

LA DISCUTIDA DOCTRINA SOBRE LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL

Francisco José Villar Rojas
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de La Laguna

ABSTRACT

El artículo 149.3 de la Constitución establece que el Derecho Estatal es supletorio del Derecho Autonómico. La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 señaló que ese precepto no autoriza al Estado para aprobar normas supletorias. La mayoría de los autores ha criticado este pronunciamiento, incluso advirtiendo que quiebra del modelo del Estado. En este trabajo, tras repasar todas las críticas, el autor explica que ese pronunciamiento es coherente con el principio de competencia; principio que articula las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

PALABRAS CLAVE: derecho supletorio, Constitución, principio de competencia, STC 61/1997.

ABSTRACT

Section 149.3 Constitution orders State Law is suppletory to Regional Law. Constitutional Tribunal judgment (61/1997) said State had no power to approve suppletory Acts. Most doctrinal arguments had been opposite to these judgment, even saying its breaks Constitutional State. In this paper, after looking those critics, the author explains that judgment is coherence with constitutional power distribution between State and Regional Authorities.

KEY WORDS: suppletory law, Constitution, principle of competence, TC judgment 61/1997.

1. LA POLÉMICA SOBRE LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL

1.1. LAS RAZONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La STC 61/1997 sobre el bloque normativo formado por la legislación del suelo 1990-1992 dio lugar a la última gran polémica sobre la articulación del Estado de las Autonomías —aunque a buen seguro le seguirán otras—. El motivo fue la cláusula final del artículo 149.3 de la Constitución: «*El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*». En esta decisión, el Tribunal llevó hasta sus últimas consecuencias la posición sobre la supletoriedad del derecho estatal que iniciara la sentencia 15/1989, sobre la Ley de Consumidores y



Usuarios a la que siguieron la sentencia 214/1989, sobre el Texto Refundido de Disposiciones Vigentes en materia de Régimen local la 149/1991, sobre cultivos marinos, y la 118/1996, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en la que se basa la citada 61/1997.

Ese entendimiento puede resumirse diferenciando, de un lado, el aspecto competencial, y de otro, el aspecto funcional de la supletoriedad.

En cuanto a la competencia, esa jurisprudencia viene a concluir que: 1) el artículo 149.3 de la Constitución no es una cláusula universal atributiva de competencias en favor del Estado, que operaría en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas, ni siquiera es una cláusula particular en los casos de competencias compartidas; 2) cualquier norma que dicte el Estado con el único propósito de crear derecho supletorio estaría viciada de incompetencia, tanto si se refiere a materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como si lo son compartidas; 3) el Estado no puede dictar normas supletorias si carece de título competencial específico que le legitime, sin que ostentar otros títulos que incidan en la materia sea suficiente para legitimar normas con ese carácter; 4) el Estado, como las Comunidades Autónomas, queda sujeto por el principio de competencia, por mucho que juegue a su favor la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución; si carece de título específico ni puede crear derecho, ni tampoco sustituir el vigente, ni derogarlo.

Con relación a la supletoriedad, la posición del Tribunal se resume en: 1) la supletoriedad es una regla de integración del ordenamiento autonómico, no un título competencial; 2) la supletoriedad del derecho estatal no equivale a su aplicación automática en caso de laguna, los ordenamientos autonómicos son completos, de modo que, con anterioridad, procederá resolver esa laguna por la vía de la autointegración; y 3) la supletoriedad es una regla de resolución de lagunas, cuya operatividad queda en manos del aplicador del derecho autonómico, no del legislador estatal produciendo derecho aplicable en esas situaciones. En resumen, el Tribunal formula una interpretación clásica de la regla de la supletoriedad del derecho estatal con respecto al derecho autonómico, como regla de integración de lagunas, no como garantía de regulación.

Esta posición no puede enjuiciarse al margen de sus antecedentes. La interpretación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución siempre fue polémica¹. El propio Tribunal mantuvo muchos años una aproximación bien diferente.

¹ Esa polémica puede ejemplificarse en los trabajos, encontrados, de GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: Estudios sobre autonomías territoriales, Civitas, Madrid, 1985, pp. 355, antes en Curso de Derecho Administrativo, vol. I., Civitas, Madrid, 1981, p. 344 y ss., defendiendo el carácter integrador de la cláusula, y MUÑOZ MACHADO, S.: Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Civitas, Madrid, 1984, pp. 109 y ss., que reitera en otros posteriores, en los que explica la función de regla de interpretación de esa cláusula. Resumen las distintas posiciones doctrinales, BALZA AGUILERA, J. y DE PABLO CONTRERAS, P.: «El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas», REDA, 55, 1987, pp. 386 a 397.

