

TAJADURA TEJADA, Javier, *La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del autonómico*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000

El breve enunciado del último inciso del artículo 149.3. CE. que enuncia la cláusula de supletoriedad al afirmar que «El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas», no fue objeto, en un primer momento, de excesivos enfrentamientos interpretativos, sin embargo, progresivamente, ha venido siendo problematizado por la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Compartimos la idea de que recurrir a la investigación sobre un tema concreto supone creer en su existencia, o al menos plantearse el interrogante de la misma, o de su operatividad, y este parece ser el criterio asumido por el autor que ha defendido fervientemente la certeza de que si la cláusula de supletoriedad no existiera habría que haberla inventado (del autor de la obra en comentario puede verse también «Comentario a la jurisprudencia constitucional española sobre la cláusula de supletoriedad» en *Civitas Europa*, 1998), teoría en la que, si bien no lucha solo, puesto que es compartida y defendida por verdaderas autoridades académicas, se enfrenta, también, a un importante sector doctrinal y a la propia jurisprudencia del TC, respecto a la cual hemos asistido, atónitos, a un importante viraje de muy dudosa calificación.

Si la aparición de una nueva obra científica siempre debe ser motivo de regocijo por estudiosos y curiosos en la materia, en este caso la alegría está más que justificada, puesto que el profesional interesado en el estudio de las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico, y especialmente en el estudio de la cláusula de supletoriedad, va a ver recogida en un solo libro la mayor parte de la literatura y la jurisprudencia constitucional que sobre este principio se ha producido, y además tendrá acceso a esta información, tanto de una manera expositiva y suficientemente ilustrada,

como desde una visión crítica y jurídicamente fundamentada.

A lo largo de esta obra, no muy voluminosa, pero de estudio denso y detallado, el Profesor Tajadura nos muestra una panorámica completa sobre la cláusula de supletoriedad que abarca, desde los antecedentes históricos y su recepción por el constituyente democrático de 1978 (Introducción), pasando por un justo y equilibrado repaso a las aportaciones doctrinales (Capítulo I) y de la doctrina, aunque mejor podríamos hablar de la evolución doctrinal constitucional sobre la cláusula de supletoriedad (Capítulo II), hasta el estudio de la supletoriedad conforme al modelo estatal garantizado constitucionalmente (Capítulo III) y la incidencia que en este modelo han tenido las últimas aportaciones de la jurisprudencia constitucional (Conclusión), constituyendo, estos dos últimos apartados el núcleo duro y la aportación más personal del autor, sin que esta última afirmación signifique que a lo largo de la obra no se vaya acompañando a la parte puramente expositiva el suficiente razonamiento jurídico-crítico de que debe regalarme toda investigación que se precie de ello.

A lo largo del Capítulo I, el autor analiza las principales aportaciones doctrinales sobre la supletoriedad realizando un profundo estudio desde aquellas teorías que defienden abiertamente, y de forma parecida a la que se hace en el ámbito del Derecho Privado, la validez universal de la cláusula del artículo 149.3 CE (De Otto y Pardo, I., «La prevalencia del Derecho estatal sobre el derecho regional» en *REDC* n.º 2, 1981, y del mismo autor *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986; García de Enterría, E. y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, 8.ª Ed, Madrid, 1997) porque la propia esencia de un Estado en el que el poder está territorialmente

dividido como es el caso del Estado español demanda la existencia de un Derecho «general» que de coherencia al sistema y unidad de sentido y funcionamiento al mismo exigen de la existencia de una cláusula que asegure la composición unitaria de un verdadero sistema jurídico nacional y se convierta en principio esencial de efectividad y de integración del ordenamiento jurídico español, hasta aquellas otras que, o bien niegan la validez general del Derecho estatal (Muñoz Machado, S., *Derecho público de las Comunidades autónomas*, Cívitas, Madrid, 1982), o manifiestan las disfunciones que encierra la cláusula de supletoriedad (Tornos Mas, J., en Aja, E. y otros, *El sistema jurídico de las CCAA*, Madrid, 1985), o directamente niegan la validez de la supletoriedad por considerar que constituye un mecanismo que incide directamente en las atribuciones competenciales autonómicas, de manera que el Estado invade competencias que no le corresponden y se sitúa en una posición de superioridad jerárquica respecto a las esferas autonómicas (Lagasabaster Herrarte, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*, Cívitas, Madrid, 1991; Balza, J y De Pablo, P., «El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las CCAA» en *REDA*, n.º 55, 1987) o manifiestan la necesaria disminución de sus efectos para mantener la plenitud de los principios constitucionales (Canosa Usera, R., «Contribución al estudio de la supletoriedad» en *RVAP*, n.º 35, 1993).

