

## I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

# LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL (\*)

Por

ELOÍSA CARBONELL PORRAS  
Profesora Titular interina de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

*SUMARIO: I. La nulidad formal y material del Derecho estatal supletorio en las SSTC 118/1996 y 61/1997.—II. La validez de la norma estatal supletoria no depende de los «títulos competenciales estatales»; la supletoriedad del Derecho estatal y su desplazamiento por el legislador autonómico en el Estado constitucionalmente garantizado.—III. La jurisprudencia constitucional anterior y la validez del Derecho estatal supletorio.—IV. La ordenación global y general del transporte en una ley estatal es plenamente coherente con el modelo constitucional del Estado.*

### I. LA NULIDAD FORMAL Y MATERIAL DEL DERECHO ESTATAL SUPLETORIO EN LAS SSTC 118/1996 Y 61/1997

Con apoyo en una determinada interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del artículo 149.3 de la Constitución, las sentencias 118/1996 y 61/1997 (1) han limitado considerablemente el poder le-

---

(\*) Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación DGICYT PS 94-0033, dirigido por el Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER.

(1) La STC 118/1996, de 27 de junio —Ponente T. S. VIVES ANTÓN—, resuelve el recurso de inconstitucionalidad que el Estado interpone contra la Ley catalana 25/1987, de 25 de mayo, reguladora del transporte de viajeros, así como los interpuestos por la Generalidad y el Parlamento de Cataluña contra la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en materia de Transporte por Carretera y por Cable. La STC 61/1997, de 20 de marzo —Ponentes E. RUIZ VADILLO y P. GARCÍA MANZANO—, resuelve distintos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias Comunidades Autónomas contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y contra el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992. Estas sentencias plantean numerosas cuestiones de interés, fundamentalmente las derivadas del análisis jurisprudencial de los títulos competenciales estatales concurrentes en transportes terrestres y urbanismo, pero es la nueva doctrina constitucional sobre la supletoriedad la que más polémicas ha levantado. Precisamente la interpretación que realiza el Pleno es duramente combatida por el Magistrado M. JIMÉNEZ DE PARGA en sus votos particulares a ambas sentencias y ha sido muy cuestionada en los primeros comentarios doctrinales.

La primera ha sido analizada por J. BARNES, *Una reflexión sobre la cláusula de supleto-*

gislativo del Estado al declarar la nulidad de las normas estatales supletorias por considerarlas viciadas de competencia (2).

Hasta ahora, como es sabido, el TC ha rechazado sistemáticamente que el Derecho estatal supletorio sea nulo, ya que su validez está plenamente justificada por el diferente nivel competencial que caracteriza el proceso autonómico (3). Precisamente éste es el punto de partida de las sentencias comentadas, pues consideran que si todas las CC.AA. han asumido las competencias normativas en materia de transporte intracomunitario y urbanismo, el Estado carece de competencia para aprobar una regulación que nace con vocación de supletoriedad. Sin embargo, no tienen en cuenta la singular naturaleza jurídica de las Ciudades de Ceuta y Melilla en las que la legislación estatal anulada era directamente aplicable, aunque

---

*riedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas, «REDA», núm. 93, 1997, págs. 83 ss. Sobre la STC 61/1997, vid. J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER Y URRUTIA, *La Ley del Suelo después de la sentencia del TC de 20 de marzo de 1997*, Madrid, 1997, en especial págs. 95 ss., y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español*, «REDA», núm. 94, 1987, págs. 189 ss.*

(2) Las sentencias parecen recoger las opiniones de J. BALZA AGUILERA y P. DE PABLO CONTRERAS, *El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*, «REDA», núm. 55, 1987, págs. 381 ss., quienes afirman que el progresivo desarrollo del Estado autonómico implica una limitación al poder legislativo general y, fundamentalmente, de I. LASAGABASTER HERRARTE, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Madrid, 1991. Este autor considera que la supletoriedad es una regla transitoria hasta la aprobación de los Estatutos pues, cuando las CC.AA. asumen las competencias normativas, a ellas les corresponde regular la materia de modo que el Estado no puede modificar las normas estatales anteriores (en especial, págs. 80-81).

Sin embargo, ésta no es la posición doctrinal mayoritaria. Sin entrar ahora en otros problemas, fundamentalmente la posibilidad de autointegración del ordenamiento autonómico, la supletoriedad del Derecho estatal, como regla de relación de ordenamientos, determina el grado de eficacia de la norma estatal según las competencias normativas de las Comunidades Autónomas. La aprobación de las normas autonómicas desplaza la norma estatal, que sigue siendo válida. Por ello, la progresiva consolidación del Derecho autonómico reduce la aplicación supletoria del Derecho estatal, pero no afecta a su validez. Vid., entre otras obras generales sobre el tema, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, I, pág. 412, y F. BALAGUER CALLEJÓN, *La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal*, núm. 124 de esta REVISTA, 1991, págs. 95 y ss.

Significativa es la posición de I. DE OTTO Y PARDO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, «REDC», núm. 2, 1981, págs. 57 y ss., recogido en *Estudios sobre el Derecho Estatal y Autonómico*, Madrid, 1986, por donde cito (págs. 66-67), que sostiene: «mientras que en el Estado federal las limitaciones del poder de la Federación se hace limitando materialmente su validez, en el caso del Estado regional el poder del Estado se halla sometido únicamente a límites de vigencia» (pág. 66), por lo que «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» (cursiva del autor).