En sus primeros pronunciamientos afirmó, expresamente, que la misma era una cláusula universal atributiva de competencias, de aplicación automática en caso de laguna o falta de regulación autonómica. De este entendimiento se separa pronto para sostener que el citado artículo 149.3 no es una cláusula universal de competencias. No obstante, pese a esta afirmación, el Tribunal admitió su validez debido a las diferencias de nivel competencial entre Comunidades Autónomas, si bien excluyó de su alcance a las Comunidades con competencia en la materia afectada. El derecho estatal es siempre válido, dirá, pero su grado de eficacia (directo o supletorio) estaba condicionado por el alcance de las competencias de cada Comunidad. El Tribunal Constitucional justificó esta postura en la necesidad de contribuir al asentamiento del Estado de las Autonomías, para lo que fue necesario admitir, siquiera de forma transitoria, una función complementaria del derecho supletorio. Es la desaparición paulatina de esa razón —con la consolidación de las Comunidades Autónomas— la que explicaría la interpretación que se resume en la STC 61/1997².

1.2. LA PRÁCTICA UNANIMIDAD DE LA CRÍTICA DOCTRINAL PUBLICADA

Casi con una sola excepción³, esta doctrina sobre la función supletoria del derecho estatal tan sólo ha merecido críticas, en algunos casos pidiendo el inmediato cambio de criterio⁴. Excede de los fines de este trabajo, un desarrollo completo de las cuestiones planteadas, de los análisis realizados, y de las conclusiones y propuestas⁵. Basta con mostrar los principales argumentos esgrimidos frente a la interpretación del Tribunal Constitucional.

² En la doctrina, esta tesis contaba con un buen número de defensores. Junto a los ya citados MUÑOZ MACHADO, BALZA AGUILERA y DE PABLOS CONTRERAS, deben mencionarse LASAGABASTER HERRARTE, I.: *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al derecho autonómico*, Civitas, Madrid, 1991, 187 pp.; BALAGUER CALLEJÓN, F.: «La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal», RAP 124, 1991; CANOSA USERA, R.: «Contribución al estudio de la supletoriedad», RVAP 35, 1993.

³ LEGUINA VILLA, J.: «El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal», Cuadernos de Derecho Público, 2, 1997, pp. 9 a 24. Con la jurisprudencia de las sentencias 118/1996 y 61/1997, concluye este autor, «no desaparece la supletoriedad del Derecho estatal, desaparecen sólo los excesos de una interpretación equivocada del artículo 149.3 de la Constitución. El ordenamiento jurídico estatal seguirá cumpliendo normalmente la función heterointegradora de los ordenamientos autonómicos que la Constitución le asigna, pero sólo en la medida en que esté formado por normas válidas, amparadas en títulos competenciales específicos. Supletoriedad, por tanto, no invasora de la autonomía política de las nacionalidades y regiones, sino respetuosa del principio constitucional de competencia».

⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del derecho urbanístico español», *ob. cit.*, p. 195. Poco más tarde, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas», REDA 95, 1997, p. 415.

⁵ A los trabajos ya citados, se suman los estudios de BARNÉS VÁZQUEZ, J.: «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996», REDA,

Para un sector doctrinal, el análisis del artículo 149.3 de la Constitución debe hacerse desde la configuración constitucional del Estado⁶. En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, lo que subyace en ese mandato constitucional no es un simple tema de *laguna del derecho*, sino de integración del ordenamiento del Estado global: «*El Estado tiene una competencia universal para dictar Leyes en general, según el artículo 66 de la Constitución y no podrá hacerlo sólo y únicamente en las materias específicas que la Constitución y los Estatutos hayan reservado a las Comunidades Autónomas respectivas; pero no es éste el caso del Derecho Supletorio del Derecho de éstas últimas, que, justamente, el artículo 149.3 ha reservado, en todo caso, al Derecho del Estado*»⁷. En consecuencia, el Estado sí que tiene competencia para dictar normas sobre cualquier materia, incluso de carácter supletorio, con el único límite de no invadir la esfera de autogobierno autonómica⁸.

