

LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL EN EL MARCO ACTUAL DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

Marco A. Elizalde Jalil

Doctorando. Área de Derecho Administrativo. Universidade da Coruña

RESUMEN:

La peculiar cláusula de supletoriedad del Derecho estatal contenida en el art. 149.3 de la Constitución española ha sido un tema que ha originado un amplio y profundo debate doctrinal y jurisprudencial. Éstos, en muchos casos, encuentran sus más profundas raíces en la concepción que se tenga sobre el Estado autonómico español.

Lo que se persigue en este trabajo es desentrañar la naturaleza de la cláusula de supletoriedad en el marco del Estado autonómico y tratar de delimitar las funciones específicas que debe cumplir, con un análisis final de la funcionalidad de esta cláusula a la luz de las reformas estatutarias elaboradas a partir del año 2006.

Palabras clave: Supletoriedad del Derecho estatal – principio de competencia – autointegración Derecho autonómico – lagunas jurídicas.

ABSTRACT:

The peculiar constitutional clause contained in article 149.3 of the Spanish Constitution has given room to a broad and profound doctrinal and jurisprudential debate among Spanish authors and judges. Very often, these arguments are anchored in the way the Spanish autonomic State is understood and portrayed.

The purpose of this essay is to clear the nature of this controversial constitutional clause in the frame of the Spanish autonomic State and to define the specific functions it should fulfill. A final analysis should also be made taking into account the recent reforms taken place in the year 2006 of the Statutes of the Autonomies Regions.

Keywords: State Law – Autonomies Regions Law – competency – Self-integration of autonomies Law.

La supletoriedad del Derecho estatal en el marco actual del Estado autonómico español

Sumario: 1) Introducción. 2) Antecedentes y Derecho Comparado. 3) La supletoriedad en la CE. 3.1) La supletoriedad y la potestad normativa general del Estado. 3.2) La supletoriedad como cláusula de cierre e integración del ordenamiento jurídico. 3.2.1) La supletoriedad y el principio de competencia. 3.2.2.) La naturaleza de la supletoriedad en el Estado autonómico. 3.2.2.1) La supuesta desvinculación de la supletoriedad y el principio de competencia. 3.2.2.2) La interpretación de la frase «en todo caso». 3.2.2.3) El supuesto olvido de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. 3.2.2.4) La potestad estatal básica y la inactividad autonómica. 3.2.3) Funciones constitucionales de la supletoriedad. 3.2.3.1) La supletoriedad temporal estática. 3.2.3.2) La supletoriedad temporal dinámica. 3.2.3.3) La permanente función integradora. 3.2.4) Aplicación de la supletoriedad. 3.2.4.1) Destinatario de la cláusula de supletoriedad. 3.2.4.2) La supletoriedad estatal no es aplicable de manera automática. 4) La supletoriedad en los Estatutos de Autonomía.

1. INTRODUCCIÓN

La supletoriedad del Derecho estatal sobre el Derecho autonómico se encuentra recogida en el art. 149.3 *in fine*, en el que se establece que: “(e)l derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.” Inicialmente, dada la contundente y relativa claridad en la redacción de este artículo, las diferentes interpretaciones que se derivaban de esta cláusula eran, hasta cierto punto, pacíficas. Estas interpretaciones, más bien uniformes, venían de cierto modo apoyadas por la inequívoca existencia de diversos niveles competenciales entre las diferentes CCAA y, en consecuencia, de ámbitos competenciales que, aún siendo asumidos por algunas CCAA, eran mantenidos por el Estado en otras.

Sin embargo, no tuvo que transcurrir demasiado tiempo para que surjan las primeras confrontaciones respecto del alcance de la supletoriedad estatal, especialmente una vez que se logró una cierta homogeneidad competencial entre las diferentes CCAA. En ese particular momento, la producción doctrinal se vuelve abundante y, a su vez, profunda e intensa. Esto, simplemente, porque las diferentes interpretaciones que sobre la supletoriedad surgieron estaban ancladas en diferentes visiones de la estructura político-territorial del Estado autonómico. En otras palabras, se fundamentaban en diferentes maneras de entender el Estado autonómico. Así, tal como se podrá ver más adelante, para los que defendían que el modelo de distribución competencial del Estado autonómico era semejante al del Estado regional, la cláusula de supletoriedad, conjuntamente con el art. 66 de la CE, constituían una cláusula universal de atribución de competencia a favor del Estado, sin limitación *materia ratione*. En ese sentido, las normas jurídicas que el Estado dictase fuera de su ámbito competencial no eran inconstitucionales –es decir, no se cuestionaba su validez–, sino que eran de aplicación supletoria en el determinado territorio de la CA, cuyas normas desplazaban a la norma estatal.

Por su lado, aquellos que sostenían que el modelo de distribución competencial del Estado autonómico tenía su fundamento esencial en el principio de competencia defendían la necesidad de que, en aras de no vulnerar el sistema de reparto constitucionalmente garantizado, el Estado y las CCAA requieran de un título competencial específico para ejercer cualquier potestad pública, especialmente las de carácter normativo –sin perjuicio, evidentemente, de ciertas facultades implícitas. En ese sentido, el Estado no puede dictar normativa, aún de carácter supletorio, fuera de sus respectivos ámbitos

competenciales reconocidos en la CE. Es decir, según esta posición, toda la normativa que el Estado dicte debería apoyarse en un título competencial específico y, por ende, tener la vocación de ser aplicable directamente en alguna de las CCAA, no pudiendo dictar normas que tengan únicamente carácter supletorio para todas las CCAA. Esto último porque, para este sector doctrinal, la cláusula de supletoriedad no se constituye como un título general de atribución de competencias a favor del Estado sino como una cláusula de cierre del sistema que garantiza la continuidad y completitud del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, no es la intención de este acápite realizar un análisis completo de todas las interpretaciones respecto de la cláusula de supletoriedad y sus implicaciones en el Estado autonómico español, cuestión que han hecho con brillantez y desde variados puntos de vista, diversos autores, a los cuales ha de remitirse.¹ La intención más

1 La supletoriedad ha sido uno de los temas que más estudios ha provocado en la doctrina, probablemente, como se sabe, debido a que sus variadas soluciones encuentran sus raigambres en la diversas manifestaciones que se entienden del Estado autonómico español. Así, se puede decir, *grossa modo*, que las diferentes posiciones doctrinales entienden a la supletoriedad de la siguiente manera: a) aquellos que consideran que el Estado goza de una potestad normativa general de carácter universal y, por ende, puede dictar derecho supletorio para las CCAA, en mayor o menor intensidad; y b) aquellos que, basados en el principio de competencia, limitan la actividad normativa del Estado a aquellas materias sobre las que tienen un título competencial específico, no pudiendo, en consecuencia, dictar normativa supletoria en materias ajenas a su competencia. Entre los primeros, *vid ad exemplum* DE OTTO Y PARDO, I., «*La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional*», REDC, 2 (1981); VILLAR PALASÍ, J.L., y VILLAR EZCURRA, J.L., Principios de Derecho Administrativo, Tomo I, Segunda Edición, Sección de Publicaciones, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1987. Pp. 168-169; CARBONELL PORRAS, E., «*La supletoriedad del derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional*», RAP, 143 (mayo-agosto 1997); GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Decimocuarta Edición, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008. Pp. 359 y ss; BIGLINO CAMPOS, P., «*La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva*», REDC, 50 (1997); REQUEJO PAGÉS, J.L., «*El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997*», CDP, 1 (1997); FERNÁNDEZ, T-R, «*El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español*», REDA, 94 (1997); GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *La cláusula de supletoriedad*, en Informe Comunidades Autónomas 1997, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998; RODRÍGUEZ GARCÍA, C-J., «*La supletoriedad, persistente interrogante legislativo*», Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 22 –monográfico, Las perspectivas del Estado Autonómico II– (1998). Pp. 143-153; TAJADURA TEJADA, J., *La cláusula de supletoriedad del Derecho Estatal respecto del Derecho autonómico*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2000; y, del mismo autor, «*La redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad*», REDC, 78 septiembre-diciembre (2006). Entre los segundos, en mayor o menor medida e intensidad *vid ad exemplum* BALZA AGUILERA, J., y DE PABLO CONTRERAS, P., «*El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*», REDA, 55 (julio-septiembre 1987); MEILÁN GIL, J.L., *La Ordenación Jurídica de las Autonomías*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988. Pp. 156-159; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Segunda Edición, Iustel Madrid, 2007. Tomo I. Pp. 530 y ss; CANOSA USERA, R., «*Contribución al estudio de la supletoriedad*», RVAP, 35 (1993); LEGUINA VILLA, J., «*El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal*», CDP, 2 (1997). Pp. 18-19; REGO BLANCO, M.D., «*Reflexiones en torno a la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución*», RAAP, 32 (1997); TORRES MURO, I., «*La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa matizada*», Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 22 –monográfico, Las perspectivas del Estado Autonómico II– (1998). Pp. 155-185; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Civitas, Madrid, 1991; y, del mismo autor, «*La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías*», REDC, 55 (enero-abril 1999). Existen otros autores que resaltan una cierta neutralidad de la cláusula de supletoriedad, de la cual derivan, a su vez, diversas conclusiones. Estas interpretaciones variadas quizás podrían originar una tendencia de carácter ecléctico o neutro. Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., «*La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal*», RAP, 124 (enero-abril 1997) y, del mismo autor, «*Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad*», RDP, 44 (1998); BARNES, J., «*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 complemente indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas*», REDA, 93 (1997); y PEÑARANDA, J.L., «*Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la Sentencia*

modesta que se persigue es la de, en el marco del Estado autonómico español, desentrañar la naturaleza de la cláusula de supletoriedad y tratar de delimitar las funciones específicas que debe cumplir, con un análisis final de la funcionalidad de esta cláusula a la luz de las reformas estatutarias elaboradas a partir del año 2006. Sin embargo, para eso se hace necesario recoger someramente ciertos antecedentes y manifestaciones diversas que sobre la supletoriedad se han dado en el ordenamiento español y en regímenes comparados.

2. ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO

En ese contexto, debe recordarse, en primer lugar, que la doctrina española ha aceptado, casi de manera unánime, que el antecedente más directo de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE se encuentra en el Derecho privado y específicamente en el art. 13.2 del Código Civil español.² No obstante, parece que el antecedente más remoto de la supletoriedad se remonta a la Baja Edad Media.³ Por este motivo, parece comprensible, aunque no del todo justificable, que la concepción inicial de la supletoriedad venga vinculada a la idea medieval de la existencia de un *ius commune* que regula todos los ámbitos posibles y que no admite ningún tipo de vacíos normativos.

Ahora bien, en el derecho comparado la cláusula de supletoriedad, tal como se encuentra redactada en la CE, no encuentra muchas normas semejantes, quizás, incluso, ninguna. En ese sentido, por un lado, los Estados federales, por lo general, no recogen una cláusula de este tipo, aunque tampoco parece imposible su previsión si determinadas circunstancias obligasen a que sea incluida en el texto constitucional.⁴ Esto, simplemente, porque el orden de distribución competencial viene limitado, para la Federación y los Estados miembros, en la propia Constitución con lo que cualquier actuación realizada fuera de su ámbito competencial reconocido constitucionalmente es nula por vulnerar el sistema de distribución competencial. Ninguna de las dos partes puede, de ese modo, actuar en la esfera constitucionalmente garantizada a la otra, así sea con carácter meramente supletorio. Si lo hace la norma es inválida y, consecuentemente, inconstitucional por quebrantar el orden constitucional de reparto competencial. No existe ningún título competencial de carácter universal para la Federación o los Estados, cada uno actúa en virtud de sus propias competencias y, únicamente, en esos ámbitos, sin perjuicio de las diversas fórmulas de colaboración, cooperación y auxilio. El principio de competencia se erige, así, como el pivote esencial del sistema de distri-

del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992», CDP, 1 (1997). En todo caso, como se ha dicho, no es objeto de este acápite establecer los efectos de la cláusula de supletoriedad en la determinación de la forma de Estado o viceversa, para lo cual se deberá remitir a los variados y, en algunos casos, profundos estudios de los autores antes citados.

2 El referido artículo establece que “En lo demás, y con Pleno respeto a los derechos especiales o forales de las provincias o territorios en que están vigentes, regirá el Código Civil como derecho supletorio, en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas según sus normas especiales.” Cfr. BIGLINO CAMPOS, P., «La cláusula de supletoriedad...», *op. cit.* P. 30; BALZA AGUILERA, J., y DE PABLO CONTRERAS, P., «El Derecho estatal...», *op. cit.* P. 404; TAJADURA TEJADA, J., La cláusula de supletoriedad..., *op. cit.* P. 44, entre otros.

3 Respecto de los antecedentes de la regla de supletoriedad *vid* BIGLINO CAMPOS, P., «La cláusula de supletoriedad...», *op. cit.* Pp. 30-33.

4 Por ejemplo, se podría mantener la necesidad de una supletoriedad del derecho estatal supletorio en el hipotético caso de la creación de un Estado federal desde un poder constituyente único, en vez de la unión de varios Estados independientes. En el primer caso, el Derecho federal gozaría de los requisitos de completitud que asegurarían la vigencia de una regulación válida en todo momento hasta la expedición de las normas de los estados federados.

bución competencial dentro del cual cualquier normativa, federal o estatal, dictada fuera del ámbito competencial carece de validez por incompetencia y por tanto debe ser considerada como nula e inconstitucional.