(3) Vid., entre otras muchas, las SSTC 5/1981, de 13 de febrero; 69/1982, de 23 de noviembre; 85/1983, de 25 de octubre; 95/1984, de 18 de octubre; 125/1984, de 20 de diciembre; 95/1986, de 10 de julio; 152/1988, de 20 de julio; 15/1989, de 26 de enero; 64/1989, de 6 de abril; 62/1990, de 30 de marzo; 220/1992, de 11 de diciembre y 112/1995, de 6 de julio.

en sus Estatutos asuman competencias sobre estas materias (4). Por tan simple motivo, no debieron anularse unas normas estatales no supletorias para parte del territorio nacional.

Sin perjuicio de la indudable trascendencia de esta circunstancia, la STC 118/1996, que contiene un razonamiento más amplio y detallado sobre la supletoriedad del Derecho estatal que la 61/1997, se muestra especialmente preocupada por deducir sus conclusiones de su propia jurisprudencia, que explicaría el fallo (5). A tales fines, la sentencia confiesa que sólo revisa interpretaciones anteriores que admitían normas supletorias allí donde el Estado era competente para dictar la legislación básica. Lo primero que sorprende es que esta revisión se produce en una materia, el transporte terrestre, que se reparte en base al criterio territorial, y no responde al esquema legislación estatal básica-normación autonómica de desarrollo. Pero, al margen de este dato, lo cierto es que, como tendremos ocasión de comprobar, el TC no ha tenido en cuenta otros criterios y principios constitucionales que sí valoró con anterioridad.

El TC analiza el significado de la supletoriedad del Derecho estatal diferenciando un aspecto formal (las facultades del legislador estatal para declarar la supletoriedad) y un aspecto material (si donde el Estado carece de una competencia específica puede dictar normas supletorias) (FJ 3.º de la STC 118/1996).

Desde el punto de vista formal, la supletoriedad del Derecho estatal es una regla constitucionalmente prevista que se dirige al aplicador del Derecho que detecte una laguna o vacío normativo, por lo que no le corresponde al legislador estatal precisar qué normas tienen tal carácter. La STC 118/1996 afirma:

*«La supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes y por imperativo de la última frase del artículo 149.3» (FJ 6.º).*

*«... lo que el Estado puede y debe hacer en el ámbito que nos ocupa es determinar cuáles de sus normas son aplicables a las Comunidades Autónomas, evitando disponer nada acerca de una supuesta aplicabilidad supletoria que ni se produce necesariamente ni puede, por eso mismo, afirmarse en abstracto: estamos ante una aplicación eventual que (ex art. 149.3 CE) ha de llevar a cabo, en cada caso concreto, el aplicador del Derecho que detecte una laguna, y no puede, por tanto, configurarse por el legislador estatal» (FJ 9.º).*

---

(4) Este dato sí fue considerado por el TC antes de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla (Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo). La STC 103/1989, de 8 de junio, relativa a acuicultura y marisqueo, señala que la competencia ha sido asumida por todas las CC.AA. en base al artículo 148.1.11 pero que existe «una zona de parte del litoral nacional no integrada en Comunidades Autónomas».

(5) En el mismo sentido, vid. J. BARNES, *Una reflexión...*, cit., pág. 88.

De esta forma, para el TC precisar cuándo debe aplicarse el Derecho estatal supletoriamente no corresponde al legislador, sino al operador jurídico cuando detecta la inexistencia de norma autonómica. De ahí deriva la inconstitucionalidad formal de los preceptos de las leyes estatales que reconocían su carácter supletorio, es decir, del artículo 2 de la LOTT y de la Disposición Final tercera del TRLS (6). Sin embargo, las consecuencias derivadas de esa inconstitucionalidad formal no son idénticas en las dos sentencias; en la STC 118/1992, la nulidad del artículo 2 no excluye que el TC analice si esos preceptos, que el legislador estatal reconoce supletorios, lo son materialmente (7). Por el contrario, el argumento formal se aplica rígidamente en la STC 61/1997, pues el TC anula todos los artículos supletorios del TRLS sin examinar su contenido, y se proyecta sobre la Disposición derogatoria, que es anulada porque el Estado no puede modificar su legislación cuando todas las CC.AA. han asumido la competencia (8). Este diferente tratamiento puede explicarse porque en el TRLS el legislador estatal sí precisa qué preceptos son legislación estatal básica o plena por basarse en títulos competenciales concurrentes en la materia. Por el contrario, la LOTT no se pronuncia ni sobre los distintos títulos competencias estatales que concurren en el transporte ni sobre el concreto ámbito de aplicación de la ley, salvo los preceptos que expresamente declaraba supletorios.

---

(6) El artículo 2 de la LOTT establece que las disposiciones de la Ley son de aplicación directa a los transportes de competencia estatal pero se aplicarán a los de competencia autonómica y local con el «carácter supletorio o directo que en cada caso corresponda», afirmando expresamente la supletoriedad de concretos preceptos. El TC declara inconstitucional y nulo este inciso, estimando así la nulidad pretendida por la Generalidad de Cataluña —el recurso de inconstitucionalidad que interpone el Parlamento catalán también incluye este precepto pero sin solicitar un pronunciamiento expreso de nulidad—.

En la STC 61/1997, el TC declara la inconstitucionalidad y la nulidad de la Disposición final tercera del TRLS de 1992, que determina que los preceptos que no tengan la consideración de legislación plena o básica en virtud de lo dispuesto en esa misma disposición final «serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias».

