimamente las potestades de autogobierno de las Comunidades Autónomas.

(74) *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, 1988, pág. 328.

es configurando las competencias del Estado como tasadas, por lo que sus normas serán válidas sólo cuando se dicten en el marco de las materias que tiene atribuidas, e inválidas si invaden las que son propias de las Comunidades Autónomas. No es este el momento de extenderse acerca de esta concepción, que es la característica de los Estados federales. Lo que interesa ahora subrayar es que, en este modelo, la supletoriedad carece de ámbito de aplicación. En efecto, si la entidad central dicta normas dentro de sus propias competencias, estas se aplicarán directamente. Si, al contrario, invade los campos reservados a las entidades territoriales parciales, deberán considerarse nulas, por lo que no podrán utilizarse en ningún caso. En estos sistemas, la única regla que puede complementar al principio de competencia es la prevalencia, porque es la que sirve para indicar la norma que resultará eficaz en materias concurrentes.

En caso de interpretar nuestro Texto constitucional conforme a este modelo, la única manera de explicar la supletoriedad es concebirla como una disposición de carácter temporal, establecida para salvar los vacíos jurídicos que pudiesen afectar a los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas durante su proceso de formación y perfeccionamiento. Pero existen varios argumentos en contra de esta interpretación. El primero, de orden sistemático, es que si los redactores de la Constitución hubiesen querido atribuir a la regla dicho carácter la habrían incorporado a una de las Disposiciones Transitorias de la Constitución y no como una regla que completa los criterios establecidos en el artículo 149 CE. El segundo radica en constatar que la función atribuida por esta concepción a la regla de la supletoriedad la desempeñan otras normas de nuestro ordenamiento. Me refiero a las que, como antes se ha mencionado, se recogen en los Estatutos y prevén la aplicación de las normas del Estado mientras las Comunidades Autónomas no decidan legislar sobre las materias propias de sus competencias.

Es evidente que interpretar nuestro texto constitucional según uno u otro modelo tiene unas consecuencias de extraordinario relieve en nuestro ordenamiento, asunto que escapa claramente del objetivo de estas páginas. Lo que sí resulta inevitable resaltar es que se ha pasado de la primera a la segunda de dichas concepciones sin que haya existido una reflexión específica acerca de una cuestión de tanta trascendencia. Al contrario, la manera de configurar las relaciones entre el ordenamiento del Estado y de las Comunidades Autónomas ha surgido como un resultado indirecto de la forma de entender la cláusula de supletoriedad.

Esta constatación obliga a tomar en consideración el la opinión de fondo expresada por M. Jiménez de Parga en los votos particulares que ya se han mencionado. Para el magistrado, el cambio en la concepción de supletoriedad ha supuesto «la desfiguración del Estado de las Autonomías y la apertura a la

implantación del modelo federal, “o acaso confederal”...» (75). Mientras que la supletoriedad encaja sin dificultades en una concepción unitaria del Estado, es inaceptable *a radice* si se aboga por una soberanía compartida por el Estado y por las Comunidades Autónomas. En la misma línea, aunque previamente (76), el magistrado había señalado que una conversión tan radical, por su trascendencia constituyente, hubiera exigido, al menos, una mayor argumentación.

Acerca de estas afirmaciones es preciso señalar que, efectivamente, las relaciones entre el ordenamiento del Estado y el de las Comunidades Autónomas no serán iguales después de la Sentencia citada que antes de la misma. Sin embargo, esto no significa obligatoriamente que se haya alterado la forma de Estado ni que la decisión del Tribunal tenga trascendencia constituyente. En primer lugar, porque la definición de la forma de Estado no depende, en mi opinión, de la manera de articular las competencias, sino del modo de atribuir la soberanía. Aunque este criterio pueda parecer algo anticuado, es el único que permite distinguir los Estados unitarios altamente descentralizados de los Estados federales en los que se refuerza el papel nuclear de la Federación. Pero además y en relación con la segunda afirmación, es dudoso que en un sistema como el nuestro, en el que la organización territorial del poder se encuentra prácticamente desconstitucionalizada, una nueva interpretación de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no afecte expresamente al Título preliminar alcance una trascendencia constituyente.

En cualquier caso, hay que compartir el voto particular del magistrado cuando afirma que la modificación del criterio del Tribunal habría exigido una argumentación de mayor alcance. En efecto, tal y como hemos podido examinar detenidamente, no se trata tan sólo de delimitar el ámbito de la supletoriedad. El problema es de mucha mayor envergadura, porque consiste en definir cómo se articulan, en nuestro ordenamiento, el Derecho del Estado y el Derecho de las Comunidades Autónomas.

---

(75) Voto particular a la STC 61/1997.

(76) Esta opinión aparece formulada en el voto particular que acompaña a la Sentencia 118/1996.