Al respecto, el sistema alemán ofrece soluciones paradigmáticas que asientan el rol fundamental que cumple el principio de competencia en dicho Estado. Así, por ejemplo, la *Grundgesetz* reconoce que el Derecho preconstitucional alemán continuará en vigencia en tanto y cuanto su contenido esté conforme con los preceptos de dicha Ley Fundamental. Ahora bien, una vez hecha esta salvedad de carácter general la *Grundgesetz* recoge una de las máximas expresiones del principio de competencia, en la manera en que se ha explicado anteriormente. En primer lugar, el art. 124 del *Grundgesetz* establece con total claridad que las normas preconstitucionales, cual sea haya sido su origen, que atañan a materias reservadas a *Bund* se convertirán en *Bundesrecht*⁵. Luego establece una serie de reglas específicas respecto de las competencias concurrentes, por un lado, para los casos de la normativa preconstitucional y, por otro lado, para las posteriores reformas constitucionales que han sido planteadas. De ese modo, el artículo 125 establece que, en materia preconstitucional, se convertirá en *Bundesrecht* las normas que, según el reparto competencial de la materia concurrente, sea considerado como Derecho federal, en los casos específicamente referidos. A continuación, y con un riguroso detalle y claridad, los artículos 125a), 125b) y 125c) establecen los casos en que una norma del *Bund* o de los *Land* continuará en vigor aun cuando, en virtud de las reformas constitucionales específicamente establecidas, hayan invadido campos competenciales del *Bund* o de los *Land*, respectivamente, sin perjuicio de que el ente con el título competencial específico desplace, en su momento, la normativa cuyos efectos han sido prorrogados. De ese modo, se establece, en unos casos, que las materias que ya no pueden ser dictadas como normas federales se mantendrán en vigor como tales, sin perjuicio de que sean posteriormente desplazadas por la normativa respectiva del *Land*. Asimismo, en otros casos, se establece que la propia Ley federal puede permitir que sea reemplazada por una futura Ley del *Land* y los ámbitos en que pueda hacerlo. También se recoge la posibilidad de un efecto contrario, es decir, que una ley que fue dictada como Ley de un *Land* y que, en virtud de las reformas al art. 73 *Grundgesetz*, ya no pueda ser seguir siendo dictada por éste, continúe en vigencia hasta tanto se dicte una ley federal que la reemplace, en el caso de que el *Bund* lo decida. Finalmente, el artículo 126 del *Grundgesetz* establece una cláusula de resolución competencial que no reconoce ningún criterio de prevalencia o supletoriedad del derecho federal y que encomienda su resolución, bajo el principio de competencia, al *Bundesverfassungsgericht*.

De lo recogido, parece posible colegir que en el sistema competencial alemán, el eje rector es, sin duda alguna, el principio de competencia y, por tanto, no se puede garantizar una capacidad normativa de carácter general al Estado. En ese sentido, es muy claro que la *Grundgesetz* no reconoce una supletoriedad en los términos en que lo hace la CE sino que, más bien, lo que recoge es una prorrogación de los efectos de las normas jurídicas en aras de asegurar la continuidad y no interrupción de la vigencia del ordenamiento jurídico. Es decir, la supletoriedad –si cabe llamarla así únicamente a efectos expositivos– en este específico sistema competencial es únicamente de carácter transitorio y estático ya que, simplemente, se mantiene la vigencia del Derecho anteriormente existente hasta tanto el órgano competente dicte la normativa respectiva. Sin embargo, en ningún momento se discute el hecho de que la titularidad de la competencia corresponde al ente al que la Constitución específicamente se la asigna, no pudiendo ninguno de ellos dictar normativa fuera de su ámbito competencial.

⁵ El referido artículo establece que “*Recht, das Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes betrifft, wird innerhalb seines Geltungsbereiches Bundesrecht.*”

En todo caso, debe recordarse, una vez más, que en el sistema de distribución competencial alemán parecen existir dos posibilidades. Por un lado, para las normas preconstitucionales, la normativa, cual sea su origen, se convierte, por virtud de la expedición de la *Grundgesetz* como *Bundesrecht* o *Landesrecht*, respectivamente, dependiendo del ámbito competencial donde se inserten. Por otro lado, para los casos de reformas constitucionales —*ex art. 125a), 125b) y 125c)*— la normativa del *Land* o del *Bund*, respectivamente, se mantienen en vigencia —efecto que en la doctrina italiana se ha llamado como el principio de la *prorrogatio*— hasta tanto dicte la normativa correspondiente el ente titular de la competencia. Es en este último caso en donde, quizás, se puede reconocer una supletoriedad temporal y estática.

Por su lado, el Estado regional italiano no parece tampoco variar sustancialmente, en este aspecto, de su par federal alemán —específicamente para los casos en que, en este último, se altera el sistema de distribución competencial a través de una reforma constitucional. En ese sentido, el Estado regional italiano reconoce en su Constitución un modelo de organización territorial que reconoce la descentralización política, en mayor o menor medida, para las Regiones de Estatuto Especial y para las de Estatuto ordinario. Esto se hace, como se conoce, desde un poder constituyente único que entrega a las regiones respectivas parte del poder político que antes permanecía únicamente en manos del Estado —o, como se prefiera, en manos de los poderes centrales del Estado. No así, como es lo generalmente habitual en las Federaciones, por una unión entre antiguos Estados soberanos.

Ahora bien, en el caso italiano, como se conoce, se otorgó a las Regiones de Estatuto especial un mayor nivel de autogobierno, específicamente a través del reconocimiento de potestades legislativas sobre ciertas materias. En ese contexto, los Estatutos de éstas regiones, en aras de la continuidad y no interrupción del ordenamiento jurídico, reconocen el mantenimiento en vigor de las leyes estatales hasta tanto entren en vigencia la normativa regional respectiva. Esto en razón al principio de la *prorrogatio* que permite que la norma estatal tenga una eficacia condicionada hasta la regulación, por parte de las regiones, de dichos ámbitos competenciales. Es decir, los propios Estatutos reconocen una supletoriedad de carácter transitorio del derecho estatal. Así, el art. 57 del Estatuto de Autonomía de Cerdeña,⁶ establece que las normas del Estado serán de aplicación en tanto y cuanto una ley regional no diga lo contrario. En términos casi idénticos, el art. 105.1 del Estatuto de Trentino Alto Adigio, el art. 51 del Estatuto del Valle de Aosta y el art. 64 del Estatuto de Friuli-Venezia-Giulia.

Si se observa, en los dos ejemplos citados —el italiano y el alemán para el caso de reformas constitucionales— se parte de la idea de un Derecho preexistente más completo. Este puede ser, según los casos, el del Estado —el sistema italiano— o del *Bund* o *Land*, dependiendo de quién regulaba la materia con anterioridad — el sistema alemán. En ambos casos, en aras de mantener la completitud del ordenamiento jurídico, que no admite vacíos ni interrupciones, se reconoce la vigencia de normas que, en principio, han sido dictadas por un órgano que ha perdido la titularidad de dicha competencia hasta tanto el titular de la misma dicte la normativa correspondiente. Es decir, en ambos casos, parece que la función que se reconoce a la supletoriedad, respecto del sistema de distribución de competencias, es de carácter transitorio y estático perdiendo, prácticamente, su utilidad una vez que todos los entes territoriales hayan hecho uso de sus potestades.

Debe dejarse claro que, en el sistema italiano específicamente, el Estado mantendrá la titularidad de ciertas competencias sobre las regiones de Estatuto ordinario, sin

6 El referido artículo establece que “*Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato.*” Statuto speciale per la Sardegna. L.Cost. 26 febbraio 1948 n. 3. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 marzo 1948.

embargo esta asimetría competencial no comporta *ipso iure* una aplicación normativa de estas normas como supletorias en las regiones donde el Estado no tiene competencia para dictarlas. La supletoriedad es entendida, en estos regímenes, como un puente normativo que garantiza la completitud del ordenamiento jurídico, nada más que eso. Por otro lado, debe resaltarse también que, en virtud de las reglas de interpretación respectivas de cada ordenamiento jurídico, que aquí no se analizarán, existe la posibilidad de que, en algún momento excepcional, se pueda acceder al ordenamiento estatal para colmar una laguna jurídica.

Parece posible, entonces, afirmar, por un lado, que el principio de competencia juega un papel esencial y fundamental para delimitar las potestades del Estado/*Bund* y las regiones/*Land*, no pudiendo alguno dictar normativa en el ámbito constitucional o estatutariamente garantizado a la otra. Por otro lado, también se debe resaltar que de la naturaleza regional o federal del Estado no parece derivarse, irremediamente, una función específica para la supletoriedad, de modo que ésta se encuentre siempre garantizada al Derecho estatal en los Estados regionales y negada, a su vez, en los Estados Federales. La función constitucional de la supletoriedad dependerá, en cada caso, del sistema de distribución competencial establecido en el texto constitucional y, específicamente, del papel que éste le reserva a la supletoriedad, si acaso alguno, como se ha podido observar.

Ahora bien, sin perjuicio de la naturaleza jurídica de los Estados y de su inclusión en una lógica federal o regional –problema que, como se ha dicho anteriormente, tiene una mayor relevancia desde un análisis político que jurídico–, parece necesario diferenciar dos posibles realidades. Por un lado, los casos en que el Derecho del Estado es más completo que el de los entes territoriales respectivos, principalmente por preexistir a éstos y, por otro lado, aquellos casos en que el Derecho de los entes territoriales es más completo, en virtud de que preceden a la creación de la Federación o Estado políticamente descentralizado. En el primer caso, es decir, cuando la descentralización se ha logrado desde el poder constituyente único –i.e. España–, es más comprensible que la supletoriedad de los Derechos de los Estados miembros, regiones o CCAA se apele del Derecho del Estado. En el segundo caso, es decir, cuando los entes territoriales ceden su soberanía en aras de la creación de un ente Federal superior que los aglutine parece posible, aunque como se ha visto improbable en la experiencia comparada, sostener que la supletoriedad se apele, en cada ámbito territorial respectivo, del Derecho de los Estados miembros.

En todo caso, después de lo ya apuntado, es necesario analizar las funciones de la supletoriedad, en los términos concebidos en el art. 149.3 CE, y su inserción coherentemente concebida en el peculiar y *sui generis* modelo de distribución competencial que reconoce el Estado autonómico.

3. LA SUPLETORIEDAD EN LA CE

Para poder desentrañar la función específica que la CE reconoce a la supletoriedad, y recordando la inhabilidad de desprender de la naturaleza del Estado una función determinada para ésta, se hace necesario hacer un breve repaso sobre manera en que ésta ha sido entendida, para luego entrar en el sentido que esta cumple en el actual marco del Estado autonómico.

3.1. La supletoriedad y la potestad normativa general del Estado

De modo general y por los motivos que se analizarán a continuación, la supletoriedad fue entendida, en un inicio, como la principal expresión de una supuesta potes-

tad normativa general del Estado, que venía reconocida ya sea, intrínsecamente en el modelo de Estado constitucionalmente diseñado, en el art. 66.2 CE o en el propio artículo 149.3 CE. De ese modo, se consideró a la supletoriedad, en diferentes momentos y con diferentes intensidades, como un título atributivo universal de competencias a favor del Estado, como principal instrumento de garantía de unidad del ordenamiento jurídico y como parámetro de definición de la naturaleza del Estado autonómico.

En ese sentido, como se ha adelantado, inicialmente, la doctrina⁷ y el TC⁸ entendieron la supletoriedad del Derecho estatal de manera absoluta —«en todos los casos»—, anclados en la concepción de que el Estado gozaba una potestad normativa de carácter general que le permitía dictar normativa sobre cualquier materia, sin límites *materia ratione*. De esta manera, el Estado podría dictar las normas jurídicas que desease sobre cualquier ámbito jurídico, en virtud de su potestad normativa general que, según este sector, venía reconocida en el art. 66.2 CE —«Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado»— y, además, era consustancial al modelo de Estado constitucionalmente establecido. Incluso, se sostuvo, por parte de este sector de la doctrina, que la propia cláusula de supletoriedad actuaba como título competencial general e universal a favor del Estado.

En ese sentido, para este sector de la doctrina, las competencias que la CE reconoce a las CCAA no son un límite para la potestad normativa general del Estado que es de carácter universal y de ámbito general. La normativa estatal se extiende sobre todo el territorio y en todos los ámbitos jurídicamente posibles, permitiendo al Derecho autonómico, únicamente, sobreponerse y desplazar —no derogar— al Derecho estatal en aquellas materias en que las CCAA hayan asumido competencias. La validez de la norma estatal no sería cuestionada. Solamente se vería afectada su aplicación en determinado territorio. Las posibilidades se reducirían entonces a dos: el Derecho estatal es de aplicación directa o es de aplicación supletoria, pero siempre es válido. La normativa estatal, en ese contexto, siempre continúa con vigencia supletoria en aquellas materias sobre las que las CCAA han asumido como exclusivas.