(7) En este análisis, el TC anula la regulación relativa al transporte urbano, al considerarla estrictamente supletoria (FJ 37). Sin embargo, los artículos relativos a los Centros de Información y Distribución de Cargas no son anulados sino declarados inaplicables en Cataluña (FJ 39). Recordemos que la STC 184/1981, de 16 de noviembre, ya había declarado que la competencia al respecto corresponde a las CC.AA. que han asumido las competencias en relación con los transportes autonómicos, por lo que esta regulación, igual que en el transporte urbano, también es supletoria para todas las CC.AA., como había reconocido el legislador estatal. Más confusa resulta la doctrina constitucional en relación con las estaciones de autobuses pues el TC afirma: «corresponderá al Estado, si se trata de estaciones relativas a transporte por carretera de ámbito supraautonómico, y a la Generalidad en otro caso» (FJ 39). Esta interpretación resulta sorprendente y contradictoria con la propia naturaleza de las estaciones, que son centros destinados a la llegada y salida de autobuses, cuya regulación y régimen jurídico poco tiene que ver con el «lugar» de donde procede un autobús, o cuál es su destino.

(8) Al no analizarse materialmente los preceptos que el legislador estatal había reconocido supletorios, el TC no tiene en cuenta los posibles títulos competenciales estatales, fundamentalmente derivados del artículo 149.1.18, que podrían concurrir en algunos de los anulados; por ejemplo, en relación con la nulidad de pleno derecho de las reservas de dispensación que se contuvieren en Planes y Ordenanzas (art. 134.2) o respecto a la aplicación a los procedimientos sancionadores de las reglas previstas en la legislación de procedimiento administrativo (art. 273.2).

Este argumento formal conecta con la jurisprudencia que considera inconstitucionales las normas estatales meramente interpretativas, sin contenido material alguno (9). Desde este planteamiento estrictamente formal y prescindiendo ahora de la supletoriedad material, *la regulación supletoria sería constitucional si el legislador estatal sólo señala los preceptos que son legislación estatal básica o plena como consecuencia del ejercicio de las competencias estatales, sin precisar la supletoriedad de los demás. El principio de seguridad jurídica quedaría, además, plenamente garantizado.*

El criterio material que el TC elabora en relación con la supletoriedad del Derecho estatal resulta de más difícil comprensión. La STC 118/1996 señala que:

*«El Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria en materias sobre las cuales carece de todo título competencial; el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula atributiva de competencia... cualesquiera norma precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es» (FJ 6.º).*

Por esta razón, la STC 118/1996 concluye que, en las materias en las que todas las CC.AA. han asumido competencias normativas, el Estado no puede dictar una norma aplicable supletoriamente salvo que lo justifique en un título competencial propio:

*«En resumen, el hecho de que el legislador estatal disponga la aplicabilidad de sus normas a las CC.AA. sólo es constitucionalmente legítimo allí donde se halla habilitado por un título competencial específico, que le permita disponer tal cosa; pero donde carece de él no puede atribuírselo con base a la supletoriedad, pues, como hemos visto, la determinación de si ha de producirse o no la aplicación supletoria del Derecho estatal no le corresponde a él» (FJ 8.º).*

Esta idea se repite en la STC 61/1997:

---

(9) Aunque este criterio tiene su origen en la STC 76/1983, se aplicó después en un supuesto distinto al declarar la nulidad del artículo 5 de la LRBRL en la STC 214/1989, de 21 de abril, por considerarlo un precepto meramente interpretativo, sin contenido material. De esta forma, el TC prohibía al legislador estatal lo que debe realizar continuamente cualquiera que tenga que determinar la legislación aplicable a cualquier cuestión de régimen local. Aunque esta doctrina pueda discutirse, lo cierto es que el TC está aplicando un criterio semejante en relación con la supletoriedad de las normas estatales, pues el aplicador del Derecho autonómico debe hacer lo que no puede el legislador estatal y, desde este punto de vista, las sentencias comentadas no son novedosas. Los riesgos que para la seguridad jurídica suscita esta interpretación del Pleno son puestos de relieve por M. JIMÉNEZ DE PARGA en su voto a la STC 61/1997. En el mismo sentido, J. BARNES, *Una reflexión...*, cit., pág. 92.

«Dado que a partir de los artículos 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, la competencia exclusiva sobre la materia urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de título competencial específico que así lo legitime, sin que, por otra parte, el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149. 3 *in fine* CE» (FJ 12.º.b).

La inconstitucionalidad de los preceptos supletorios del TRLS por falta de competencia del legislador estatal se proyecta sobre su Disposición derogatoria pues, a juicio del TC, la supletoriedad tampoco juega en sentido negativo, y no permite que el Estado modifique su propia legislación:

«es decir, *tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio derecho*, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad cual es la de que, con la constitución de los órganos de poder de las Comunidades Autónomas, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria potencialmente indefinida del ordenamiento estatal» (FJ 12.º.d).

Como fácilmente puede comprobarse, las referidas sentencias implican un cambio sustancial con la doctrina constitucional anterior, pues parecen identificar cualquier norma supletoria con una invasión competencial y, por ello, sería nula. Además, surge la duda sobre si, con esta jurisprudencia, la supletoriedad se ha convertido en una simple disposición transitoria que pierde sentido con la consolidación del Estado autonómico (10). No parece que ésa sea la intención del TC, pues admite que el Estado dicte normas supletorias si se justifican en un título competencial propio.