93, 1997, pp. 83 a 98; tras la sentencia 61/1997, BIGLIANO CAMPOS, P.: «La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva», REDC, 50, 1997, pp. 29 a 60; CARBONELL PORRAS, E.: «La supletoriedad del derecho estatal en la reciente *jurisprudencia* constitucional», RAP, 143, 1997, pp. 189 a 211; PAREJO ALFONSO, L.: «Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de la supletoriedad del Derecho general-estatal», Actualidad Administrativa, 29, 1997, pp. 571 a 585; REQUEJO PAGÉS, J.L.: «El Estado autonómico: ¿un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997», Cuadernos de Derecho Público, 1, 1997; pp. 157 a 170; PEÑARANDA RAMOS, J.L.: «Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la STC 61/1997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992», Cuadernos de Derecho Público, 1, 1997, pp. 133 a 156; GÓMEZ FERRER, R.: «La cláusula de supletoriedad», en AJA, E.: y otros, *Informe sobre las Comunidades Autónomas 1997*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, pp. 599 a 615; GÓMEZ PUENTE, M.: «Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico», REDA, 98, 1998, pp. 211 a 229; BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: «La cláusula constitucional de supletoriedad: creación y aplicación del Derecho estatal supletorio en defecto de Derecho autonómico. Una propuesta reinterpretativa de la cláusula constitucional alejada de la servidumbre decimonónica de nuestro Código Civil y de la consideración como cláusula atributiva de competencias en favor del Estado», en PAREJO ALFONSO, L.: *El urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Instituto Pascual Madoz, Madrid, 1997, p. 204 y ss.; SÁNCHEZ BARRILAO, J.F.: «La regla de supletoriedad a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo: continuidad y renovación del derecho estatal», REP, 99, 1998; BALAGUER CALLEJÓN, F.: «Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de la supletoriedad», RDP, 44, 1998, pp. 285 a 305; poco más tarde, TEJEDOR BIELSA, J.: *La garantía institucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid, 2000, y TAJADURA, J.: *La cláusula de supletoriedad del derecho estatal respecto del autonómico*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *ob. cit.*, p. 411 y ss., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, pp. 194 y 195, CARBONELL PORRAS, *ob. cit.*, pp. 195 a 197, con cita de la STC 76/1984, fundamento jurídico 4º, el mismo fallo y fundamento que citan en defensa de la tesis contraria BALZA y DE PABLO, *ob. cit.*, p. 415.

⁷ *Ob. cit.*, p. 411.

⁸ En esta misma línea es fácil encajar el voto particular del Magistrado Jiménez de Parga a las sentencias 118/1996 y 61/1997.

El resto de las críticas coinciden en admitir que el artículo 149.3 de la Constitución no es un título atributivo de competencias en favor del Estado⁹, algunos afirman, además, que la cuestión planteada no afecta en modo alguno a la organización constitucional del Estado¹⁰. Ello no impide que critiquen la posición del Tribunal Constitucional con diversos argumentos, que se resumen en los siguientes:

En primer término, la jurisprudencia constitucional deja en manos de las Comunidades Autónomas el poder de neutralizar la competencia del Estado, sobre todo cuando se trata de legislación básica, incluso se dice cuando la competencia ejecutiva corresponde a aquellas entidades públicas, cuya efectividad precise de la labor de desarrollo legislativo de aquéllas, por el simple recurso de la inactividad legislativa autonómica¹¹. Se postula, en este caso, la necesidad de admitir normas supletorias que aseguren la efectividad del derecho del Estado¹².

En segundo lugar, la ley estatal es siempre general y omnicompreensiva. Si el Estado dispone de un título competencial específico, las disposiciones que dicte tendrán siempre carácter general. En consecuencia, si en razón de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución, el Estado puede dictar normas en una materia para una o varias Comunidades Autónomas, la eficacia de esas normas será directa o supletoria, según los casos, pero siempre tendrá eficacia general sobre todo el territorio¹³.

En tercer término, la tesis del tribunal sería correcta si no fuera por la existencia de los territorios autónomos de Ceuta y Melilla, para el caso del urbanismo, y, en general, habida cuenta el desequilibrio competencial existente entre Comunidades Autónomas¹⁴. En estos casos, el Estado ostenta la potestad legislativa no asumida por las Comunidades Autónomas, de modo que tiene competencia para dictar normas de aplicación directa en esos territorios, de las que debe predicarse su carácter subsidiario para las restantes Comunidades. El caso de aquellas dos ciudades autónomas, que carecen de cualquier potestad legislativa, sería el paradigma de esta explicación.

El cuarto argumento es el principio de intervención mínima. Que el Estado dicte normas con carácter supletorio es menos gravoso para las Comunidades Autó-

⁹ BARNÉS VÁZQUEZ, *ob. cit.*, p. 91, PAREJO ALFONSO, *ob. cit.*, p. 582, GÓMEZ PUENTE, *ob. cit.*, p. 223, BALAGUER CALLEJÓN, *ob. cit.*, p. 301, entre otros.

¹⁰ En este sentido, BIGLIANO, *ob. cit.*, p. 59, BALAGUER, *ob. cit.*, pp. 304 y 305, PEÑARANDA, *ob. cit.*, p. 141.