En todo caso, es muy posible que esta lógica interpretativa inicial del TC haya estado atada al carácter heterogéneo en el nivel de distribución competencial, irremediablemente vinculada al proceso inicial del Estado autonómico y al principio dispositivo que lo influye. Si no se sabía, por un lado, si todas las CCAA iban a acceder a su autogobierno y, por otro, si todas iban a acceder a un nivel competencial homogéneo —cuestión que en la actualidad con la reformas de los Estatutos de 2006 seguramente retornará al debate— era completamente plausible y necesaria la manutención de la validez del Derecho estatal en aquellos territorios que no habían asumida dichas competencias. Es decir, parece que de la necesidad de salvaguardar la validez del Derecho estatal en aquellos casos en que era de aplicación directa el TC consideró apropiado, para ese determinado momento y en aras de no invalidar una norma que, siendo aplica-

7 En ese sentido, por ejemplo, con reconocida brillantez y agudeza, partiendo de la diferenciación de las técnicas utilizadas en el Estado autonómico, de las del Estado federal, se sostuvo que el “ordenamiento general no está limitado materialmente —todo el derecho del Estado es válido cualquiera que sea la materia de la que se ocupa— sino que en aquellas materias que sean de la competencia de la Comunidad Autónoma el ordenamiento general tiene una vigencia disminuida. La técnica utilizada no es la de limitar las materias que el Estado puede normar válidamente, sino la de determinar materias en las que su derecho cederá ante el que hayan dictado las Comunidades Autónomas. *La competencia normadora del Estado no tiene límites, es una competencia general. Los únicos límites se producen en la aplicación de esas normas: allí donde tenga competencia la Comunidad Autónoma, la norma estatal —que es válida— tendrá una vigencia de segundo grado.*” DE OTTO Y PARDO, I., «*La prevalencia del Derecho estatal...*», *op. cit.*, entre otros.

8 Cfr. STC 95/1986, de 10 de julio. Ponente: D. Jesús LEGUINA VILLA. FJ 6); STC 147/1991 de 4 de Julio. Ponente: D. Eugenio DÍAZ EIMIL. FJ. 7); STC 118/1996 de 27 de junio. Ponente: Don Tomás S. VIVES ANTÓN. FJ.6); STC 61/1997, de 20 marzo. Ponente: D. Enrique RUIZ VADILLO y D. Pablo GARCÍA MANZANO. FJ. 12c).

ble en algunas partes del territorio en otros no lo era por el reparto competencial efectuado en la CE, que el Derecho estatal solamente no sea aplicable en esos determinados territorios. En consecuencia, como no podría ser de otra forma dada su validez, declarar como supletorio el Derecho estatal en los territorios donde éste ya había perdido la titularidad de esas competencias. El TC consideró que la declaratoria de invalidez del Derecho estatal por incompetente no podía ser de carácter territorial especialmente cuando la ley estatal nace con vocación de aplicación general. En consecuencia, parece que, en ese determinado momento, el TC no podía hacer otra cosa que declarar la normativa estatal inaplicable en ese determinado territorio, por incompetente, pero supletoria; y válida y de aplicación directa para el resto de CCAA.

3.2. La supletoriedad como cláusula de cierre e integración del ordenamiento jurídico

Una vez que se ha analizado la manera en que la supletoriedad ha sido entendida por un sector doctrinal —que se fundamenta en un potestad normativa general del Estado sobre cualquier materia y en cualquier ámbito— se hace necesario rescatar aquellas posiciones que, basándose en el principio de competencia, niegan esta potestad normativa general del Estado y, en consecuencia, sostienen que cualquier vulneración del sistema de distribución competencial, así sea únicamente con el carácter de supletorio, convierte a la norma invasora en inválida y, por ende, inconstitucional.

En rasgos generales, esta ha sido la interpretación que ha mantenido la jurisprudencia actual del TC que, por otro lado, ha suscitado muchas y variadas críticas, así como también brillantes apoyos doctrinales. Es menester, por ende, realizar un análisis que delimite, dentro de la actual configuración del Estado autonómico, el ámbito de aplicación, las funciones y el marco general en el que se desenvuelve la supletoriedad del Derecho estatal.

3.2.1. La supletoriedad y el principio de competencia

Tal como se ha adelantado anteriormente, debe hacerse una afirmación de la cual parte el razonamiento que ahora se sigue: el principio de competencia es el parámetro principal que debe regir el sistema de distribución competencial. De ese modo, es posible sostener que ningún poder, sea estatal o autonómico, puede dictar normativa fuera de sus límites competenciales, cualesquiera que sea su intención aplicativa. Ahora bien, a esta afirmación deben seguir algunas matizaciones. No se trata de exponenciar injustificadamente el principio de competencia sino más bien de interpretarlo de manera que sea coherente con el resto del cuerpo constitucional. Coherente con la estructura de un Estado compuesto, en el que el poder político y administrativo ha sido distribuido territorialmente y en el que cada ente público debe respetar su ámbito competencial.

Estas afirmaciones no obedecen, a su vez, a un ejercicio de simplificación de problemas complejos sino a la constatación de un punto de partida lógico en el razonamiento que tendrá como conclusión aquella interpretación que esté más acorde con el texto constitucional y, por ende, con la naturaleza de un Estado compuesto y complejo como es el Estado autonómico. En ese sentido, lo que se persigue es ubicar al principio de competencia en el núcleo de la distribución competencial, como eje vertebrador del entero sistema autonómico,⁹ cuyo sistema sólo puede ser entendido y justificado bajo su

9 Frente a la doctrina inicial del TC que el profesor LEGUINA fundamenta en un ejercicio de prudencia, ha dicho que “era sin duda preciso restablecer sin ambages *la vigencia efectiva del principio de competencia como eje vertebrador del entero sistema autonómico*, acompañado tal restablecimiento de las

trascendental influencia. Es que, en definitiva, parece que cualquier interpretación que se haga del sistema de distribución competencial en la que no se reconozca un rol protagónico del principio de competencia estaría vulnerando el principio de autonomía constitucionalmente garantizado en el art. 2 CE y, además, la naturaleza de Estado compuesto del Estado autonómico.

De ese modo, parece evidente que la CE recoge todo un sistema de distribución competencial en el que atribuye ciertos títulos competenciales –en ciertos casos más ambiguos o difusos que otros– a favor del Estado o, a través de los Estatutos de Autonomía respectivos, a las CCAA. Específicamente, la CE, por medio de su reparto competencial, atribuye expresamente la titularidad de ciertas potestades públicas sobre algunas materias o funciones al Estado «central» no reservándose, en principio, potestades para ningún poder público que se deriven intrínsecamente de la naturaleza del Estado autonómico. En ese contexto, debe quedar claro que la titularidad sobre determinadas materias o funciones las atribuye directamente y de forma expresa la CE al Estado o, por medio de sus Estatutos, a los diferentes entes territoriales. Tal como se ha visto anteriormente, el juego de la cláusula residual también actúa sobre la lógica de la atribución expresa, ya sea esta primaria o secundaria. Así, si las materias o funciones no se encuentran recogidas expresamente en el texto constitucional –como no podría ser de otra forma, dada la imposibilidad de prever todos los ámbitos competenciales posibles– la cláusula residual de modo expreso les permite a las CCAA asumirlas en sus Estatutos de Autonomía y, en caso de no hacerlo, las asigna directamente al Estado. En definitiva, debe dejarse claro que las competencias del Estado y de las CCAA son competencias de atribución y, en consecuencia, tasadas¹⁰, por lo que no existen potestades públicas que la CE no haya asignado expresamente a un ente público, ya sea reconociéndolas singularmente –art. 149 CE, entre otros– o de modo general –a través de la cláusula residual.

Ahora bien, no entender este reparto competencial como una limitación de los poderes estatales y autonómicos es, por decir lo menos, un poco arriesgado para mantener la coherencia del sistema de distribución competencial y, quizás, conllevaría a subvertir todo el orden competencial constitucionalmente diseñado.¹¹ Esto podría llevar a que uno de los entes implicados en el reparto pretenda actuar al margen de dicha distribución, con los riesgos que eso implicaría para la efectiva vigencia de los principios de autonomía y de seguridad jurídica. Es que, en definitiva, no puede entenderse que se haya hecho dicho reparto competencial entre el Estado y las CCAA en el bloque de constitucionalidad si no es para que cada uno actúa dentro de dichas esferas competenciales. Fuera de estas esferas es inválida, por incompetente, cualquier normativa dictada por el Estado –así sea con aplicación supletoria– o las CCAA.

oportunas medidas invalidatorias que la prudencia había aconsejado aplazar para mejor ocasión.” LEGUINA VILLA, J., «*El principio de competencia...*, op. cit. P. 14. Las cursivas son del autor. Incluso, se ha calificado como «principio universal» de todos los Estados compuestos al principio de competencia. LASAGABASTER HERRARTE, I., «*La interpretación del principio...*, op. cit. P. 54.

¹⁰ Así lo ha reconocido el propio TC para quien “para que el Estado pueda dictar normas jurídicas que regulen una materia determinada no basta con que ostente un título que le atribuya cualesquiera competencias en esa materia, sino que debe poder invocar aquel título específico que le habilite en concreto para establecer la regulación de que se trate”. STC 118/1996 de 27 de junio. Ponente: Don Tomás S. VIVES ANTÓN. FJ. 6). En la doctrina, en ese mismo sentido se ha pronunciado el profesor CANOSA para quien “siempre habrá de respetarse la distribución de competencias, y todos los legisladores, estatal y autonómico, habrán de esgrimir uno de sus títulos competenciales para legislar”. CANOSA USERA, R., «*Contribución al estudio...*, op. cit. P. 53.

¹¹ La expresión fue utilizada tempranamente por BALZA y DE PABLO, para quienes, explicando la trascendencia del sistema de distribución competencial diseñado en la CE, sostuvieron que “no puede afirmarse que por medio de un instrumento de cierre del sistema, se subvierta todo él hasta el punto de dotar a uno de los entes implicados de potestad legislativa general.” BALZA AGUILERA, J., y DE PABLO CONTRERAS, P., «*El Derecho estatal...*, op. cit. P. 414.

La importante influencia del principio de competencia y, por ende, del respeto al reparto competencial contenido en el bloque de constitucionalidad obliga a sostener una función de la supletoriedad más limitada de la que sostiene aquel sector de la doctrina que le otorga funciones basándose en una supuesta potestad normativa general del Estado. No pudiendo, en este sentido, reconocérsele funciones que, si bien fueron razonables y coherentes en un momento determinado, producirían perturbaciones significativas en el principal eje rector sobre el que se asienta el sistema de distribución competencial del Estado autonómico y, muy probablemente, de todos los Estados compuestos. Por ese motivo, lo que no parece defendible es pretender justificar que el Estado dicte normativa estatal, así sea con carácter exclusivamente supletorio, en aquellas materias en donde todas las CCAA hayan asumida la titularidad sobre dichas competencias, como si luego de la expedición de la CE no haya cambiado el reparto competencial. Esto, simplemente, vulneraría el régimen competencial garantizado en el bloque de la constitucionalidad.

3.2.2. La naturaleza de la supletoriedad en el Estado autonómico

La peculiar supletoriedad del Derecho estatal que se reconoce en el Estado autonómico debe ser comprendida, como se ha dicho, en el marco del principio de competencia como base ineludible para un efectivo reparto competencial en cualquier Estado compuesto. Ahora bien, en un principio, ciertas características inherentes al Estado autonómico, especialmente el principio dispositivo, hicieron que algunos efectos de la supletoriedad del Derecho estatal sean entendidos de manera que permitan mantener una continuidad y completitud del ordenamiento jurídico español. En ese sentido, una vez que estas circunstancias desaparecieron no parece viable que se mantengan sus efectos cuyas influencias causan una perturbación en el sistema de distribución competencial y específicamente en contra de la seguridad jurídica y de la autonomía política de las CCAA.

En los primeros años del Estado autonómico, como es de sobra conocido, existía una notoria heterogeneidad y disparidad competencial entre las diferentes CCAA producida, principalmente, por las diferentes vías de acceso a la autonomía. De ese modo, existían CCAA que habían asumido la titularidad de ciertas funciones sobre materias que otras CCAA no lo habían hecho o simplemente no podían hacerlo por impedimento constitucional. Dentro de esta coyuntura era evidente que el Estado debería seguir regulando aquellos ámbitos que aun habiendo sido asumidos en algunas CCAA permanecían en manos del Estado en otras.