Precisamente la vinculación entre supletoriedad y título competencial estatal que realiza el TC dificulta la comprensión de su doctrina. ¿Qué significa la negación del poder estatal para dictar normas supletorias sin título

---

(10) Vid. al respecto J. BARNES, *Una reflexión...*, cit., en especial págs. 80-91. Mucho más crítico se muestra T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El desconcertante...*, cit., págs. 194-195.

lo competencial que las ampare? O, mejor, ¿en qué materias tiene el Estado un título competencial que le permita dictar normas con carácter supletorio? No es fácil precisar qué sentido tiene la afirmación de que «cualquiera norma *precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique*», pues en la mayoría de las materias la competencia estatal sólo comprende una parte de la regulación; por ello, con carácter general y salvo concretas excepciones (11), la relación que establece el TC entre supletoriedad y títulos competenciales estatales resulta contradictoria, pues si el Estado dicta una norma al amparo de cualquiera de sus títulos competenciales, esa norma será legislación básica o plena según el título competencial invocado pero no supletoria de la normativa autonómica. En mi opinión, esta relación entre supletoriedad y títulos competenciales estatales es errónea y no tiene en cuenta el significado de la supletoriedad desde una perspectiva general del modelo de Estado constitucionalmente garantizado, que muestra cómo la supletoriedad juega en un plano diferente.

## II. LA VALIDEZ DE LA NORMA ESTATAL SUPLETORIA NO DEPENDE DE LOS «TÍTULOS COMPETENCIALES ESTATALES»; LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL Y SU DESPLAZAMIENTO POR EL LEGISLADOR AUTONÓMICO EN EL ESTADO CONSTITUCIONALMENTE GARANTIZADO

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, juega al margen de las competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma, pues no se discute que la norma estatal es supletoria si la competencia corresponde a la Comunidad. Así se confirma en los Estatutos de Autonomía que prevén expresamente la supletoriedad del Derecho estatal en materias de competencia autonómica exclusiva cuando no exista Derecho propio (por ejemplo, arts. 21 y 26 de los Estatutos vasco y catalán, respectivamente). Por tanto, es evidente que *la supletoriedad no es un título universal de atribución de competencias al Estado pero tampoco es, en sí misma, un límite al poder legislativo estatal*. Y esto es lo que hacen las sentencias comentadas, y significativamente la 61/1997, al prohibir que el Estado derogue su propio derecho. Quizá la confusión entre supletoriedad y competencia derive de la redacción del artículo 149.3, que, como es sabido, también contempla la prevalencia del Derecho estatal y la cláusula de cierre del reparto de competencias (12).

(11) Una de ellas es precisamente el transporte pues al ser la competencia estatal plena para regular los supraautonómicos, se asegura una regulación estatal general y completa de toda la materia. Por esta razón, la STC 118/1996 no ha tenido en la práctica la misma trascendencia que la STC 61/1997, que ha provocado un auténtico caos normativo, como señala T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El desconcertante...*, cit., pág. 195 en especial.

(12) I. DE OTTO Y PARDO, *Estudios...*, ob. cit., pág. 68, conecta la competencia normadora ilimitada del Estado con la regla de la prevalencia del Derecho estatal. Aunque, a mi juicio, no existe en la Constitución un límite general al poder legislativo del Estado, coincido

*El poder legislativo de las Cortes Generales se reconoce en el artículo 66 de la Constitución* —no en el 149.3—, que, además, lo conecta directamente con el modelo de Estado que consagra el Título preliminar de la Constitución y los principios de soberanía y unidad jurídica, que reconocen el ordenamiento estatal como un ordenamiento general y completo (13). Así lo ha entendido también el TC en distintas ocasiones desde la STC 76/1983, de 5 de agosto (14):

«no cabe duda que las Cortes Generales como titulares de la “potestad legislativa del Estado” (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello» (FJ 4.º).

En este conexto, *la supletoriedad del Derecho estatal permite asegurar el cumplimiento de concretos fines, reglas, valores o principios constitucionalmente legítimos, que se añaden a los de unidad y soberanía, y garantiza el cumplimiento de la propia Constitución y el modelo de Estado —Social, de Derecho y Autónomo— que consagra* (15). Los derechos de los ciudadanos, los principios rectores de la política social y económica, los principios de unidad, jurídica y económica, y solidaridad... podrían resultar incumplidos e incluso violados si, ante la inactividad autonómica en materias de su competencia, el Estado no pudiera aprobar una regulación general y supletoria que los garantice y, con ello, asegure el cumplimiento de la Constitución, significativamente de la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del artículo 9.3 de la Constitución. El principio de razonabilidad y eficacia explica, sin más, que se modifiquen las leyes estatales, dispersas, obsoletas o inadecuadas jurídica-

---

con G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, Madrid, 1991, págs. 554 y ss., que critica la vinculación entre la supletoriedad y la prevalencia. La supletoriedad presupone la existencia de una laguna o la ausencia de norma autonómica, mientras que la prevalencia del Derecho estatal sólo juega cuando entran en conflicto en una materia o situación fáctica normas estatales y autonómicas válidas y eficaces por basarse en títulos competenciales diferentes (vid. L. COSCULLUELA, «El control de las leyes autonómicas reguladoras de materias cuya legislación básica corresponde al Estado», en *La protección jurídica al ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, Madrid, 1993, III, pág. 1748).