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, J.: *ob. cit.*, pp. 412 y 413, BARNÉS VÁZQUEZ, *ob. cit.*, p. 86, GÓMEZ PUENTE, *ob. cit.*, pp. 212 y 213.

¹² BARNÉS VÁZQUEZ, *ob. cit.*, p. 95, GÓMEZ PUENTE, *ob. cit.*, p. 228, CARBONELL PORRAS, *ob. cit.*, p. 196, entre otros.

¹³ Así PAREJO ALFONSO, *ob. cit.*, p. 583 y 585, CARBONELL, *ob. cit.*, p. 197, y GÓMEZ PUENTE, *ob. cit.*, p. 226, entre otros.

¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, p. 413, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, p. 194, PAREJO ALFONSO, *ob. cit.*, p. 583, GÓMEZ PUENTE, *ob. cit.*, pp. 225 y 226.



nomas que el ejercicio de las prerrogativas constitucionales que tiene a su disposición, desde la «ampliación» de la legislación básica (artículo 149.1 de la Constitución), a las leyes de armonización (artículo 150.3 de la Constitución), pasando por los mecanismos excepcionales (artículo 155 de la misma)¹⁵. Menos gravoso porque basta el ejercicio de sus potestades legislativas para desplazar la aplicación de las normas estatales supletorias.

El último argumento utilizado es que el Tribunal confunde la competencia con una regla de interpretación de lagunas (supletoriedad). Si prima el principio de competencia, la regla de la supletoriedad debió ser, a lo sumo, una disposición transitoria, habida cuenta que, cerrado el reparto competencial, las materias reguladas por el Estado mal pueden coincidir con las que sean competencia de las Comunidades Autónomas¹⁶. Con otro enfoque, si la supletoriedad no es un título de atribución de competencias, el Tribunal debió obviar cualquier pronunciamiento en términos competenciales. Que el legislador califique una norma como supletoria, en modo alguno es cuestión competencial¹⁷.

Con esta breve referencia, la crítica recibida por aquella sentencia queda esbozada. La síntesis de la posición del Tribunal Constitucional y de las críticas que ha recibido de la doctrina científica es suficiente para abordar su análisis crítico.

1.3 EL ELEMENTO NUCLEAR DE TODAS LAS CRÍTICAS: LA DESCONFIANZA HACIA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Aunque en una primera aproximación pudiera parecer lo contrario, lo cierto es que todos los comentaristas críticos coinciden en un elemento común: el recelo hacia las Comunidades Autónomas, la desconfianza sobre si cumplirán con sus obligaciones constitucionales. Para casi todos, el peligro es que las Comunidades Autónomas impidan la efectividad de la legislación estatal, en particular de la legislación básica, absteniéndose de ejercitar sus competencias de desarrollo legislativo y, llegado el caso, de ejecución de la legislación estatal. Con más o menos matices, esta eventualidad se considera más que suficiente para justificar que el Estado pueda dictar normas que completen el ordenamiento jurídico, evitando con ello situaciones de vacío normativo en perjuicio de los intereses generales y de los intereses de los ciudadanos; al menos hasta que sea desplazado por las leyes y disposiciones que vaya dictando cada Comunidad. La coincidencia es igual en lo que se refiere a los olvidos que es fácil reconocer en esa argumentación.

¹⁵ Emplea esa terminología, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *ob. cit.*, p. 413, también CARBONELL PORRAS, *ob. cit.*, p. 199, BARNÉS VÁZQUEZ, *ob. cit.*, p. 96.

¹⁶ BIGLINO CAMPOS, *ob. cit.*, pp. 57 y 58.

¹⁷ BALAGUER CALLEJÓN, *ob. cit.*, pp. 302 y 303.

Esas explicaciones dejan de lado la jurisprudencia constitucional sobre las bases, aquélla que admite la colaboración reglamentaria estatal en su delimitación, e incluso la competencia ejecutiva cuando sea precisa para asegurar los intereses generales. En otros términos, aquellos instrumentos que el Tribunal Constitucional ha legitimado cuando sean necesarios para satisfacer los intereses generales; uno de los cuales es la efectividad de la legislación básica. Se olvida, también, que, a diferencia de la relación entre las directivas comunitarias y las normas de trasposición, que lo es de identidad de fines, la potestad normativa de desarrollo de las bases permite a las Comunidades Autónomas optar entre diversas regulaciones, todas igualmente válidas, lo que pugna con el modelo uniformizador del cumplimiento de las bases que traslucen esas críticas. Se deja de lado que mientras no se dicten las normas de desarrollo, la legislación previa estatal será de directa aplicación interpretada a la luz de la legislación básica dictada.