Aunque parece que existe el acuerdo en que la cláusula de supletoriedad atribuye al derecho estatal la función de integrar el derecho de las Comunidades Autónomas (sobre la autointegración y la heterointegración es interesantísimo el trabajo de Balaguer Callejón, F., «La integración del derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal» en *RAP*, n.º 124, 1991.), esta visión doctrinal que nos ofrece el autor, manifiesta la distinta manera de entender la forma del Estado español.

Si interesante es conocer las posiciones doctrinales sobre la materia, no lo es menos el conocimiento de la evolución jurisprudencial realizada por el TC y que camina paralela al desarrollo doctrinal. Desde las primeras SSTC, la primera es la STC 5/1981 de 13 de febrero, en las que se afirmaba que la finalidad última que se persigue con la cláusula de supletoriedad era asegurar la integridad del ordenamiento jurídico (STC 227/1988 de 29 de diciembre), hasta las más recientes (STC 118/1996 de 27 de junio y STC 61/1997 de 20 de marzo), en las que se niega la posibilidad de que el Estado pueda dictar normas con eficacia meramente supletoria, y se considera que la calificación como normas supletorias es contraria al artículo 149.3 *in fine* y al orden constitucional de competencias, el TC ha modificado de forma drástica su concepción e interpretación hasta tal punto que ha vaciado la supletoriedad de contenido.

Aunque no han sido muy abundantes —que sí intensas y no siempre acertadas— las ocasiones en que el TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cláusula del artículo 149.3 *in fine* (a parte de las citadas anteriormente, pueden verse, principalmente, las SSTC 15/1989, de 26 de enero, 103/1989 de 8 de junio, 147/1991 de 4 de julio, o 79/1992, de 28 de mayo), el Máximo Interprete constitucional ha establecido como grandes máximas jurisprudenciales sobre la supletoriedad:

1. Que la cláusula de supletoriedad no es una cláusula atributiva de competencias sobre cualesquiera de las materias a favor del Estado.
2. Que la cláusula no es una norma de competencia sino ordenadora de la aplicación de las normas.
3. Que la supletoriedad es una función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida

la vía de la analogía y no es impuesta por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito.

4. Que el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las cuales carece de todo título competencial, puesto que si así lo hiciera vulneraría el sistema de distribución competencial establecido constitucionalmente, y por lo tanto vulnera la Constitución.

Esta jurisprudencia constitucional, completada y enriquecida por importantes y profundos votos particulares del Magistrado constitucional Jiménez de Parga, junto a haber recibido muestras de apoyo y satisfacción, ha levantado un aireado debate doctrinal y ha cosechado algunas de las más importantes críticas doctrinales de las recibidas por el TC (especialmente dura es la crítica que realiza Alzaga Villamil sobre la última doctrina del TC en materia de supletoriedad a la que califica de «errónea», «caótica» y «que no resiste el menor análisis» y que ha provocado que reclame la buena doctrina sentada por el TC en su época dorada, en Alzaga Villamil, O.; Gutiérrez Gutiérrez, I. y Rodríguez-Zapata, *Derecho Político español. Vol. I Constitución y Fuentes*, CERA, Madrid, 1997, págs 599 y ss), por considerar que pone en peligro la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico español y atenta gravemente la seguridad jurídica de los ciudadanos destinatarios de las normas que integran nuestro ordenamiento, toda vez que dificulta la garantía del cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado (una crítica a la última jurisprudencia constitucional en materia de supletoriedad, y la defensa de la validez de esta cláusula, en general, y en especial respecto a la función de garantía que en materia de compromisos internacionales el artículo 93. CE. atribuye al Estado, puede verse en este mismo número de la Revista *Teoría y Realidad Constitucional*).