(13) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 7.ª ed., Madrid, 1996, ponen de relieve que la supletoriedad es «la expresión de un principio de fondo más relevante: el Derecho del Estado es el Derecho general o común, orgánicamente completo, en tanto que el Derecho autonómico es un Derecho especial» (pág. 341); «la cláusula de supletoriedad asegura la composición unitaria de un verdadero sistema jurídico nacional, no obstante, su fraccionamiento en ordenamientos territoriales autónomos de cierta intensidad» (pág. 343). En los mismos términos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Madrid, 1985, pág. 367, y S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, ob. cit., I, pág. 410.

(14) Vid., además, las SSTC 5/1981, de 13 de febrero; 227/1988 y 103/1989.

(15) Esta sería la función constitucional que le corresponde a la supletoriedad del Derecho estatal. Sobre esta idea, vid. R. GÓMEZ FERRER, *Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional*, núm. 113 de esta REVISTA, en especial pág. 28.

mente (16). Una simple lectura del listado de materias del artículo 148 de la Constitución permite comprobar cómo se atentaría contra esas reglas constitucionales si, ante la inexistencia de norma autonómica, el Estado no pudiera aprobar una regulación supletoria. Además, el principio de lealtad constitucional implica, como afirma el propio TC (17), la búsqueda de métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad, y la aprobación por el Estado de una norma general, que se aplique directa o supletoriamente a las CC.AA. según lo deseen, es, como tendremos ocasión de comprobar, uno de esos métodos constitucionalmente legítimos.

La supletoriedad, por tanto, no puede explicarse partiendo de los títulos competenciales estatales, sino de la concepción del Estado que la Constitución consagra, que impone la necesidad de regular determinadas cuestiones que no pueden depender de la actividad o inactividad autonómica. La doctrina se ha referido a la normativa estatal supletoria necesaria para la efectividad de la legislación básica o para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea (18)... En estos casos es fácil comprobar que las normas supletorias persiguen asegurar el cumplimiento de otros principios o reglas constitucionales, y no concretos títulos competenciales estatales. Por ejemplo, en régimen local, la autonomía municipal constitucionalmente garantizada no puede quedar a la libre disposición de las CC.AA. pues, si permanecieran inactivas y no admitiésemos una regulación estatal completa, se condicionaría e incluso impediría el adecuado desarrollo de las Corporaciones Locales. No se trata sólo de garantizar la efectividad de la competencia estatal para establecer la legislación básica, sino de asegurar el cumplimiento de los artículos 137 y siguientes de la Constitución. Del mismo modo, el Derecho comunitario resulta incumplido si, ante la inactividad autonómica, el Estado no dicta normas supletorias que están plenamente legitimadas no por títulos competenciales estatales, sino por exigencia del artículo 93 de la Constitución. Nótese que, si aplicamos literalmente las afirmaciones de las SSTC 118/1996 y 61/1997, en ninguno de

---

(16) Vid. STC 96/1996, de 30 de mayo.

(17) Vid., entre otras, SSTC 13/1992, 237/1992 y 68/1996.

(18) Vid. J. BARNES, *Una reflexión...*, cit., pág. 86: el Estado podría aprobar normas supletorias que sean necesarias para la efectividad de las bases pues «no sería el mero *horror vacui*, el factor legitimante de la aplicación 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*» (cursiva del autor); en pág. 94 añade que tampoco podrían tacharse de invasoras las normas supletorias estatales dictadas para la efectividad de las directivas comunitarias; igualmente, F. BALAGUER CALLEJÓN, *La integración...*, cit., pág. 134, que además considera que la supletoriedad es necesaria para cubrir el vacío derivado de la suspensión de las normas autonómicas cuando el Gobierno invoca el artículo 161 de la Constitución. S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, págs. 110-111, critica el uso sistemático de la supletoriedad en materias de competencia legislativa autonómica pero admite las normas supletorias estatales como técnica preventiva cuando sea presumible razonablemente el incumplimiento del Derecho europeo.

estos supuestos el Estado podría aprobar normas supletorias pues no se dictan en base a título competencial alguno, con el consiguiente riesgo de incumplimiento de la propia Constitución (19). Realmente en estos dos ejemplos, que, como veremos, han sido analizados por el TC, son reglas distintas de las derivadas del artículo 149.1 las que explican la supletoriedad, que, además, no atenta contra las competencias autonómicas; el desplazamiento de la norma estatal se produce cuando las CC.AA. aseguren el cumplimiento de la Constitución aprobando la regulación necesaria.

Sin perjuicio de todo esto, el Estado no puede utilizar su poder legislativo para violar las reglas constitucionales de distribución de competencias o la autonomía constitucionalmente garantizada, pues naturalmente el legislador está obligado a respetar la Constitución. Desde este punto de vista, el poder legislativo del Estado es general e ilimitado y el Derecho estatal siempre válido, aunque puede inaplicarse incluso supletoriamente cuando pueda ser contrario a la autonomía. Tal circunstancia se produce cuando *la norma estatal supletoria tiene la única y exclusiva finalidad de obligar a las CC.AA. a regular la materia para eludir la aplicación supletoria*, pues a ellas les corresponde decidir si regulan o no las materias de su competencia. *Si el legislador autonómico considera que tal materia debe permanecer sin regulación alguna en su C.A., es suficiente aprobar una ley formal que desplace la norma estatal supletoria*. Sin embargo, ni siquiera en este supuesto procede declarar la nulidad de la norma estatal. Al respecto es fundamental la STC 147/1991, que, como veremos con detenimiento, declara inaplicables preceptos supletorios pero no los anula por dos razones elementales: primera, porque la nulidad sólo podría establecerse después de analizar pormenorizadamente todos los Estatutos de Autonomía; y, segunda, porque la nulidad afectaría a aquellas CC.AA. que voluntariamente han aceptado la normativa estatal:

«Esto supone que en cada conflicto en el que una Comunidad reivindique su competencia frente a dicha clase de normas estatales tendría que examinarse si se trata de competencias que corresponden en exclusiva a todas las Comunidades Autónomas, pues si así no fuese el Estado tendría competencia para dictarlas en relación con aquellas Comunidades que no hubieran adquirido tal exclusividad. Por lo tanto, a la resolución de dicho conflicto se añadiría la dificul-

---

(19) No obstante, para R. ALONSO GARCÍA, las conexiones entre el referido artículo 93 y la competencia estatal del artículo 149.1.3.<sup>a</sup> constituyen un título competencial estatal suficiente para dictar las normas supletorias que sean necesarias para la ejecución del Derecho comunitario; por ello, concluye que la nueva interpretación de la supletoriedad que realizan las sentencias comentadas no altera la jurisprudencia constitucional anterior que admite sin dudas la supletoriedad del Derecho estatal como garantía del cumplimiento del Derecho europeo. Vid. *Supletoriedad del Derecho estatal y ejecución del Derecho comunitario*, que se publicará en la «Gaceta Jurídica de la CE», Bol. núm. 23 (1997), cuyo original me facilitó amablemente el autor.

*tad de examinar con detalle todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía con el fin de determinar si la competencia exclusiva viene o no atribuida con alcance universal a todas las Comunidades, puesto que de no ser así no podría declararse nula por incompetencia la norma estatal sino únicamente como inaplicable en el territorio de la Comunidad que, habiendo planteado el conflicto, resultase tener la competencia exclusiva sobre la materia; debe por ello evitarse un pronunciamiento de nulidad total que además afectaría a Comunidades que no han impugnado la norma estatal, quizás por seguir la política legislativa de considerar apropiada la normativa estatal y, por tanto, decidir el aplicarla mientras no consideren oportuno desplazarla a un grado supletorio mediante la aprobación de una reglamentación propia.»*

La obviedad de estos argumentos es tal que sorprende que las SSTC 118/1996 y 61/1997 invoquen repetidas veces esta sentencia y no hayan tenido en cuenta las razones que esgrime para rechazar la nulidad del Derecho estatal supletorio.

En resumen, a mi juicio, el poder legislativo del Estado es general e ilimitado y la validez del Derecho estatal no depende de las competencias asumidas por las CC.AA., sino del propio modelo de Estado constitucionalmente garantizado. El legislador autonómico debe desplazar la norma supletoria para que no se aplique en su territorio, aunque el alcance de esta operación depende de la trascendencia constitucional de lo regulado. Así, en aquellos supuestos en los que la norma estatal supletoria sólo pretende obligar a las CC.AA. a regular una materia, afectando con ello a su propia autonomía, el desplazamiento puede operarse por una ley formal, sin contenido material alguno. Por el contrario, cuando la norma estatal supletoria garantice fines constitucionalmente legítimos, su desplazamiento debe realizarse regulando la materia pues corresponde a la C.A., en el ejercicio de sus competencias, asegurar el cumplimiento del principio, valor o regla constitucional.

De esta forma, y sin perjuicio de que en ocasiones pueda resultar complejo precisar cómo debe desplazarse la norma estatal supletoria, la aplicación práctica es mucho más sencilla que la que resulta de la interpretación realizada por las sentencias comentadas. El TC afirma la nulidad por incompetencia de las normas estatales supletorias porque, asumida la competencia normativa por las CC.AA., a ellas les corresponde decidir cuándo y cómo regular la materia. Tal efecto se alcanza mediante la aprobación de la norma autonómica que desplace la estatal, mientras que la nulidad del Derecho estatal supletorio abre la puerta a mayores conflictos que los que las sentencias comentadas pretendían solucionar. Esta declaración de nulidad plantea numerosos interrogantes, problemas y dudas, que apuntamos en las siguientes reflexiones; una interpretación literal de esta jurisprudencia podría provocar un uso abusivo por el Estado de sus «títulos compe-

tenciales» e, incluso, la necesidad de utilizar las leyes de armonización del artículo 150.3 para garantizar los intereses generales, que podrían sufrir ante la inactividad autonómica. En uno u otro caso, aumentaría la conflictividad en las relaciones Estado y Comunidades Autónomas, con el consiguiente riesgo para la autonomía constitucionalmente garantizada; ¿deben las CC.AA. recurrir *ad cautelam* toda regulación estatal supletoria? Si ello fuera así, el TC debería intervenir continuamente para pronunciarse sobre la nulidad por incompetencia del Derecho estatal supletorio. Esta impugnación no sería necesaria si la norma estatal supletoria es válida pero inaplicable cuando las CC.AA. dicten su propia normativa cuándo y cómo decidan. Sólo desde un punto de vista práctico, es evidente que resulta más sencillo aprobar una norma que desplace la estatal supletoria que recurrirla para anularla; ¿debe el TC realizar un exhaustivo análisis de las competencias que, en cada materia han asumido todas las CC.AA.? La supletoriedad material de la norma estatal sólo podrá afirmarse previo estudio detenido no sólo del artículo 149.1 de la Constitución, sino también de todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía y las concretas competencias asumidas por cada C.A., que no siempre son las mismas incluso después de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. ¿No está haciendo el TC lo que prohíbe al legislador estatal?, ¿no está «obligando» a que las CC.AA. adopten su propia normativa, aunque no lo descen, aunque no hayan impugnado la normativa estatal supletoria por voluntariamente aceptar que se aplique en su territorio? (20).