Pero lo que más llama la atención es la presunción de inactividad o demora que se predica de las Comunidades Autónomas. Nada se dice sobre el retraso del Estado en cumplir las directivas comunitarias, en ocasiones impidiendo a aquéllas el legítimo ejercicio de sus competencias; tampoco que la notoria demora del legislador estatal en aprobar las bases de numerosas materias fue el motivo de que el Tribunal Constitucional admitiera que el legislador autonómico pudiera extraer de la legislación estatal vigente los principios básicos en orden al ejercicio de sus competencias, con el fin de evitar la paralización de la potestad legislativa autonómica —a diferencia de lo que ahora se dice, esa paralización era real, no mera presunción o recelo—.

Con lo dicho puede afirmarse que el estudio de la regla de la supletoriedad no puede hacerse desde una posición de desconfianza hacia las Comunidades Autónomas, que no sólo pugna con los principios constitucionales, sino que carece de fundamento material, de antecedentes que permitieran justificar ese planteamiento.

Por el contrario, como toda controversia jurídica, mucho más cuando de poderes públicos se trata, su estudio debe hacerse mediante la confrontación de los títulos de las partes, tal y como están delimitadas en la Constitución.

Esas reglas pueden resumirse en dos principios: el de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución (artículo 9.1) que *«implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias, de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas»*, ni las paralice, debe añadirse; y el segundo, el de seguridad jurídica (artículo 9.3) que impone la claridad y no la confusión normativa, que exige que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse, evitando situaciones objetivamente confusas (STC 46/1990, f.j. 4º). En este caso, la seguridad jurídica pugna con el argumento de que la legislación supletoria resultaría menos gravosa para las Comunidades Autónomas que el ejercicio de los títulos que la Constitución reconoce al Estado, desde la legislación básica a las leyes armonizadoras; lo decisivo es que cada poder público sepa a qué atenerse, cuál es su capacidad de acción y cuáles sus límites, lo contrario conduce a la confusión. Éste es el fundamento del deber de fijar las bases por norma con rango de Ley formal, que las Comunidades Autónomas sepan lo que es básico (STC 203/1993), con independencia de su facultad de impugnar tal declaración si no están de acuerdo. El mismo



fundamento que debe regir las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico, y la función supletoria de aquél.

1.4 EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA: CLAVE DE BÓVEDA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

A partir de los principios señalados, el conflicto sobre la supletoriedad precisa diferenciar las cuestiones competenciales (los títulos que amparan la acción normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas) de las reglas de integración de los ordenamientos jurídicos.

Del reparto constitucional de competencias no puede sostenerse que el Estado cuente con un título legislativo universal sobre cualquier materia, con independencia de su fuerza jurídica. El Estado es titular de las competencias exclusivas y compartidas del artículo 149.1 de la Constitución, más todas aquellas que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas, por todas o por alguna de ellas. El derecho estatal será la suma de normas válidas dictadas por el Estado, por tanto, de normas dictadas en ejercicio de una competencia determinada. Que las competencias autonómicas son limitadas no precisa explicación.

Cuando el Estado actúa competencias que pudiendo ser asumidas por las Comunidades, no lo han sido, cualesquiera que sean las razones para ello, aquéllas tendrán los límites que les son propios. Límites referidos a las realidades objeto de regulación y a su ámbito territorial; es difícil imaginar que en Ceuta y Melilla sean precisos muchos instrumentos de gestión urbanística, o un desarrollo de planes de ordenación del territorio que prevalezcan sobre los instrumentos municipales de ordenación del suelo. Que el derecho estatal sea supletorio del derecho autonómico no significa, por sí solo, que las normas estatales sean siempre generales y omnicomprendivas¹⁸. Esas normas quedarán sujetas por los límites —si existen— que ordenen las competencias legislativas, límites materiales, territoriales y temporales. Puede, incluso, que las leyes estatales dictadas no puedan desempeñar una función supletoria.

En efecto, las leyes estatales que formulan el régimen especial canario, como las que ordenan su régimen económico y fiscal (básicamente, las Leyes 20/1991, de 7 de junio, y 19/1994, de 6 de julio), o las que regulan un estatuto particular en materia de servicios e infraestructuras (como el artículo 12 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de regulación del Sector Eléctrico, o el artículo 103.4 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, sobre el transporte aéreo regular de viajeros y mercancías con las islas), difícilmente podrán operar como normas supletorias de ninguna norma autonómica tributaria, económica o de servicios públicos¹⁹. Por el contrario, se

¹⁸ Como avanza MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, *ob. cit.*, p. 109.