Sin defender la idea de que la expresión «en todo caso» con que la Constitución

acompaña a la supletoriedad en el artículo 149.3, puede ser considerada como la legitimación para que la regla de supletoriedad pueda ser aplicada automáticamente, sí creemos que la reciente jurisprudencia constitucional en la materia ha pasado a convertir esta expresión «en todo caso» en «en ningún caso».

La segunda gran parte en que puede considerarse dividida la obra que estamos comentando viene constituida por el Capítulo III y por la Conclusión, en las que el autor partiendo de la interpretación de la supletoriedad como elemento definidor del sistema estatal delineado constitucionalmente aporta unas conclusiones importantes a la hora de definir la validez de la cláusula y muestra los riesgos y modificaciones operadas por la aceptación de la última doctrina constitucional.

La relación del sistema de reparto competencial con la cláusula de supletoriedad no puede ser visto como elemento de pugna competencial entre el Estado y las CA porque no existe realmente desapoderamiento competencial, ya que el derecho que se haya dictado por el Estado para el supuesto de inactividad de la, o las instancias autonómicas, se replegará en el momento en que la propia CCAA supla su pasividad. Además, partiendo de una premisa previa, no creemos que el mero hecho de que el Estado dicte normas con carácter supletorio implique invasión de competencias autonómicas y sea inconstitucional, puesto que no es inconstitucional que el legislador ordinario diga aquello que dice la propia Constitución en el artículo 149.3. Tampoco creemos que deba ser el principio de competencia el que deba de regir, con exclusividad, las relaciones entre la actuación estatal y la autonómica, sino que el Estado también debe hacer efectivo el «principio de obligación en el cumplimiento de sus funciones». Como ha indicado Jiménez de Parga, la supletoriedad es una función del ordenamiento jurídico y esa función se cumple sin necesidad de habilitación de competencia de ningún tipo, puesto que la

supletoriedad no emana de una competencia ni de una norma. Junto a esta función de la supletoriedad, está la función estatal de aplicar la supletoriedad para garantizar el ejercicio de una actividad que ha sido desatendida por quien está obligado a ello, tanto por vía estatutaria como constitucional. Por ello compartimos la idea del autor cuando afirma que la supletoriedad es una regla de relación entre los ordenamientos estatal y autonómico que permite integrar lagunas y vacíos normativos —añadimos a esto que permite asegurar la regulación en el ejercicio de funciones— del Derecho autonómico aplicando el derecho estatal, y que como tal, funciona al margen de las competencias del Estado o de las CCAA.

Uno de los grandes errores que se ha producido en la consideración de las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos viene determinado por el excesivo protagonismo que se ha otorgado al principio de competencia, y ello, porque, como ha indicado Balaguer Callejón (Balaguer Callejón, F. (coord.) en *Derecho Constitucional*, Vol. I, Técnos, Madrid, 1999, p. 342) la regla de supletoriedad es neutra, no siendo posible establecer ni negar competencias sobre la base de la supletoriedad del Derecho estatal, y es esta neutralidad la que el TC debía haber respetado desde el principio.

El autor inicia esta segunda parte de la obra con la idea de determinar la naturaleza de la supletoriedad, y prosigue un interesante recorrido en el que se establecen las conexiones, o la ausencia de ellas, entre la regla de supletoriedad y alguno de los principios que tradicionalmente se vienen contemplando en la consideración de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. Así se presta especial atención a las relaciones supletoriedad-principio de competencia; supletoriedad-unidad; supletoriedad-principio constitucional de autonomía, indicando los posibles riesgos que para la autonomía ha supuesto la doctrina del TC, y la incidencia de ésta en el respeto a la voluntad del legislador autonómico; su-

pletoriedad y legislación básica, para finalizar con las conexiones existentes entre la supletoriedad y la garantía estatal de cumplimiento de la aplicación y efectividad del Derecho Comunitario derivado.