En todo caso, la asimetría competencial de las diferentes CCAA hacía necesario dictar normativa estatal directa para ciertos territorios. Ahora bien, esta normativa estatal con validez en todo el territorio no podía ser de aplicación directa en aquellos territorios en donde el Estado no era competente. En ese sentido, en palabras del propio TC, “pareció razonable admitir la existencia de normas estatales de valor supletorio, siempre que la materia competencial en litigio no hubiera sido «competencialmente asumida por todas las Comunidades Autónomas en términos de identidad u homogeneidad”¹². Dentro de este particular contexto, se justifica la aplicación supletoria del Derecho estatal en las materias de la exclusiva competencia de las CCAA, como una consecuencia de la cláusula residual. Es decir, en razón de que el Estado, por aplicación de la cláusula residual, mantenía la titularidad de algunas competencias en partes del territorio era posible que dictase normativa en ámbitos reservados en otras CCAA y en consecuencia, como corolario de esta titularidad competencial, que se aplicase el Derecho Estatal como supletorio en aquellos territorios en donde la CA ya había asumido dicha compe-

12 STC 118/1996 de 27 de junio. Ponente: Don Tomás S. VIVES ANTÓN. FJ. 5).

tencia. Por ese motivo, estas normas estatales que, en virtud de la cláusula residual, tenían aplicación directa en ciertas CCAA “por mandato constitucional, llevaban aparejado el valor de la supletoriedad allí donde no pudieran tener eficacia directa. El valor supletorio era un efecto añadido de su validez”¹³ y, puede añadirse, de la aplicación directa en otras partes del territorio. En ese sentido, parece posible sostener que el fundamento constitucional de las normas estatales de aplicación directa en ciertas CCAA y, como consecuencia de ello, supletoria en otras, es la cláusula de residualidad y no la de supletoriedad del Derecho estatal.

En ese contexto, la causa principal que llevó a que se extrajeran todas las conclusiones respecto de la supletoriedad y que llevó a un entendimiento de la misma más acorde con el principio de competencia, es el de la homogeneización relativa de los contenidos competenciales entre las diferentes CCAA. Si, tal como se pudo ver anteriormente, el motivo principal que mantuvo el TC para aceptar la validez del Derecho estatal en todo el territorio fue la asimetría competencial existente en esos momentos cuando esta desapareciese el Estado, simplemente, ya no tendría ningún título competencial específico que le permita dictar normativa válida. Es decir, cualquier incursión del Derecho estatal, así sea con aplicación supletoria, no estaría fundamentada en un título competencial específico y, por ende, al tampoco gozar de una potestad normativa de carácter general, vulneraría la distribución de competencias recogida en el bloque de constitucionalidad.

En ese sentido, la idea cardinal que subyacía a la supletoriedad, como fue inicialmente entendida, radicaba en el entendimiento de que en las referidas CCAA ésta actuaba como un puente normativo que garantiza la completitud del ordenamiento jurídico. En consecuencia, en las materias o funciones que se hayan asumido por todas las CCAA el Estado perdía completamente su competencia sobre dicha materia, al no tener ningún título competencial sobre el cual apoyar su actividad normativa. La legislación estatal queda, en ese momento, congelada –o «petrificada» si se quiere utilizar un término más drástico pero recurrido por la doctrina– y cumple su función de *prorrogatio* para garantizar la completitud del ordenamiento jurídico, hasta tanto la CA respectiva dicte la normativa autonómica correspondiente. Se ha dicho, incluso, que una vez que todas las CCAA dicten su normativa autonómica correspondiente de modo que cubran los ámbitos que la ley estatal ha regulado, ésta estaría viciada de una inconstitucionalidad sobrevenida.¹⁴

Ahora bien, frente a este cambio de interpretación, o como otros más optimistas lo han llamado, redireccionamiento a sus justos causes, se formularon multiplicidad de argumentos, más en contra que a favor, que originaron un arduo debate doctrinal. Las principales críticas serán recogidas a continuación, sin embargo, cabe adelantar que parece que, en realidad, dentro de muchas de estas críticas “laten posturas ideológicas de signo neo-centralizador que, más o menos embozadas en una inevitable retórica autonomista, ven con muy poca o ninguna simpatía el rumbo seguido por el proceso autonómico.”¹⁵

13 LEGUINA VILLA, J., «El principio de competencia...», *op. cit.* P. 11. De modo más sintético, se ha dicho que “cuando en relación con una materia asumida por una Comunidad Autónoma coincide una norma estatal válida con otra también válida de dicha Comunidad, en ese ámbito geográfico, la autonómica es de aplicación directa y la estatal supletoria de la autonómica”. REGO BLANCO, M.D., «Reflexiones en torno a la cláusula...», *op. cit.* P. 87.

14 Es la tesis mantenida por la profesora REGO BLANCO, para quien “cuando el desplazamiento del derecho estatal pre estatutario sea total porque todas las Comunidades Autónomas se hayan dotado de su propia regulación en la materia, lo que se produce es una inconstitucionalidad sobrevenida de la norma estatal. No hay fosilización de la norma, sino agotamiento de sus posible vigencia dentro del sistema constitucional.” REGO BLANCO, M.D., «Reflexiones en torno a la cláusula...», *op. cit.* P. 100.

15 LEGUINA VILLA, J., «El principio de competencia...», *op. cit.* P. 10.

3.2.2.1. La supuesta desvinculación de la supletoriedad y el principio de competencia

Como se ha visto a lo largo de las primeras interpretaciones que sobre la supletoriedad se esgrimieron se intentó radicalmente evitar una vinculación directa entre supletoriedad del Derecho estatal y el principio de competencia. Se dijo, entre otras cosas, que esta cláusula que actuaba como una regla dirigida al aplicador del Derecho operaba al margen del reparto competencial constitucional.¹⁶ En todo caso, los principales argumentos sostenían una desvinculación de la supletoriedad estatal con el principio de competencia, en virtud de una relación más estrecha de aquella con el principio de unidad.

No obstante, la supletoriedad, tal como está recogida en el art. 149.3 CE, no constituye un título competencial específico que permita dictar al Estado normativa estatal válida pero de aplicación supletoria en todo el territorio. La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal no es, bajo ningún motivo, un título competencial específico a favor de éste e incluso parece inapropiado determinar la validez del Derecho estatal a través de una interpretación de esta cláusula. Esta interpretación ha sido aceptada por prácticamente la totalidad de la doctrina, incluso aquella que defiende la potestad normativa general del Estado.¹⁷

El TC aceptó tempranamente que la supletoriedad del Derecho estatal no comportaba un título atributivo de competencias de carácter general a favor del Estado y explicó que ésta no podía entenderse como habilitación general a favor del Estado para dictar normativa supletoria en cualquier ámbito competencial.¹⁸ Sin embargo, como se ha visto, en las primeras sentencias el TC no extrajo todas las consecuencias lógicas de esta aseveración, por un lado, en razón, quizás, de una férrea *prudentia legis* y, por otro lado, para salvar la validez de las normas estatales aplicables directamente en ciertas partes del territorio y en última instancia para asegurar la continuidad y completitud del ordenamiento jurídico.

Posteriormente, una vez que la homogeneización competencial era más palpable y el modelo de Estado había alcanzado cierto nivel de estabilidad competencial, el

16 En ese sentido, se ha dicho que “la supletoriedad es una regla de relación entre los ordenamientos estatal y autonómicos que permite integrar las lagunas y vacíos normativos del Derecho autonómico aplicando el Derecho estatal. Como tal, funciona al margen de las competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma”. TAJADURA TEJADA, J., «La redefinición del modelo autonómico...», *op. cit.* P. 164.

17 De forma brillante se ha explicado que “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 (...) 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”. BIGLINO CAMPOS, P., «La cláusula de supletoriedad...», *op. cit.* P. 56. De modo más tajante, TAJADURA TEJADA, J., «La redefinición del modelo autonómico...», *op. cit.* P. 164.

18 La referida STC dice que “(s)ucedo, sin embargo, que no es preciso, ni 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.” STC 15/1989, de 26 de enero. Ponente: D. Luis Díez-Picazo y Ponce de León. FJ. 1). De modo más enfático se dijo, por el mismo TC, que “la regla de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 de la Constitución no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado (SSTC 15/1989 y 103/1989), porque obviamente no es una norma competencial, sino ordenadora de la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución”. STC 147/1991 de 4 de Julio. Ponente: D. Eugenio DÍAZ EIMIL. FJ. 7).

máximo órgano de control constitucional extrajo todas las consecuencia lógicas y pre-visibles de esta afirmación y consideró “viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad”¹⁹.

3.2.2.2. *La interpretación de la frase «en todo caso»*

Otro de los argumentos utilizados para intentar desprender el entendimiento de la cláusula de supletoriedad de una interpretación conjunta con el principio de competencia ha sido la de una supuesta redacción inequívoca del referido art. 149.3 CE, en la que la frase «en todo caso» se configura como un mandato concluyente para que la normativa estatal sea siempre, en todos los casos, supletorio del Derecho estatal. Para poder cumplir con este mandato absoluto de supletoriedad del Derecho estatal se haría necesario una potestad general del Estado que le permitiese cumplir dicha función. No de otra manera podría entenderse, según este sector de la doctrina, que el Derecho estatal sea en todos los casos supletorio del Derecho autonómico sino basado en una potestad general normativa del Estado de la cual la supletoriedad consagrada en el art. 149.3 CE constituye una evidencia palpable. Así, se ha dicho, por este sector de la doctrina, que la CE contiene un mandato claro respecto de la supletoriedad del Derecho estatal para quien “el Derecho estatal será supletorio «en todo caso», vale decir *siempre* [del Derecho autonómico] también, por tanto, en los supuestos que el Tribunal excluye.”²⁰

Ahora bien, parece más congruente que el significado de la frase «en todo caso» en la referida cláusula de supletoriedad sólo puede entenderse dentro de una interpretación sistemática de la CE, y no desde una óptica centralizadora que pretenda garantizar una potestad normativa general del Estado. En ese sentido, parece un poco improbable, dada la parquedad de los debates constituyentes y la relativa poca atención de la que fue objeto durante éstos, que el legislador constituyente haya convertido a la cláusula de supletoriedad como la clave de bóveda para la interpretación del sistema de reparto competencial convirtiéndole en la norma que justificase una potestad normativa general del Estado. Parece, quizás, que la función que se pensó, y que, además, es congruente con el resto del texto constitucional, es mucho más limitada.

En ese sentido, una interpretación sistemática de la CE y especialmente del principio de competencia obliga a imponerle a la función de la supletoriedad de Derecho estatal unos límites que evite su utilización como medida para subvertir todo el sistema de distribución competencial. Pensar que la frase «en todo caso» equivale a decir «en todos los casos» parece bastante débil argumentativamente.

3.2.2.3. *El supuesto olvido de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla*

El argumento de la existencia de dos ciudades autónomas sin potestad legislativa ha sido, para unos, una de las razones principales para sostener la validez del Derecho estatal en todo el territorio y, por ende, su aplicación supletoria en aquellos

19 STC 147/1991 de 4 de Julio. Ponente: D. Eugenio DÍAZ EIMIL. FJ. 7); y luego recogida también en STC 61/1997, de 20 marzo. Ponente: D. Enrique RUIZ VADILLO y D. Pablo GARCÍA MANZANO. FJ. 12c).

20 REQUEJO PAGÉS, J.L., «*El Estado autonómico...*, op. cit. P. 169. Las cursivas son del autor. Los supuestos que el Tribunal excluye a los que hace referencia el citado autor son, evidentemente, las STC 118/1996 y STC 61/1997.

donde el Estado no ostente ninguna competencia. En este sentido, cuando el TC eliminó la posibilidad de que el Estado siga dictando normativa estatal con la única intención de ser considerada como supletoria se dijo que el error del máximo órgano de control constitucional era clamoroso y vergonzante²¹ y de necesaria rectificación²², entre otros calificativos. Se sostuvo, por este sector doctrinal, que la necesidad de dictar normativa para los casos de Ceuta y Melilla justificaba la existencia de una ley estatal de validez en todo el territorio y, por ende, con aplicación supletoria para todas las CCAA –con la excepción de las referidas ciudades autónomas en donde se aplicaría directamente. De ese modo, de la necesidad de dictar una normativa específica para dos ciudades autónomas muy particulares se concluía que el Estado podía dictar una normativa supletoria de carácter general para el resto de las CCAA, incluso en materias que por determinadas condiciones fácticas o geográficas no podrían ser de aplicación en estas dos ciudades autónomas.

Lo primero que puede pensarse sobre esta justificación es que parece a primera vista un poco desproporcionada. La normativa dirigida específicamente para dos ciudades autónomas terminaría siendo de aplicación supletoria en todas las CCAA, con la influencia que ésta puede tener. En este sentido, se ha dicho con acierto que el hecho de que “estas dos ciudades, enclavadas en territorio extranjero, carezcan de potestad legislativa no parece razón suficiente para justificar en términos constitucionales la validez de cualquier ley estatal, que sería así *siempre y en todo caso* directamente aplicable en aquellos territorios y supletoriamente en *todas* las Comunidades Autónomas”²³. Para concluir que “esa válida creación de leyes para Ceuta y Melilla nada tiene que ver con un pretendido derecho a legislar por vía supletoria *para todas las Comunidades Autónomas* aun cuando se carezca de cualquier otro título competencial”²⁴. Incluso, parte de la doctrina ha calificada este intento de mantener una potestad normativa general del Estado, en razón de la falta de acceso a la autonomía de Ceuta y Melilla, como un fraude de ley.²⁵

En todo caso, parece necesario que dada la singular posición y las particulares necesidades de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se requieran, para solucionarlas, de medidas específicas con una validez territorial limitada y que, por ende, no tienen que ser de aplicación supletoria en todas las CCAA. Es decir, no se vislumbra, desde el punto de vista jurídico, la generalización de la supletoriedad como una solución razonable o proporcional al problema que representan las necesidades de Ceuta y Melilla cuyos problemas serán, seguramente, mejor regulados desde una ley elaborada con esa específica finalidad.