La jurisprudencia constitucional anterior a las sentencias comentadas afirma la validez de la norma estatal supletoria por exigencias de otros fines constitucionalmente garantizados, distintos de los títulos competenciales. Las SSTC 118/1996 y 61/1997 pretenden justificar la inconstitucionalidad y nulidad del Derecho estatal supletorio en su doctrina previa, pero su análisis detenido refleja precisamente lo contrario.

### III. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ANTERIOR Y LA VALIDEZ DEL DERECHO ESTATAL SUPLETORIO

En efecto, al enjuiciar la supletoriedad del Derecho estatal, la jurisprudencia constitucional no sólo ha tenido en cuenta el diferente nivel competencial, sino también las características de la materia regulada. Es significativa la STC 15/1989, de 26 de enero, que legitima la aprobación de la LGDCU en atención a la singularidad de la materia. La defensa del consumidor y usuario es una materia particularmente amplia, tiene contornos imprecisos, carácter pluridisciplinar y concurren diversos títulos competenciales estatales; además, se prevé expresamente en el artículo 51 de la Constitución que, aunque no es evidentemente un título atributivo de com-

---

(20) En este sentido, vid. J. J. GONZÁLEZ-BERENGUER Y URRUTIA, *La Ley del Suelo...*, ob. cit., pág. 104, y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El desconcertante...*, cit., pág. 195.

petencias, debe estar presente en toda regulación, estatal o autonómica. Esto explica, a juicio del TC, que se dicte una ley general sobre la materia, que no excluye el análisis de sus concretos preceptos para precisar si el Estado se ha excedido en el ejercicio de sus competencias y el grado de aplicación de sus preceptos a las CC.AA.: «los excesos competenciales que pudieran detectarse en la Ley no siempre abocarán ineludiblemente a la declaración de inconstitucionalidad, sino a la de su ineficacia o inaplicabilidad directa en función de que las Comunidades Autónomas dispongan de esas competencias».

La materia regulada también se tiene en cuenta para reconocer la validez de normas estatales supletorias que cubran el vacío normativo no sólo transitoriamente hasta la aprobación de la regulación autonómica, sino también como solución a una hipotética inactividad autonómica. La STC 214/1989, de 21 de diciembre, diferencia el título competencial estatal para fijar las bases del régimen local y el poder normativo general del Estado. La Junta de Galicia alega la inconstitucionalidad de la Disposición Final 1.ª de la LRBRL, que autoriza al Gobierno a actualizar los reglamentos locales, pero el TC afirma:

«... el hecho de que al Estado se le haya atribuido la competencia exclusiva para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, *en nada le imposibilita —todo lo contrario— para poder establecer un marco normativo general regulador del “régimen local”*, ya que el Derecho estatal es, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 de la Constitución)... Es evidente, pues, que la mera habilitación legal para que pueda dictarse esa normativa global o de conjunto ninguna lesión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia conlleva. No hay tampoco “uniformización” alguna del régimen local, porque con ello no se produce desapoderamiento competencial alguno de las Comunidades Autónomas. Antes bien, con ello *el Estado atiende a una exigencia fundamental, que no es otra que la de prevenir un marco normativo general que venga a cubrir no sólo las consecuencias resultantes de los diferentes niveles competenciales existentes en la materia entre unas y otras comunidades, sino también la simple inactividad normativa que transitoriamente, o no, pueda producirse en aquellas Comunidades Autónomas con competencia para desarrollar las normas básicas estatales*» (FJ 30).

La existencia de una normativa estatal general se explica no en la existencia de un título competencial, que sólo comprende la legislación básica en la materia, sino en la necesidad de que las Corporaciones Locales cuenten con un marco normativo que permita la efectiva realización de la auto-

nomía local (21). Igualmente la STC 62/1990, de 30 de marzo, en relación con la Disposición Transitoria primera de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, señala que:

*«Con la misma se pretende evitar lagunas en una materia que, por afectar al ejercicio de una potestad jurisdiccional, fundamento y soporte del sistema democrático, no admite los vacíos que pudieran derivarse de la falta de ejercicio por parte de las CC.AA. de la competencia para localizar la capitalidad de los partidos judiciales de sus respectivos territorios, teniendo el alcance de norma y carácter supletorio, lo que viene reconocido al Derecho estatal en el artículo 149.3 in fine CE con la finalidad de evitar vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico.»*

En estas dos sentencias no existe, a mi juicio, un título competencial estatal que justifique la norma supletoria, pero ésta es necesaria para la efectiva realización de las competencias estatales y por la trascendencia y fundamento constitucional de las materias reguladas, que sufrirían un claro atentado ante la inactividad autonómica.