La supletoriedad exige una interpretación sistemática acorde con el conjunto constitucional y con la finalidad con que el constituyente la introdujo, que permita, como indica Gómez Ferrer (Citado por el autor. Gómez Ferrer, R., «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional» en *RAP*, n.º 113.) asegurar el cumplimiento de la propia Constitución, a través del cumplimiento de los fines, valores, reglas y principios que ella misma establece, entre los que se encuentran el de unidad y autonomía, y hacer efectivo el modelo de Estado constitucionalmente consagrado.

Y ello es así, porque una interpretación distinta puede dar lugar a una modificación del verdadero sentido de la supletoriedad que haga caer a esta regla en el vacío y que la haga inoperante, vulnerando con ello la auténtica voluntad constitucional con lo que se violaría la defensa de la vigencia constitucional mediante una mutación constitucional en virtud de la cual se produce una transformación en la realidad de la configuración territorial- y los comportamientos del poder político, de la estructura social —o territorial—, o del equilibrio de intereses sin que tal cambio se refleje en el texto escrito de la Constitución (Sánchez Ferriz, R., *Introducción al Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1993, p. 263), mutación que tiene su origen en la actividad judicial, mediante la labor de interpretación de la Constitución que cumplen los tribunales ordinarios, o los Tribunales Constitucionales como intérpretes supremos de la misma.

Ahora bien, sin negar que la mutación constitucional, en la medida en que respetan la letra y el espíritu del texto constitucional acomodan a éste a la realidad cambiante, en cierto sentido, como ha indicado Lucas Verdú, las mutaciones constitucionales introducen dosis flexibles en la Carta

Constitucional, por lo generalmente rígidas, convirtiéndolas en elásticas (Lucas Verdú, P., *Curso de Derecho Político*, Vol. II, Técnicos, Madrid, 1977), también en la medida en que a través de la interpretación se contradiga frontalmente el texto constitucional no estaríamos en presencia de una mutación, sino de un falseamiento constitucional (De Vega, P., *La reforma constitucional y la problemática del Poder constituyente*, Técnicos, Madrid, 1985, p. 194.)

Estas reflexiones llevan al autor a considerar que las últimas sentencias del TC contradicen el texto constitucional produciendo una violación de la misma y repercutiendo seriamente en el Estado social y democrático de Derecho e incidiendo directamente en el aseguramiento de los principios de igualdad, seguridad jurídica y de unidad, de forma que se subvierte el Estado Autonomático garantizado por el texto constitucional.

Defiende el Profesor Tajadura la necesaria interpretación de la cláusula de supletoriedad de conformidad con el modelo de Estado constitucionalmente garantizado, acogiendo abiertamente la interpretación efectuada por De Ottó, para lo que respalda la exigencia de distinguir la fase de producción jurídica de la fase de aplicación de las normas. Por lo que a la primera fase respecta, considera que el Estado puede dictar derecho supletorio en todo caso y

sobre cualquier materia, pero entendiendo que estas normas sólo serán de aplicación en presencia de una auténtica laguna en el derecho autonómico y una vez intentada la autointegración del mismo.

Se podrán o no compartir las últimas afirmaciones del autor, obtenidas a través de una labor investigadora sosegada y profunda, toda vez que justificada y documentada doctrinalmente, pero lo cierto es que las recientes sentencias del TC sobre la cláusula de supletoriedad han supuesto un auténtico revulsivo en el panorama doctrinal español y han modificado de forma sustancial las bases en que se asienta el Estado unitario fuertemente descentralizado, en el caso español, especialmente a favor de las CCAA.

Nos encontramos, en definitiva, ante una obra, que viene, sin duda, a enriquecer el panorama investigador español y que ofrece una visión de conjunto sobre la materia tratada y que contribuirá a un mayor y mejor entendimiento del tema y que, con toda seguridad, coadyuvará a seguir investigando sobre la repercusión de la supletoriedad en el marco del Estado autonómico.

JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ
*Profesor Titular Interino de Derecho
Constitucional. Departamento
de Derecho Político. UNED*