21 Cfr. FERNÁNDEZ, T-R, «*El desconcertante presente...*, op.cit. Pp. 194-195. En el mismo sentido, aunque con un enfoque más general, vid NUÑEZ LOZANO, C., «*La situación de Ceuta y Melilla tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997*», RAAP, 32 (1997). Pp. 117-134.

22 Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo...*, op. cit. P. 365.

23 LEGUINA VILLA, J., «*El principio de competencia...*, op. cit. Pp. 20-21. Las cursivas son del autor. En el mismo sentido, se ha sostenido que estas dos ciudades autónomas constituyen un supuesto singular “que en ningún caso puede servir para desacreditar los criterios interpretativos sobre el contenido residual de la cláusula de supletoriedad”. CARRILLO, M., *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en Informe de las Comunidades Autónomas 1997, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998. P. 452.

24 LEGUINA VILLA, J., «*El principio de competencia...*, op. cit. Pp. 20-21. Las cursivas son del autor.

25 Así, se ha dicho en un trabajo, que nace como fruto de las IV jornadas de Asesores Jurídicos de las Comunidades Autónomas, que “dicho argumento encaja perfectamente en los requisitos de lo que el derecho privado califica como fraude de ley”. BALZA AGUILERA, J., y DE PABLO CONTRERAS, P., «*El Derecho estatal...*, op. cit. P. 423.

3.2.2.4. La potestad estatal básica y la inactividad autonómica

Como se conoce, en muchos ámbitos competenciales el Estado solamente se reserva la potestad para dictar la normativa básica dejando en manos de las diferentes CCAA el desarrollo normativo de dichas bases. Ahora bien, esta potestad para dictar normativa básica estatal se ha erigido, también, como un argumento para conservar a favor del Estado una potestad normativa general en estas materias compartidas. Así, si todas las CCAA han asumido determinada competencia sobre desarrollo legislativo la normativa básica estatal que se dicte será, obviamente, de aplicación directa en todas ellas, sin embargo, el Estado también podría dictar una normativa de desarrollo que sería de aplicación supletoria en estas CCAA. Es decir, la potestad para dictar normativa básica estatal implica, por diversos motivos, la facultad para dictar la correspondiente normativa de desarrollo que será de aplicación supletoria en esas CCAA.

Uno de los motivos para sostener esta potestad estatal para dictar la normativa supletoria de desarrollo se fundamenta en la necesidad de evitar que una eventual inactividad autonómica pueda ocasionar perturbaciones nocivas para la efectividad de la normas básicas estatales. En ese sentido, para este sector de la doctrina, no permitir que el Estado dicte normativa de desarrollo que será de aplicación supletoria en todas las CCAA significa reconocerles a éstas “un título sorprendente y mucho menos justificado que el que se discute [titularidad normativa general del Estado], el de *vetar la posibilidad de eficacia final a la normación iniciada por las bases estatales, que necesita para su plena efectividad de los desarrollos que corresponden a las Comunidades Autónomas, veto que se produciría por la mera inactividad normativa de éstas*.”²⁶ Es decir, según este sector doctrinal, se hace necesario garantizar una potestad normativa general del Estado, especialmente en las materias compartidas, para asegurar el cumplimiento y la efectividad de la normativa estatal básica en los diferentes territorios. Otro autor que sostiene esta misma posición explica, quizás de manera más restringida, que funcionalmente es más conveniente permitir al Estado dictar la normativa básica conjuntamente con un grupo de normas de desarrollo de carácter supletorio. Sin embargo, estas normas de carácter supletorio que se dicten conjuntamente con las bases estatales serán exclusivamente aquellas que sean indispensables e imprescindibles para asegurar la efectividad de la norma estatal. En ese sentido, la referida potestad del Estado se basa no en la cláusula de supletoriedad como título competencial, ni en la obligación de llenar supuestos vacíos normativos autonómicos, sino en la necesidad de garantizar la efectividad de las bases estatales. De ese modo, se dijo que “no sería el mero *horror vacui* el factor legítimamente de la aprobación de algunas, pocas, normas supletorias, sino *el criterio de la efectividad de las bases* o, dicho de otro modo, el entendimiento de la supletoriedad como *complemento indispensable* de la legislación básica y ello, nótese bien, en la medida en que fuera imprescindible.”²⁷ En este sentido, como se conoce, según este sector de la doctrina, la relación entre bases estatales y desarrollo autonómico se configura en un sistema dinámico, en continuo movimiento, con lo que ciertas normas que son consideradas básicas pueden luego, en virtud de este dinamismo, ser consideradas como de desarrollo o viceversa. Según esta interpretación, este dinamis-

26 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo...*, op. cit. P. 363. En términos semejantes se pronunció con anterioridad el magistrado JIMÉNEZ DE PARGA para quien “mientras que en el ámbito de la competencia exclusiva, la Comunidad Autónoma puede decidir, dentro de ciertos límites, ejercer o no su competencia, no debe suceder lo mismo cuando se trata de una materia compartida porque, en este caso, se le estaría reconociendo a la Comunidad Autónoma un poder para neutralizar la competencia estatal a través del inejercicio de la competencia para el desarrollo y ejecución de la ordenación básica establecida por el Estado.” STC 61/1997 de 20 de marzo. Voto particular de D. Manuel JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA. F. 2).

27 BARNES, J., «Una reflexión sobre la cláusula...», op. cit. P. 87. Las cursivas son del autor.

mo haría ilógico y contraproducente no incluir normativa que previsible y probablemente pueda ser considerada en el futuro como normativa básica.

Frente a estas posiciones orientadas a garantizar la efectividad de las normas estatales se han erigido ciertas críticas y parece posible hacer algunas matizaciones al respecto. En primer lugar, parece que ninguna toma en consideración los preceptos del principio de lealtad constitucional –*Bundestreue*–, como consecuencia del principio de solidaridad. Éste, como se conoce, no implica únicamente un cumplimiento de los deberes constitucionales sino que debe obligar a todos los poderes públicos a un comportamiento leal, dirigido a buscar y establecer relaciones de confianza y de comportamiento fieles. En ese sentido, una inactividad autonómica que ocasione la ineffectividad de las normas básicas estatales vulneraría patentemente dicho principio de lealtad constitucional. Sin embargo, esto no puede llevar a que se considere como inactividad autonómica el tiempo que razonablemente les tome a las CCAA en dictar la normativa autonómica respectiva. Es decir, la normativa autonómica de desarrollo debe, por obvias razones, poder ser orientada en función de las propias políticas públicas autonómicas dentro de los principios, directrices y el marco general establecido en las bases estatales.

Ahora bien, debe recordarse que la efectividad última de la normativa básica estatal parecería estar bastante más garantizada si el contenido de ésta empezara a reorientarse más hacia un carácter principal.²⁸ Sin embargo, como se conoce, los contenidos de las leyes básicas estatales han sido, hasta la actualidad, muy extensos y desarrollados. Este detalle y minuciosidad de la normativa básica estatal hace más necesaria la utilidad de una norma de desarrollo que garantice su efectividad, simplemente porque la vocación de aquella es ser una norma exhaustiva y de aplicación directa. En ese sentido, si las normas básicas estatales tuvieran un contenido de carácter principal, como según su naturaleza y espíritu deberían tenerlo, no parece tan necesario garantizar una efectividad inmediata de las leyes básicas estatales, cuyos principios, no obstante, sí estarán contenidos en la futura normativa autonómica.

No parece haber ninguna razón jurídica para limitar el alcance del principio de competencia a las competencias exclusivas de las CCAA evitando así su influencia sobre las compartidas. El argumento de mantener un título competencial a favor del Estado para dictar normas supletorias en aras de garantizar la efectividad de las normas estatales básicas, como se ha visto, parece olvidar el principio de lealtad constitucional y vulnerar el principio de competencia.

También se ha dicho, en aras de garantizar esta potestad estatal para dictar normativa supletoria sobre cualquier materia, que ésta se configura como la intervención mínima estatal en la autonomía garantizada a las CCAA. Así, se ha sostenido por este sector de la doctrina que frente a una inactividad autonómica el Estado deberá, para garantizar la efectividad de éstas, o ampliar las bases estatales, o dictar una Ley de Armonización o, incluso, como último recurso aplicar el art. 155 CE. En ese sentido, “(f)rente a estos remedios duros y de normal enfrentamiento, la utilización de la técnica de la legislación supletoria es absolutamente más suave y casi banal, puesto que no priva a las Comunidades Autónomas de ninguna de sus competencias propias y ni siquiera las interfiere, pues las deja en plena libertad de eliminar o desplazar con toda facilidad dicha legislación supletoria sin más que ejercer positivamente su propia competencia normativa de desarrollo.”²⁹ La

28 En ese sentido, el profesor BARNES ha dicho que es posible “que se alcanzara un mayor equilibrio en el Estado autonómico si se evolucionara hacia un concepto material de bases más principal, hacia mínimos no entendidos en el sentido cuantitativo, sino cualitativo”. BARNES, J., «Una reflexión sobre la cláusula...», *op. cit.* P. 97.

29 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo...*, *op. cit.* P. 364.

potestad del Estado para dictar normativa supletoria de desarrollo se convierte así, según este sector doctrinal, como el remedio menos traumático para las CCAA que permite garantizar la efectividad de las normas básicas estatales.

Ahora bien, frente a estas posiciones se podrá sostener, por un lado, que una hipertrofia de la potestad legislativa básica estatal conllevaría a disfunciones mucho más traumáticas del sistema de las que conllevaría una posible inactividad autonómica. El punto de partida de este razonamiento parece ser la desconfianza hacia el funcionamiento del Estado autonómico y, por ende, sobre una supuesta actividad legislativa irresponsable o negligente por parte de las CCAA. De nuevo, sobre esto se podría recordar el principio de lealtad constitucional que obliga a las CCAA y al Estado a colaborar fielmente en aras del cumplimiento de los deberes constitucionales y a buscar y establecer relaciones de confianza entre los poderes públicos.

3.2.3. Funciones constitucionales de la supletoriedad

No cabe duda que la supletoriedad del Derecho estatal respecto de los diferentes Derechos autonómicos tiene una función determinada que ha sido asignada directamente por la CE. Ahora bien, tal como se ha dicho anteriormente, esta función debe ser entendida necesariamente de conformidad con el resto del texto constitucional y especialmente con el sistema de distribución de competencias reconocido en éste. De otra manera, parece que se la estuviera entendiendo como una norma paraconstitucional, que se encuentra al margen de los propios conceptos que inspiran el engranaje de todos los Estados compuestos.

Dentro de ese contexto, es posible afirmar que la función de la supletoriedad no puede ser reducida a una sola manifestación. No parece que se pueda entender este complejo precepto –enmarcado en un Estado complejo, como lo ha calificado el TC– como una norma con una expresión única y absoluta. En ese sentido, esta cláusula tiene diversas manifestaciones y, por ende, cumple diferentes funciones, que son, sin embargo, todas dirigidas a garantizar la continuidad y completitud del ordenamiento jurídico español. Es decir, si bien la cláusula de supletoriedad puede tener diferentes manifestaciones o expresiones, todas éstas están dirigidas a mantener la plenitud teleológica del ordenamiento jurídico, que no admite vacíos y cuya coherencia es necesaria para asegurar la resolución de los diversos conflictos que se presentan en las sociedades.

Ahora bien, esta multiplicidad de expresiones de la supletoriedad estatal no debe llevar a una expansión de sus efectos. El reconocimiento de estas diversas expresiones debe dirigirse a delimitar el ámbito de cada una de las funciones que la supletoriedad estatal cumple, enmarcándola en sus justos y necesarios límites, conforme a la finalidad a ella asignada. Es darle, simplemente, la función propia y necesaria que asegure plenitud del ordenamiento jurídico dentro del Estado autonómico.

Con lo dicho hasta ahora es posible hacer algunas matizaciones que empiezan a demarcar ese ámbito funcional genérico de la supletoriedad. En primer lugar, no parece que la supletoriedad pueda ser entendida exclusivamente como una función transitoria,³⁰ si bien algunas de sus funciones pueden tener un carácter tempo-

30 De manera tajante ha afirmado esta tesis el profesor LASAGABASTER para quien sólo puede entenderse dicha cláusula como una norma transitoria. La función específica de la cláusula de supletoriedad estatal sería la de mantener la vigencia con carácter supletorio del Derecho del Estado hasta tanto exista una normativa autonómica en los casos en que las CCAA asuman competencias antes ejercidas por el Estado. La función de integración del ordenamiento autonómico en el estatal en casos de laguna de aquel, el referido autor la atribuye a las reglas del Código Civil y no a este precepto constitucional. Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, I., Los principios de supletoriedad. ..., op. cit. P. 80 y ss. Incluso, posteriormente, el mismo autor

ral.³¹ En ese sentido, la supletoriedad no parece agotar sus funciones en el tiempo sino que las va desplegando en determinados momentos y circunstancias.