¹⁹ Sobre el régimen especial canario como derecho estatal particular, la lección *Régimen Especial Canario*, redactada por el autor, en MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Administrativo*, en www.iustel.com.

trata de normas estatales, de carácter particular o especial, cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a un espacio geográfico determinado. La existencia de derechos particulares es suficiente prueba de que la competencia legislativa estatal normalmente será general, pero no siempre, sino que depende del ámbito material, espacial y temporal de la competencia que tenga atribuida.

En relación con la supletoriedad, el artículo 149.3 de la Constitución sí que cumple una función en la integración de los ordenamientos autonómicos, no sólo porque el ordenamiento estatal cuenta con las normas esenciales (legislación civil y mercantil, legislación sobre procedimiento administrativo, expropiación y responsabilidad), sino porque en numerosas materias incorporará materias compartidas. Aquella cláusula tiene un triple significado y funcionalidad: 1) la heterointegración del Derecho autonómico por el Derecho estatal de forma permanente, 2) la supletoriedad sobre todas las materias atribuidas a las Comunidades Autónomas, sin excepción, a diferencia de la cláusula de prevalencia que excluye las competencias exclusivas; y 3) la prohibición al aplicador del Derecho autonómico de acudir a otros ordenamientos, distintos del estatal, para colmar las lagunas que encuentre en aquél²⁰. El papel que no desempeñará es el de justificación de una regulación estatal uniforme; no son éstos los términos de la Constitución.

En conclusión, la cláusula de la supletoriedad, del artículo 149.3 de la Constitución, en los términos de la más reciente jurisprudencia, se ajusta a su función estructural de integración de ordenamientos jurídicos, sin que quiebre en modo alguno la unidad del ordenamiento estatal. La Constitución dejó abiertas las puertas a un modelo de reparto territorial del poder público, como el Estado de las Autonomías, cuyo desarrollo no cuestiona la unidad ni del Estado-organización, ni del Estado-ordenamiento. La unidad de este último resulta de la suma de los ordenamientos estatales, en sentido estricto, y de los ordenamientos autonómicos, producto del ejercicio por cada poder de las competencias de las que sean titulares. Para los ciudadanos, para el ejercicio de sus derechos, libertades y deberes, la suma de ambos es el ordenamiento único que garantiza la Constitución.

2. UN CONTRAPUNTO: LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS DEL ESTADO

En más de una ocasión, el Tribunal Constitucional ha podido afirmar que en la Constitución no existe un único modelo de determinadas instituciones, que la misma no consagra un modelo, mucho menos aquél que existía antes de su aprobación (por todas, STC 206/1997, fundamento jurídico 5º). Pues bien, si en algún

²⁰ Resumidas por LEGUINA VILLA, *ob. cit.*, p. 20. Queda con ello explicado que la regla de la supletoriedad no es transitoria, sino que tiene una función integradora de los ordenamientos autonómicos, limitada pero imprescindible. En contra, BIGLIANO CAMPOS, *ob. cit.*, p. 55.

ámbito eso es cierto, es en el de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Según ha quedado expuesto, la sentencia 61/1997 levantó ampollas sobre una presunta «reinterpretación» de la cláusula de supletoriedad, e incluso, sobre una reconsideración de la estructura del Estado. Sin embargo, con igual trascendencia, aunque con menos polvareda, desde entonces se han producido sentencias que parecen recuperar competencias ejecutivas para el Estado, de las que podría hacerse la misma crítica. El mismo Tribunal que ha desplazado el derecho estatal supletorio ha reducido la esfera competencial autonómica reconociendo al Estado competencias ejecutivas a partir de los títulos «bases» y «legislación».

En efecto, desde los primeros años de existencia de las Comunidades Autónomas, todos los manuales de la asignatura dedicaban algunas páginas a la «*ejecución autonómica de la legislación estatal*», que sería la regla general del reparto competencial en las materias compartidas (bases y legislación básica) y en las materias cuya regulación quedaba reservada en exclusiva al Estado (legislación). En los últimos años, lo que era excepcional, la ejecución estatal, ha pasado a ser ordinario, de modo que podría aludirse a la «*ejecución estatal de la legislación y de las bases estatales*».

En la última edición de su manual, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ siguen hablando de «*la retención excepcional de facultades ejecutivas en el Estado*» como excepción a la regla general que encomienda a las Comunidades Autónomas a ejecutar el ordenamiento estatal²¹. De acuerdo con su exposición, que sirve de referencia, tres son los supuestos en los que el Estado puede actuar facultades ejecutivas: 1º cuando la ejecución tiene alcance inter o supraterritorial (es el caso de los organismos de cuenca intercomunitarios), 2º cuando concurren circunstancias de necesidad y urgencia que lo demanden (el caso una crisis sanitaria), y 3º cuando el cumplimiento de objetivos de política nacional precise de medidas ejecutivas uniformes (el caso del mercado único). En los tres, su intervención se califica de excepcional. La regla general, en consecuencia, es que las Comunidades Autónomas ejecuten el ordenamiento estatal (legislación, ley más reglamentos ejecutivos) o el bloque bases más desarrollo (norma básica estatal más legislación autonómica de desarrollo).