De ese modo, se ha dicho con acierto que el hecho de que “se haya generalizado el fenómeno autonómico del modo en que se ha hecho (...) no convierte el precepto en transitorio, es decir, de efectos extinguidos en el tiempo. Por eso, desde la perspectiva constituyente tenía pleno sentido la supletoriedad por razón del diferente contenido y extensión de las competencias de las Comunidades Autónomas, o incluso eventualmente por la no organización de todo el territorio en Comunidades Autónomas.”³² No obstante, a raíz de las nuevas reformas estatutarias de 2006 esta concepción de la supletoriedad parece haberse confirmado. Esto, principalmente, porque mientras la referida «desconstitucionalización» del reparto competencial siga existiendo la supletoriedad del Derecho estatal se configura como una opción permanente para que el ordenamiento jurídico se mantenga completo y coherente. El reparto competencial entre el Estado y las CCAA podrá volver a cambiar, traspasando más competencias del Estado a las CCAA y en esos casos la supletoriedad del Derecho estatal entrará de nuevo a desplegar todas sus manifestaciones. Una supletoriedad concebida como una disposición transitoria sería insuficiente para garantizar, como hizo al inicio del Estado autonómico y ahora con las reformas estatutarias de 2006, la plenitud del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anteriormente apuntado, es preciso delimitar las diferentes funciones que puede cumplir la supletoriedad del Derecho estatal en el marco del Estado autonómico español. En ese sentido, si bien quizás de manera un poco arriesgada, se puede sostener que la supletoriedad del Derecho estatal se configura, por un lado, como de carácter temporal –estática o dinámica– y, por otro lado, como una función integradora.

3.2.3.1. La supletoriedad temporal estática

El contenido de esta función de la supletoriedad estatal ha sido, posiblemente, la que más se ha estudiado por parte de la doctrina y la que ha ocasionado más de un conflicto de competencias entre el Estado y las CCAA. Asimismo, es la única función que, hasta cierto punto, puede encontrar correlativos semejantes en el Derecho comparado. En todo caso, tal como se ha visto, algunos autores han mantenido que la supletoriedad del Derecho estatal no puede ser concebida de un modo estático, ya que esto petrifica injustificadamente el Derecho del Estado,³³ que se basa en una potestad normativa general del mismo. Por otro lado, otros autores, basándose en el principio de competencia, han sostenido que esta función de la supletoriedad es de carácter estático y temporal; actuando la normativa estatal como puente normativo que garantice la continuidad del ordenamiento jurídico hasta tanto todas las CCAA dicten, de modo exhaustivo, la normativa autonómica correspondiente.

Esta última, como se ha adelantado varias veces, parece ser la interpretación más acorde con el texto constitucional. En ese sentido, la supletoriedad estática se configura como un efecto de prolongación –*prorrogatio*– de las normas estatales en aquellas materias en que todas las CCAA han asumido la competencia respectiva. Es decir, la

ha sostenido que una interpretación de la cláusula de supletoriedad que no reconozca esta transitoriedad sería una norma constitucional inconstitucional con lo que confrontada con las decisiones jurídicas fundamentales en terminología schmittiana, debería arrojar su inconstitucionalidad. LASAGABASTER HERRARTE, I., «La interpretación del principio...», *op. cit.* Pp. 71-72.

31 Cfr. MEILÁN GIL, J.L., *La Ordenación Jurídica... op. cit.* P. 157.

32 MEILÁN GIL, J.L., *La Ordenación Jurídica... op. cit.* P. 157.

33 Cfr. TAJADURA TEJADA, J., La cláusula de supletoriedad..., *op. cit.* P. 44; REQUEJO PAGÉS, J.L., «El Estado autonómico...», *op. cit.* P. 168.

legislación estatal dictada para regular dichas materias en esas CCAA se prorroga en el tiempo pero se torna estática porque el Estado no tiene ningún título competencial específico para variarla. En esos casos, esta legislación del Estado cumple su función de puente normativo con la finalidad de garantizar la completitud del ordenamiento jurídico, hasta tanto la CA respectiva dicte la normativa autonómica correspondiente que desplaza definitivamente toda aplicación de dicha normativa estatal.

3.2.3.2. La supletoriedad temporal dinámica

Ahora bien, frente a esta supletoriedad estática se puede también encontrar una supletoriedad dinámica en aquellos ámbitos donde el Estado todavía ostente un título competencial en determinadas CCAA. Es decir, si el Estado tiene un título competencial válido puede dictar normativa estatal de aplicación directa en ciertas CCAA y, por ende, como efecto corolario, alterar el Derecho supletorio en CCAA donde no tenga competencia para ello. Esto, principalmente, porque no se puede declarar la invalidez de una norma estatal en determinada CCAA si, basada en un título competencial específico, tiene aplicación directa en otra.³⁴ Para salvar la validez y su vigencia en esas determinadas CCAA en donde la norma estatal es de aplicación directa se hace necesario reconocerle una aplicación indirecta o supletoria en la otra.

En ese sentido, la supletoriedad del Derecho estatal es dinámica cuando actúa sobre ciertas competencias autonómicas que han permanecido, por efecto de la cláusula residual, en manos del Estado en otras CCAA. Por efecto de esta heterogeneidad competencial el Estado puede dictar derecho válido y de aplicación directa para ciertas CCAA y, en consecuencia, este derecho válido actúa como supletorio en las otras CCAA que ya han asumido dicha competencia y que, incluso, ya han dictado una normativa autonómica. En resumen, el efecto de esta norma estatal válida pero no aplicable en todo el territorio es, evidentemente, de aplicación directa en las CCAA que no hayan asumido dicha competencia y supletoria en aquellas que si lo hayan hecho.

Es sobre esta parcela de competencias heterogéneamente asumidas por diferentes CCAA sobre la que se puede decir que la supletoriedad tiene una función dinámica. Simplemente, porque el Estado, dado su titularidad competencial en ciertas CCAA, puede dictar derecho válido y aplicable para éstas y, como corolario ineludible, de aplicación supletoria en las otras. El derecho supletorio en estas últimas CCAA varía cada vez que el Estado dicte válidamente normativa estatal aplicable directamente en los otros territorios. Es que, en definitiva, en los casos de asimetría competencial el Estado siempre podrá dictar normativa válida para unas CCAA y, en consecuencia, podrá modificar, como efecto colateral, el régimen supletorio del resto de las CCAA. En esto consiste el dinamismo de esta función de la supletoriedad que puede ser legítimamente variada por parte del Estado no con la intención de ser una norma supletoria sino por aplicación de un legítimo título competencial.

3.2.3.3. La permanente función integradora

Esta sería la función constitucional de la supletoriedad estatal que, sin perjuicio del reparto competencial concebido en el bloque de la constitucionalidad y su homoge-

³⁴ Así, se ha explicado que “la Constitución ordena salvar la validez de la norma estatal siempre (“en todo caso”) que pueda constatarse que, en el territorio de alguna otra Autonomía, el Estado tiene la competencia debatida al no incluirse como propia en el Estatuto de esta segunda Comunidad (...) Así, la norma estatal verá garantizada su aplicación directa en otras Comunidades Autónomas.” El autor llega a esta conclusión porque considera que no cabe un pronunciamiento de nulidad de la norma estatal con efectos territoriales. REGO BLANCO, M.D., «Reflexiones en torno a la cláusula...», *op. cit.* P. 95.

neización o heterogeneización, sería de carácter permanente. Es aquella que exhorta al aplicador del Derecho a utilizar de modo preferente una normativa aplicable proveniente del Derecho estatal frente a una auténtica laguna jurídica del Derecho autonómico que no pueda ser suplida a través de los procesos de autointegración precedentes.

Se ha dicho que esta función integradora se debe llevar a cabo no por la disposición constitucional contenida en el art. 149.3 sino en virtud de las reglas previstas en el CC. En ese sentido, se ha sostenido que el “acceso a la norma estatal se produce así por el camino de las reglas de aplicación de las normas, contenida en el Código Civil y no por el artículo 149.3 de la Constitución, cuya misión supletoria es otra (...) acorde con su función de regla constitucional de relación ordinamental”³⁵. Debe resaltarse que el referido autor diferencia tajantemente la supletoriedad entre normas y la de ordenamientos. La primera es la que se ha explicado y actúa por disposición del CC. La segunda, o la denominada supletoriedad «estructural», entre ordenamientos, es la que se deriva, según esta interpretación, del principio de competencia, por lo que en los ámbitos en que las CCAA no tienen competencia alguna la normativa aplicable es, por efecto de la supletoriedad ordinamental, la estatal. Esta teoría no parece, sin embargo, del todo acertada ya que, tal como se ha visto, por aplicación del mismo principio de competencia, es posible diferenciar los ámbitos en donde existe una titularidad competencial del Estado o de las CCAA. En aquellos ámbitos el derecho válido y aplicable en todo el territorio es el Derecho estatal, sin existir motivos que justifiquen sostener que éste es aplicable sólo supletoriamente al no poder existir, por falta de competencia, Derecho autonómico sobre dichos ámbitos competenciales.

En ese contexto, no se ve la razón para que, al haberse prescrito la supletoriedad del Derecho estatal en el texto constitucional, se insista en una interpretación por vía del CC. Esto no quiere decir que la supletoriedad tiene que actuar de forma automática o que su aplicación debe realizarse desde la óptica de la norma estatal supletoria. La norma estatal que suple el Derecho autonómico deberá ser necesariamente interpretada desde la óptica del Derecho autonómico sino, simplemente, no cumpliría su cometido, al imponer soluciones que no se adaptan a la laguna jurídica autonómica existente. En ese sentido, parece posible afirmar que las lagunas jurídicas existentes en el Derecho autonómico respectivo, una vez agotadas las posibilidades de autointegración, se deben dirigir al Derecho estatal como parámetro principal para suplirlas, por expreso mandato constitucional.

Debe recordarse, no obstante, que esta función de la supletoriedad puede justificarse también en el hecho de que la normativa estatal recoge los aspectos de mayor relevancia y trascendencia para el funcionamiento de todo el Estado.³⁶ Estas características del Derecho estatal –que también puede ser predicada del Derecho autonómico aunque con matices– podría llevar a encontrar reglas que, eventualmente, si bien sean de aplicación directa en ciertos casos, puedan utilizarse como parámetros supletorios para solucionar otros conflictos en áreas de competencia exclusiva de las CCAA. En ese sentido, debe recalarse que el Derecho estatal al que se acude como supletorio no tiene que ser necesariamente uno que contenga cláusulas dictadas en su momento o en su día para regular dicha materia o institución. La supletoriedad estatal actúa, en este caso, de modo más genérico y permite que por la vía de la analogía o preceptos semejantes se llegue a la normativa estatal para encontrar alguna regulación que permita salvar la determinada laguna jurídica autonómica.

35 BALZA AGUILERA, J., y DE PABLO CONTRERAS, P., «El Derecho estatal...», *op. cit.* P. 429.

36 De un modo más tajante, el profesor MUÑOZ MACHADO ha sostenido que el Derecho estatal “es un derecho más completo, que contiene reglas que dan unidad, sistematicidad y coherencia al ordenamiento jurídico entero, reglas de las que carece el ordenamiento particular de las Comunidades Autónomas.” MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, *op. cit.* P. 531.

Ahora bien, no cabe duda que el campo de acción parece ser más reducido dentro de esta función de la supletoriedad. Sin embargo, esto no quiere decir que se le esté quitando prácticamente funcionalidad a la cláusula de supletoriedad. Esto, por un lado, porque parece ser la única función que, desde la homogeneización competencial, es respetuosa con el principio de competencia. Por otro lado, porque, desde la heterogeneidad competencial, es evidente que sus funciones estáticas y dinámicas se mantienen con una profunda influencia. En ese sentido, se ha dicho que la supletoriedad estatal “es una cláusula de contenido limitado, cuya utilidad es la de servir de mecanismo de integración, a través del recurso al derecho estatal, de las posibles lagunas que puedan detectarse por el aplicador del derecho autonómico”³⁷.

3.2.4. Aplicación de la supletoriedad

Una vez que se han analizado el ámbito de actuación y las funciones constitucionales que cumple la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal se hace necesario, en este punto, estudiar los requisitos y los procedimientos que se deben seguir para aplicarla. Es decir, dada la naturaleza y las funciones que debe cumplir la supletoriedad estatal se debe, en primer orden, dilucidar a quien va dirigida esta cláusula y, posteriormente, delimitar los procedimientos que se deberán seguir para llegar a suplir una laguna jurídica autonómica con Derecho estatal.

3.2.4.1. Destinatario de la cláusula de supletoriedad

Como se ha dicho varias veces, la supletoriedad del derecho estatal no puede venir, en virtud del principio de competencia, impuesta por el propio legislador.³⁸ En ese sentido, partiendo del hecho de que el art. 149.3 *in fine* CE no contiene un cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materia a favor del Estado, parece posible sostener que el destinatario de la regla constitucional no puede ser, precisamente, el legislador estatal. De ese modo, se ha entendido que la supletoriedad estatal, entendida como una cláusula de cierre del sistema que garantiza la continuidad y plenitud del ordenamiento jurídico, está dirigida al aplicador del Derecho.³⁹ A éste corresponde interpretar, en cada caso, frente a una auténtica laguna jurídica autonómica cuándo procede aplicar la norma estatal como supletoria de la autonómica. No obstante, tal como se verá más adelante, es notorio que esta interpretación deberá estar sujeta a determinadas reglas que aseguren la coherencia necesaria dentro del mismo ordenamiento jurídico.

En ese contexto, parece posible sostener que, en principio, existen tres escenarios en donde el aplicador del Derecho puede utilizar una norma estatal como supleto-

37 REGO BLANCO, M.D., «Reflexiones en torno a la cláusula...», *op. cit.* P. 75.

38 En ese sentido, se ha pronunciado el TC para quien la calificación de las normas como supletorias es contraria al art. 149.3 CE *in fine* y al orden constitucional de competencias. Cfr. STC 147/1991 de 4 de Julio. Ponente: D. Eugenio DÍAZ EIMIL. FJ. 7); STC 118/1996 de 27 de junio. Ponente: Don Tomás S. VIVES ANTÓN. FJ.6), y, posteriormente, reiterada en STC 61/1997, de 20 marzo. Ponente: D. Enrique RUIZ VADILLO y D. Pablo GARCÍA MANZANO. FJ. 12c).

39 En ese sentido, han manifestado que la cláusula de supletoriedad está dirigida a los aplicadores del Derecho, entre otros, LEGUINA VILLA, J., «El principio de competencia...», *op. cit.* P. 17; REGO BLANCO, M.D., «Reflexiones en torno a la cláusula...», *op. cit.* P. 75; BIGLINO CAMPOS, P., «La cláusula de supletoriedad...», *op. cit.* Pp. 55-56; TORRES MUÑOZ, I., «La doctrina del Tribunal Constitucional...», *op. cit.* P. 170; LASAGABASTER HERRARTE, I., «La interpretación del principio...», *op. cit.* P. 75; y, BARCELÓ, M., y VINTRÓ, J., (coord.) Derecho Público de Cataluña, Atelier, Barcelona, 2008. P. 213. De la misma manera el TC, mediante STC 147/1991 de 4 de Julio. Ponente: D. Eugenio Díaz Eimil. FJ. 7); STC 118/1996 de 27 de junio. Ponente: Don Tomás S. VIVES ANTÓN. FJ.6); STC 157/2004 de 21 septiembre, FJ 13).

ria. Así, en primer lugar, puede suceder que el aplicador del Derecho dentro de una competencia exclusiva autonómica utilice como supletoria una norma estatal que, si bien no tiene aplicación directa en dicha CA, tiene validez general en todo el territorio, en virtud de que es de aplicación directa en alguna otra CA que no haya asumido dicha competencia –función dinámica de la supletoriedad. Asimismo, puede suceder que el aplicador del Derecho utilice como supletoria una norma estatal que no ha sido desplazada enteramente por la normativa autonómica aun existiendo una homogeneidad competencial por parte de todas las CCAA no pudiendo, por ende, el Estado modificar el contenido de dicha legislación estatal –función estática.⁴⁰ Finalmente, también puede suceder el caso, menos común por supuesto, de que la norma estatal que el aplicador del Derecho utilice surja de la normativa estatal que regula otras materias pero que contiene reglas aplicables, desde la óptica del Derecho autonómico, a la referida laguna jurídica autonómica –función integradora.

Ahora bien, como es previsible, el hecho de que el destinatario de la supletoriedad sean los aplicadores del Derecho ha sido criticado por el sector de la doctrina que mantiene una potestad general del Estado. Esta crítica se fundamenta, principalmente, en el hecho de que esta remisión podría originar multiplicidad de interpretaciones incongruentes que acaben por sembrar un peligroso desorden en el ordenamiento jurídico, lo que afectaría, a su vez, a la seguridad jurídica. En ese sentido, se ha mantenido que “la alambicada construcción del Tribunal Constitucional, que remite a la discreción de los miles de operadores jurídicos o «aplicadores del Derecho» la función de rellenar las lagunas de los ordenamientos autonómicos, propiciará en el orden práctico soluciones de peligroso desorden. La multiplicidad de soluciones imaginadas por los «aplicadores del Derecho» resultará inevitable.”⁴¹

Frente a esto, parece necesario recordar que esta potencial diversidad de interpretaciones no presenta un problema tan grave como lo fuera la eventual ruptura del principio de competencia y la alteración del régimen de distribución competencial que se engendraría de permitir que el Estado dicte, fuera de su ámbito competencial, las normas que considere como supletorias para todas las CCAA. Además, las interpretaciones que hagan los aplicadores del Derecho para seleccionar la normativa estatal supletoria correspondiente deberán estar sujetas a los controles ordinarios que se presentan en la Administración Pública o en sede jurisdiccional y que garantizan la corrección y razonabilidad de las resoluciones y fallos.⁴² En fin, como se ha visto, no parece que los parámetros de interpretación que utilice el aplicador del Derecho para decidir que norma estatal es de aplicación supletoria puedan ser utilizados como justificación para vaticinar un desorden inmanejable. Además, estos deberán ser acordes con el texto constitucional y deberán respetar la óptica del Derecho autonómico al cual está supliendo. En definitiva, como muchas de las actuaciones de los poderes públicos, las interpretaciones que hagan los aplicadores del Derecho para elegir el Derecho estatal supletorio tie-

40 Para un sector doctrinal, en este supuesto –de prolongación del efecto de la normativa estatal, para salvaguardar la continuidad del sistema hasta tanto las CCAA no dicten la normativa que las desplace– no existe propiamente una supletoriedad del Derecho estatal sino una aplicación directa pero provisional de la norma estatal. Cfr. REGO BLANCO, M.D., «Reflexiones en torno a la cláusula...», *op. cit.* P. 97-98. No obstante, esta posición no parece completamente coherente con el hecho indiscutido de que las CCAA asumen sus competencias a través de sus Estatutos de Autonomía. Una vez que el Estatuto ha asumido la competencia sobre alguna materia, cualquier normativa estatal que se aplique en ese territorio, en ese ámbito, será obligatoriamente de aplicación supletoria. Otra cosa será el alcance de la norma supletoria. Así, si no existe norma autonómica, aun siendo competente para dictarla la CA, la supletoriedad tendrá efectos muy amplios como consecuencia de la necesidad de mantener una continuidad en el ordenamiento jurídico.

41 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo...*, *op. cit.* Pp. 362-363.

42 Cfr. TORRES MURO, I., «La doctrina del Tribunal Constitucional...», *op. cit.* P. 171.

nen unos controles pertinentes que garantizan su idoneidad, por lo cual se hace también innecesario un control preventivo de la legislación estatal supletoria que cumpla la función de una «armonización preventiva atípica»⁴³.

3.3.3.4. La supletoriedad estatal no es aplicable de manera automática

Ahora bien, dentro de este conflictivo precepto de la supletoriedad estatal existe, no obstante, un pequeño campo en el que existe, más o menos, una relativa homogeneidad interpretativa de los diferentes sectores doctrinales. Se trata de la inhabilidad de una aplicación automática del Derecho estatal frente a cualquier ausencia de norma o laguna jurídica autonómica. En ese sentido, tal como se verá más adelante, el aplicador del Derecho no puede recurrir a la supletoriedad del Derecho estatal de forma automática, esto es, sin verificar que la ausencia de norma autonómica se configura como una auténtica laguna jurídica que no sea susceptible de una autointegración del Derecho autonómico.

Así, se ha dicho, con acierto, que la supletoriedad estatal no se puede cumplir “con un estricto automatismo, de manera que la presencia de cualquier laguna en la legislación regional puede rellenarse o sea una apelación inmediata a la aplicación del derecho del Estado.”⁴⁴ Incluso, el propio sector de la doctrina que mantiene una potestad normativa general del Estado, ha afirmado que un automatismo en la aplicación de la supletoriedad estatal “resulta claramente perturbador para las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que asume como laguna cualquier vacío normativo, incluso el deseado por el legislador autonómico, e impide la autointegración previa a la aplicación supletoria del derecho estatal”⁴⁵. En definitiva, parece posible sostener que una expeditiva heterointegración del ordenamiento autonómico volatizaría, en la práctica, las competencias autonómicas de la misma manera que lo haría la tendencia expansiva en la configuración de lo que ese entiende por bases estatales.

En todo caso, lo que parece hasta cierto punto evidente es que para aplicar el Derecho estatal como supletorio es palpable la necesidad de, en primer orden, determinar si existe una verdadera laguna, para luego proceder a la autointegración del propio ordenamiento jurídico autonómico. Sólo si luego de estos procesos no se ha podido suplir satisfactoriamente la laguna jurídica autonómica, el aplicador del Derecho, por mandato constitucional, deberá suplirla con el ordenamiento estatal –en un proceso de heterointegración.

Como se ha visto, la aplicación de la supletoriedad no es de carácter directo o automático sino que actúa una vez que se ha verificado la existencia de una auténtica laguna jurídica imposible de suplirse a través de los procesos de autointegración del propio Derecho autonómico. Evidentemente, como se puede constatar, no es éste el lugar para tratar de aproximarse de una manera más o menos completa a los diferentes conceptos que sobre laguna jurídica se han elaborado por parte de la doctrina. Para esto deberá remitirse a los completos estudios elaborados por la autorizada doctrina que ha tratado estos temas.⁴⁶

43 Cfr. LEGUINA VILLA, J., «El principio de competencia...», *op. cit.* P. 13. Las cursivas son del autor.

44 MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, *op. cit.* P. 533. En un sentido similar, el profesor LEGUINA VILLA ha dicho que “las normas estatales son supletorias sólo en segundo grado.” LEGUINA VILLA, J., «El principio de competencia...», *op. cit.* P. 18. Otros han sostenido que la supletoriedad del Derecho estatal no puede ser aplicada como un recurso directo, ilimitado y absoluto. BALZA AGUILERA, J., y DE PABLO CONTRERAS, P., «El Derecho estatal...», *op. cit.* P. 429.

45 TAJADURA TEJADA, J., «La redefinición del modelo autonómico...», *op. cit.* P. 172.

46 *Ad exemplum* LACRUZ BERDEJO, J., y otros, *Elementos de Derecho Civil I, Parte General, Volumen Primero*, Tercera Edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2002 (Reimpresión Octubre 2005). Pp. 252-265; y Díez-PICASO, L., y GULLÓN, A., *Instituciones de Derecho Civil, Volumen I/1, Segunda Edición*, Ed. Tecnos, Madrid, 1998 (Reimpresión 2000). Pp. 103-107. Desde un punto de vista histórico *vid Nueva Enciclopedia*

En todo caso, debe recordarse, en primer lugar, que las lagunas jurídicas se predicán de la ley y no del Derecho. Esto porque las lagunas jurídicas son imposibles en el Derecho, ya que éste se fundamenta en el dogma de la plenitud de dicho ordenamiento jurídico, es decir, en su plenitud teleológica. Esta plenitud del ordenamiento jurídico ha llevado a cierto sector de la doctrina a afirmar que el art. 149.3 CE se presenta como un precepto totalmente innecesario en virtud de que si existe alguna carencia de norma en el ordenamiento jurídico ésta se vería subsanada por los principios generales del Derecho, haciendo innecesario, en este ámbito, el concepto de laguna. Si, por otro lado, la carencia normativa es de las leyes ésta se suplirá a través de los métodos pertinentes que recoge el CC.⁴⁷ Esto, como se ha recogido más arriba, no parece del todo acertado, principalmente, porque si bien la inclusión de la supletoriedad estatal en el texto constitucional no varía su naturaleza como regla de aplicación, también es verdad que esta inclusión obliga al aplicador del Derecho a suplir las lagunas jurídicas autonómicas con Derecho estatal, una vez que los procesos de autointegración no hayan colmado dicha laguna.

Ahora bien, por otro lado, tampoco es verdad que toda carencia de normas constituya una laguna jurídica. En ese sentido, es bien sabido que existen, por un lado, anomías jurídicas y, por otro lado, lagunas jurídicas. Las primeras son vacíos legales queridos por el legislador. Es decir, reflejan una ausencia voluntaria de normas jurídicas aplicables a dicho caso concreto. En ese contexto, es posible mantener que las anomías jurídicas deben ser respetadas por parte del aplicador del Derecho en virtud del principio democrático que las legitima.⁴⁸

Las lagunas jurídicas, por su lado, son aquellos vacíos dentro de la ley que necesitan ser colmados en razón de que no fueron previstos por el legislador respectivo y, principalmente, porque la coherencia y finalidad de la norma legal «incompleta» lo exige. De modo mucho más claro, se ha dicho que las lagunas jurídicas son “un estado incompleto de la norma o del conjunto normativo, en el cual la falta de regulación no está de acuerdo con el sentido, las ideas fundamentales y la ordenación de medios a fines de la normativa total.”⁴⁹ Es en estos supuestos sobre los cuales puede actuar el Derecho estatal como supletorio, cuando actúa en su función integradora.

En ese sentido, se puede sostener que, en su función integradora, la supletoriedad del Derecho estatal es aplicable, únicamente, sobre las lagunas jurídicas autonómicas y no sobre aquellas anomías jurídicas que, como se vio, deben ser respetadas.

Jurídica, voz: lagunas del derecho, Ed. Francisco Seix, Tomo XIV, Barcelona, 1978. Pp. 774-776, en donde se recoge, brevemente, las diferentes interpretaciones que se han hecho respecto de las referidas lagunas. Desde los problemas que presenta su aplicabilidad Cfr. ATRIA, F., BULYGIN, E., MORESO, J. J., y otros, *Lagunas en el derecho: una controversia sobre el derecho y la función judicial*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

47 Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, I., «*La interpretación del principio...*», *op. cit.* P. 47-50.