Es cada vez más frecuente, sin embargo, que la legislación básica del Estado incorpore facultades ejecutivas que el legislador considera indispensables para asegurar su efectividad. La STC 137/1997 sobre la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, lo ejemplifica: «*esta concepción, según la cual las bases de la ordenación del crédito pueden ser establecidas por una vía distinta a la normativa, ha sido desarrollada ampliamente por este Tribunal... aunque se trate de supuestos excepcionales que sólo pueden admitirse cuando sean imprescindibles para el ejercicio efecti-*

²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, 8ª ed., *ob. cit.*, pp. 307, 309 y 310.

vo de la competencia estatal en la materia, no cabe descartar de antemano que las bases comprendan regulaciones detalladas de aspectos concretos de las materias o que, incluso, incluyan la potestad de realizar actos de ejecución» (fundamento jurídico 4º, también 206/1997, sobre la Ley 8/1987, de 8 de junio, sobre los Planes y Fondos de Pensiones).

El caso más llamativo se refiere a la declaración de impacto ambiental.

La STC 102/1995 pareció cerrar el lento camino jurisprudencial de decantación del reparto de competencias en materia de medio ambiente²². La legislación básica como competencia del Estado. El desarrollo normativo, medidas adicionales de protección y ejecución las Comunidades Autónomas (fundamento jurídico 8º). La ejecución —dijo— supone la aplicación de la legislación subsumiendo el hecho en el presupuesto de hecho de la norma en orden a la proyección de la consecuencia jurídica. De ahí que, en esa sentencia, sean anulados los preceptos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, que privaban de esa competencia a las Comunidades por razón de la situación (zona marítimo terrestre), supraterritorialidad (espacios protegidos situados en el territorio de más de una Comunidad) o el interés general (gestión estatal de los Parques Nacionales), si bien en este caso no se despoja al Estado sino que se exige la coparticipación de las Comunidades afectadas.

Con la salvedad apuntada (la gestión compartida, no autonómica de los Parques Nacionales²³), el reparto podía considerarse nítido: las facultades ejecutivas corresponden a la Comunidad Autónoma.

La STC 13/1998, sobre el RD 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprueba el reglamento para la ejecución del RD-Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación del impacto ambiental, cambia el régimen establecido. El Tribunal declara válido que el órgano ambiental, encargado de emitir la declaración de impacto ambiental, sea el que ejerza esas funciones en la Administración donde resida la competencia para la realización o autorización del proyecto de obra (artículo 4.1 del Reglamento), en contra de la posición de las Comunidades Autónomas recurrentes que sostenían la independencia de la competencia ambiental frente a la competencia material; dicho en otros términos, afirmaban su competencia para evaluar

²² Sus hitos más importantes son las SSTC 64 y 69/1982, el artículo 149.1.23 es un título competencial residual, la STC 149/1991, que lo transforma en título primario, equivalente al de legislación, y, finalmente, la STC 102/1995, que corrige la anterior en términos de bases más desarrollo normativo.

²³ La Ley 4/1989 fue modificada, a raíz de esa sentencia, por la Ley 40/1997, de 5 de noviembre, que crea en cada Parque Nacional un peculiar órgano de gestión, «la Comisión Mixta de Gestión», integrado a partes iguales por representantes de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma afectada, siendo alternativa, por periodos anuales, la presidencia (nuevo artículo 23). En otro lugar, este órgano, pese a que carece de personalidad jurídico, lo hemos calificado de consorcio inter-administrativo creado por la ley (no por acuerdo de voluntades como los previstos en el artículo 7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).



el impacto de las obras estatales en su territorio. El fundamento de este pronunciamiento fue el siguiente: la evaluación de impacto ambiental no es gestión o ejecución del medio ambiente (fundamento jurídico 7º); la determinación de quién es competente para emitirlo depende de la finalidad de la competencia que se ejercita, si es la protección del medio ambiente, lo será la Comunidad Autónoma, pero si se ejercen competencias materiales, lo será su titular (fundamento jurídico 8).

Siempre puede quedar la duda de las obras de interés general que alcanzan el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, pero no es ésta la cuestión. Que la declaración de impacto ambiental es acto administrativo y, por tanto, englobado en el título de ejecución es indiscutible (salvo para el Tribunal en ese fallo).

Lo cierto, sin embargo, es que, con esta sentencia, el Tribunal Constitucional cambia los términos del reparto de competencias, introduciendo un elemento nuevo: facultades ejecutivas ordinarias, no en casos de urgencia, en favor de la Administración General del Estado, que no están en la Constitución²⁴.

A lo dicho debe sumarse un aspecto sustantivo: la mejor garantía de la funcionalidad de los estudios de impacto ambiental es la independencia, en más o en menos, de quien emita esa declaración. Cuando es emitida por la misma Administración que autoriza la obra, la ponderación de intereses suele ser más «comprensiva». Esta decisión evita el riesgo de que una Comunidad Autónoma pretenda paralizar una obra estatal (no impedir la porque el informe no es vinculante), pero también reduce buena parte de los fines preventivos que esa declaración está llamada a cumplir.

El segundo ejemplo de atribución al Estado de competencias ejecutivas en ámbitos en los que, de acuerdo con la Constitución, no está justificado, es el de la STC 196/1997²⁵. En ella, el Tribunal enjuició algunos aspectos de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual. El punto más controvertido eran los artículos 132 y 134, que reservaba al Estado el otorgamiento de la autorización para el ejercicio de la actividad de gestión de derechos de explotación u otros de carácter patrimonial.

Esa competencia autorizatoria parecía inconstitucional, al menos a tenor de la jurisprudencia pacífica hasta entonces. El título del Estado es «legislación de propiedad intelectual» (artículo 149.1.9 de la Constitución), lo cual supone que le corresponde mantener la uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, mediante leyes y reglamentos ejecutivos. La competencia autonómica quedaba reduci-

²⁴ Muy crítico con los fundamentos de esta sentencia, pero conforme con el resultado final, JORDANO FRAGA, J., «Integración y desintegración en la construcción del federalismo ambiental: la STC 13/1998, de 22 de enero, o la razonable afirmación de competencias ejecutivas en materia ambiental fuera de las anomalías», REDA, 101, 1999, pp. 103 a 115.

²⁵ Comentada por TORNOS MAS, J., «Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre», REDA, 98, 1998, pp. 253 a 260.

da a los reglamentos orgánicos y a las facultades de ejecución y aplicación de ese bloque normativo (entre ellas, las autorizaciones).

En esta sentencia, en síntesis, el Tribunal diferencia dos clases de autorizaciones: aquellas que son mera aplicación de la norma, verificando el cumplimiento de las condiciones legales, y aquellas que atribuyen esas condiciones, las autorizaciones de carácter constitutivo cuya función es hacer efectiva la uniformidad legislativa. Estas últimas pasan a formar parte de «lo legislativo». Esto es lo novedoso y también lo peligroso. Esta sentencia deja abiertas las puertas a la supresión de toda competencia ejecutiva autonómica que comporte ejercicio de potestades discrecionales²⁶. La opción entre una de las varias soluciones admisibles se consideraría parte imprescindible de la uniformidad que asegura el título «legislación».

En fin, lo básico puede ser normativo y ejecutivo, ocupando toda la materia; casi sin resquicio para la competencia autonómica cuando de la ordenación económica general se trata. Lo «legislativo» puede englobar también actos de ejecución que el legislador estatal considere necesarios para asegurar la uniformidad jurídica, vaciando la competencia ejecutiva autonómica de la mínima capacidad de decisión o valoración.

3. APUNTE FINAL

La interpretación en términos estrictamente competenciales de la regla de la supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución parece responder a un entendimiento del Estado de las Autonomías bien diferente del que subyace en los pronunciamientos que reconocen al Estado funciones ejecutivas ordinarias cuando sus títulos son meramente normativos. Las razones que subyacen a posiciones tan contradictorias como las expuestas son sin duda múltiples; pero de entre ellas es preciso llamar la atención sobre dos:

- La primera, la tendencia del Estado a ejercer potestades ejecutivas tiene relación con la concepción tradicional de la Administración Pública como gestora y prestadora de bienes y servicios; mucho más complejo es asumir una función de garante de los derechos básicos de los ciudadanos a partir de la competencia para fijar las bases o la legislación básica.
- La segunda, la jurisprudencia contradictoria que se ha expuesto es el reflejo en la doctrina del máximo intérprete de la Constitución de la inexistencia de un modelo completo y cerrado de Estado de las Autonomías.

En todo caso, las dos tesis expuestas traen causa y tienen cabida en el texto constitucional. Podrá discutirse la doctrina sobre la supletoriedad, como también la

²⁶ TORNOS MAS, J.: *ob. cit.*, p. 260.



reconsideración de las funciones ejecutivas del Estado, pero lo cierto es que ambas responden a un modo distinto de entender las reglas de descentralización del poder público que contiene la Constitución, y, por tanto, no son «inconstitucionales».