48 En ese sentido, el profesor LEGUINA ha afirmado que la “ausencia deliberada de regulación puede plantear problemas de ajuste político o de otra índole, pero el aplicador del Derecho está obligado a adoptar ante el mismo una actitud de respeto en cuanto expresión que es tal vacío normativo del principio democrático.” LEGUINA VILLA, J., «*El principio de competencia...*», *op. cit.* P. 18. En un sentido más general se ha pronunciado el TC para quien “la asunción de competencias exclusivas confiere a las Comunidades Autónomas, no sólo el poder oponerse a que las normas del Estado incidan en esas materias sometidas a su competencia exclusiva con alcance de aplicación directa, sino que también atribuyen a las Comunidades decidir si tales materias deben ser sometidas, por su parte, a reglamentación específica y en qué momento debe hacerse”. STC 47/1991 de 4 de julio. Ponente: D. Eugenio DÍAZ EIMIL. FJ. 7). Incluso esta libertad puede llevar a que las CCAA remitan, voluntariamente y bajo ciertos límites, el contenido de una normativa autonómica a una norma estatal. Esto se ha conocido, por la doctrina, como una supletoriedad facultativa que debe siempre respetar el sistema de distribución competencial y corresponder con las normas a las que se remiten. Sobre esto se pronunció el TC mediante STC 36/1981, de 12 de febrero. FJ. 5). Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, *op. cit.* P. 534.

49 LACRUZ BERDEJO, J., y otros, *Elementos de Derecho Civil I...*, *op. cit.* P. 253.

Pues bien, una vez que se ha verificado la existencia de una laguna jurídica, el aplicador del Derecho deberá intentar autointegrar dicha laguna con el propio Derecho autonómico. Esto es, propiciará suplir dicha laguna autonómica utilizando las fuentes del Derecho y los métodos interpretativos inherentes al ordenamiento jurídico autonómico.

En ese sentido, parece posible sostener que esta necesidad de autointegración del Derecho autonómico viene justificada, principalmente, en el hecho de que dicho ordenamiento jurídico no puede ser entendido como un ordenamiento incompleto o fragmentario. Éste, si bien es territorial y cuantitativamente limitado, tiene también a su plenitud pero dentro de su esfera competencial. Por ese motivo, principalmente, parece posible considerar al Derecho autonómico como un Derecho relativamente completo, eso sí, dentro de su propio ámbito competencial y límites territoriales. En todo caso, tal como se ha podido ver, lo que parece muy evidente es la capacidad de autointegración del Derecho autonómico frente a una laguna jurídica autonómica.⁵⁰

Finalmente, si se verifica la existencia de una laguna jurídica y, además, no se puede suplir a través de los medios de autointegración del Derecho autonómico lo procedente, por mandato constitucional, es suplir dicha laguna con el Derecho estatal. En ese sentido, frente a una laguna jurídica autonómica de este tipo la única actuación posible por parte del aplicador del Derecho es la de suplirla con el Derecho estatal que considere aplicable por vía de analogía, interpretación extensiva o cualquier otro método que sea admitido. De ese modo, se ha dicho que “al aplicador del Derecho no le está permitido acudir a otros ordenamientos distintos del Derecho estatal para colmar, en última instancia, las lagunas de los ordenamientos autonómicos.”⁵¹

En definitiva, parece que la obligación impuesta por la CE al aplicador del Derecho para que aplique supletoriamente en estos casos el Derecho estatal es lo que se configura como la función integradora de ésta y la que justifica una cláusula de este tipo una vez que se haya alcanzado una homogeneidad competencial. No parece posible entenderla, como se ha sostenido por algún sector de la doctrina, como una cláusula innecesaria, inconstitucional o transitoria⁵² sino permanente que cumple una función de trascendencia en momentos de heterogeneidad competencial y más modesta, aunque importante, cuando despliega su función integradora.

4. LA SUPLETORIEDAD EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Se deberá hacer una especial referencia a la supletoriedad del Derecho estatal desde la perspectiva de los Estatutos de Autonomía, especialmente a la luz de las reformas llevadas a cabo en el año 2006 y siguientes, que inevitablemente traerán de nuevo

50 Así, se ha dicho, con gran acierto, que “la integración de las lagunas legales de los ordenamientos autonómicos mediante la aplicación supletoria del ordenamiento estatal es una regla constitucional que no sólo no excluye sino que más bien exige el previo agotamiento de las reglas interpretativas de autointegración.” LEGUINA VILLA, J., «El principio de competencia...», *op. cit.* Pp. 18. En el mismo sentido, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público...*, *op. cit.* P. 533; REGO BLANCO, M.D., «Reflexiones en torno a la cláusula...», *op. cit.* P. 111; BALAGUER CALLEJÓN, F., «La integración del Derecho autonómico...», *op. cit.* P. 113; MEILÁN GIL, J.L., *La Ordenación Jurídica...* *op. cit.* P. 159. De un modo más radical se ha dicho que “ante la posible existencia de una laguna, el aplicador del Derecho deberá autointegrar su ordenamiento, en este caso el ordenamiento autonómico, jugando en esa autointegración todos los principios del ordenamiento jurídico autonómico, pero también los del estatal, europeo y, en su caso, internacional.” LASAGABASTER HERRARTE, I., «La interpretación del principio...», *op. cit.* P. 75.

51 LEGUINA VILLA, J., «El principio de competencia...», *op. cit.* Pp. 20.

52 Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, I., «La interpretación del principio...», *op. cit.* P. 47 y 75, especialmente.

el enfoque de la doctrina sobre los ámbitos de aplicación y las funciones de la cláusula de supletoriedad.

Inicialmente, se sostuvo que ciertas funciones que se reconocían a la supletoriedad estatal venían recogidas exclusivamente en los respectivos Estatutos de Autonomía y no directamente en la CE que a lo sumo garantizaba un recurso último y excepcional al Derecho estatal –función integradora. Así, por ejemplo, se sostuvo que las funciones temporales de la supletoriedad, orientadas, como se sabe, a garantizar la continuidad del ordenamiento jurídico, eran consecuencia de su previsión estatutaria y no directamente del art. 149.3 CE. En ese sentido, eran los diversos Estatutos de Autonomía los que reconocían la prolongación del efecto de las normas estatales, como supletorias, hasta tanto las referidas CCAA dicten la normativa autonómica correspondiente. Esta interpretación que limitaba el alcance del precepto constitucional estudiado únicamente a su función integradora fue, de manera acertada, desmentida por el TC y por la doctrina para quienes era “indudable que las referidas disposiciones transitorias de los Estatutos constituyen una aplicación de la regla de supletoriedad recogida en el artículo 149.3 de la Constitución.”⁵³ Es decir, parece claro que es la CE la que reconoce las funciones temporales –estática y dinámica– e integradora de la supletoriedad del Derecho estatal y no los Estatutos de Autonomía de *motu proprio*. Éstos a lo sumo repiten un precepto constitucional, con los reparos de técnica legislativa que estas repeticiones representan.

En ese sentido, las funciones temporales –estática y dinámica– de la supletoriedad del derecho estatal, ligada como es sabido a la necesidad de mantener la continuidad y coherencia del ordenamiento jurídico, están reconocidas en la mayoría de los Estatutos de Autonomía conocidos como de «primera generación». Esto es, aquellos Estatutos de autonomía que se dictaron al inicio del Estado autonómico y que nacen como producto de una heterogeneidad competencial, inicial al menos, y de una imprevisibilidad real –por aplicación del principio dispositivo– sobre el desenlace del modelo autonómico. Este reconocimiento estatutario se da, además, simplemente porque el Derecho estatal era más completo y regulaba, hasta ese punto, todos los ámbitos jurídicamente posibles. En ese sentido, el estatuyente quiso asegurar, quizás innecesariamente, esta función de la supletoriedad para garantizar, como se ha dicho, la continuidad del ordenamiento jurídico. De ese modo, por ejemplo, los Estatutos de Galicia (DT Tercera), Cantabria (DT Octava), de Castilla-La Mancha (DT Cuarta), de Canarias (DT Segunda), de Madrid (DT Primera), de Navarra (DT Tercera), y del País Vasco (DT Séptima).

Ahora bien, en la mayoría de los Estatutos de Autonomía conocidos como de «segunda generación» esta función temporal no viene expresamente reconocida. Así, por ejemplo, no se encuentra una disposición de este tipo en el Estatuto catalán, aragonés, andaluz o balear. Asimismo, esta función temporal del Derecho estatal fue eliminada, por ejemplo, en las reformas efectuadas a los Estatutos de Extremadura y del Principado de Asturias al final de la década de los noventa. Curiosamente, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 2007 reconoce una función de este tipo de idéntica manera que el Estatuto anterior.

En ese sentido, parece que esta deliberada omisión del texto estatuario responde a la apreciación del legislador estatuyente de que, en los actuales momentos, el Derecho autonómico no es –como indudablemente lo fue al inicio, al menos– tan fragmentario e incompleto. En efecto, no cabe duda que esto parece ser cierto, sin embargo, lo que no se puede sostener es que esta completitud y mayor desarrollo del ordenamiento autónomo haga innecesaria una apelación temporal al Derecho estatal en aquellas materias en que todavía no se haya dictado la normativa autonómico corres-

53 MEILÁN GIL, J.L., *La Ordenación Jurídica... op. cit.* P. 157.

pondiente. Es decir, el hecho de que los Estatutos de Autonomía no contemplen directamente esta función del Derecho estatal no obsta para que éste actúe como supletorio, hasta tanto se dicte la normativa autonómica, en aquellos ámbitos competenciales que puedan quedar desprovistos de regulación directamente aplicable en función de alguna asunción competencial llevada a cabo por el propio Estatuto de Autonomía. Eso sí, parece evidente que la importancia de esta función temporal ha quedado reducida ya que las CCAA, por un lado, poseen organismos de autogobierno más asentados que vienen funcionando con regularidad y, por otro lado, porque el ámbito competencial que se ha ampliado en las reformas estatutarias de 2006 y siguientes dista de ser tan drástico en comparación con los primeros Estatutos de Autonomía. No obstante, esta función temporal viene recogida en el propio texto constitucional, tal como se ha dicho anteriormente, y en ese sentido no parece lógico concluir que la omisión de ésta en los textos estatutarios haga imposible una apelación al Derecho estatal para garantizar la continuidad del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, existen algunos Estatutos de Autonomía que incluso, también de manera un poco superflua, reconocen la función integradora de la supletoriedad. Así por ejemplo, el Estatuto gallego en su artículo 38.2 señala que a “falta de Derecho propio de Galicia, será de aplicación supletoria el Derecho del Estado.” Igualmente, el art. 21 del Estatuto Vasco, el art. 33 del Estatuto de la Comunidad de Madrid, el art. 40.3 de la Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra, el art. 43 del Estatuto de Canarias, el art. 45 del Estatuto de Valencia.

Como se ha adelantado, la declaración de esta función de la supletoriedad del Derecho estatal puede resultar superflua debido, principalmente, a que ésta –como todas las otras funciones relativas a la supletoriedad estatal– viene entera y totalmente recogida en el texto constitucional lo que hace, hasta cierto punto, inútil su inclusión estatutaria. Si algo aporta esta inclusión es precisamente lo contrario, es decir, una necesaria interpretación que aclare que esta declaración no altera en nada los contenidos constitucionales y especialmente el sistema de distribución competencial.

Entre los más recientes, debe resaltarse el art. 42.2.1º del Estatuto de Autonomía de Andalucía que establece que “en el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio.” En primer lugar, debe puntualizarse que parece que la referencia a las «competencias exclusivas» de la CA retoma aquí su carácter amplio o «no unívoco», en palabras del TC. En ese sentido, sólo parece posible entender esta declaración de la supletoriedad del Derecho estatal como aplicable a todas las competencias propias de la referida CA. Es decir, las referencias a las competencias exclusivas en Andalucía debe ser entendida en sentido amplio, por lo que deberá incluirse aquellas competencias compartidas cuya parte corresponde en exclusividad a la competencia de la CA –i. e. desarrollo legislativo autonómico de las bases estatales. En ese mismo sentido, si bien calificando de correcto el contenido de dicho artículo, se ha criticado su ubicación.⁵⁴ Otros, de manera más escéptica, han resaltado que esta declaración estatutaria “por su factura general e incondicionada puede resultar en ciertos casos incluso excesiva y contraria a la doctrina constitucional sobre las posibilidades del Estado de dictar derecho supletorio.”⁵⁵

54 Cfr. REBOLLO PUIG, M., *El derecho propio de Andalucía y sus fuentes*, en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M., (directores), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008. P. 132 (nota al pie 29).

55 LÓPEZ MENUDO, F., *Clasificación, principios y consideraciones generales sobre las competencias*, en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M., (directores), *Comentarios al Estatuto...*, op. cit. P. 348.

En todo caso, parece posible concluir que todos estos artículos deben entenderse conforme con la doctrina establecida por el TC que mantiene la inhabilidad del legislador estatal para dictar normas jurídicas, estrictamente, con carácter supletorio y el necesario respeto al principio de competencia y, por ende, al reparto competencial efectuado en el bloque de constitucionalidad.