Incluso el TC ha tenido en cuenta la necesidad de dictar normas supletorias que modifiquen legislación obsoleta, que debe actualizarse por el Estado ante la inactividad autonómica. Así, la STC 103/1989, de 8 de junio, en relación con la modificación de la legislación de cultivos marinos de 1961 y 1969, materia de competencia autonómica no ejercida, afirma:

*«No es reprochable, pues, la adopción de una Ley que discipline con el alcance supletorio que declara la Disposición adicional impugnada lo relativo a la acuicultura marina en todo el territorio nacional... por la propia finalidad reguladora de la Ley 23/1984, puesta de relieve en su Preámbulo, de ordenación de un sector de cierta importancia en todo el territorio nacional, acomodando la legislación estatal preexistente a los avances científicos en el desarrollo de los cultivos marinos» (FJ 4).*

En esta sentencia, además, el TC se pronuncia sobre si las disposiciones estatutarias, que prevén la aplicación del Derecho estatal hasta la aprobación de la normativa autonómica, impiden que las Cortes Generales deroguen o modifiquen la legislación estatal preestatutaria. La STC 103/1989, si-

---

(21) La STC 86/1982, de 23 de diciembre, también reconoce que el Estado, en materia de régimen local, puede dictar normas no básicas para evitar el vacío normativo: «mientras las normas de las CC.AA. no existan, es imprescindible que el Estado dicte las que juzgue necesarias para el desarrollo de su actividad» (FJ 5.º).

guiendo el criterio de la STC 227/1988 de 29 de noviembre (22), insiste en que el Estatuto carece de capacidad para impedir a las Cortes Generales el ejercicio de su poder legislativo, que se reconoce en el artículo 66 de la Constitución, pues el Derecho sigue siendo Derecho estatal, aunque se aplique supletoriamente en la Comunidad Autónoma (23). Estas sentencias añaden distintas razones que explican la modificación de la legislación preestatutaria supletoria:

*«Lo contrario llevaría a la consecuencia de que, hasta tanto legisle el Parlamento de Galicia sobre las materias de su competencia, la legislación del Estado previa al Estatuto quedaría indefinidamente congelada, singular y paradójico efecto éste que, como razonado queda, no se desprende en modo alguno de aquella norma transitoria, que carece de fuerza para cnervar la potestad de modificar o derogar las leyes del Estado que las Cortes Generales ostentan y que pueden ejercer según el modo que en cada momento estimen más oportuno»* (FJ 30 de la STC 227/1988).

*«La tesis mantenida por los recursos en este punto no sólo conduciría al otorgamiento de una rigidez absoluta, de indiscernible fundamento material, a las leyes estatales vigentes al tiempo de la adopción de cada Estatuto, sino también, y por necesaria consecuencia lógica, a una fragmentación, igualmente inaceptable, del Derecho estatal que fuera de aplicación, principal o supletoriamente, en las distintas partes del territorio nacional, conclusión ésta que, como fácil es comprender, contraría las más elementales exigencias tanto del principio constitucional de unidad como de la regla de supletoriedad del Derecho del Estado»* (FJ 3.º de la STC 103/1989).

En este repaso de la jurisprudencia constitucional es fundamental la STC 147/1991, de 4 de julio, que, como antes señalamos, se recuerda con insistencia en las SSTC 118/1996 y 61/1997. La sentencia resuelve distintos conflictos suscitados en relación con normas estatales sobre pesca de cerco en el caladero nacional, dictadas con vocación de supletoriedad en una materia asumida por todas las CC.AA. El TC ratifica la doctrina de las SSTC 227/1988 y 103/1989 sobre la imposibilidad de limitar el poder legislativo estatal para derogar o modificar sus propias normas y recuerda el

---

(22) La cuestión se había planteado en la STC 85/1983, de 25 de octubre, sobre procedimiento de ingreso en la función pública local, pero no fue analizada con detenimiento.

(23) Que el Derecho estatal es Derecho estatal, aunque se aplique supletoriamente en las CC.AA., se confirma en la jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990, de 29 de marzo, y 62/1990, de 30 de marzo) en relación con el recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, pues el Derecho estatal no se convierte en Derecho autonómico por la aplicación supletoria.

principio de plenitud del ordenamiento jurídico que persigue la supletoriedad del Derecho estatal. No obstante, el TC precisa que la supletoriedad

«no puede ser entendida en el sentido absoluto de que las normas que el Estado dicte con la específica finalidad de servir de Derecho supletorio en las Comunidades Autónomas, en todo caso y cualquiera que sea su contenido, no invaden nunca las competencias de esas Comunidades».

Por ello, la normación estatal aprobada con la finalidad de servir de Derecho supletorio estaría viciada de inconstitucionalidad por incompetencia si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el territorio autonómico. Sobre la base de estas consideraciones, afirma el TC:

«Será, por consiguiente, ilegítima, por invasión competencial, aquella ordenación estatal de materias que hayan sido deferidas por los Estatutos de Autonomía a la competencia exclusiva de todas y cada una de las respectivas Comunidades Autónomas y en relación con las cuales el Estado no invoque algún título propio que le permita dictar normas generales sobre dichas materias, puesto que *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*, lo cual las legitima para negar a dichas normas estatales alcance supletorio, *especialmente, cuando en ellas se establecen mandatos prohibitivos que, a pesar de su pretendido valor supletorio, resultan de aplicación directa*, mientras que la Comunidad Autónoma no decida someter la materia a reglamentación propia. Negarles dicha legitimación es tanto como imponerles, en contra de su voluntad, unas normas estatales en materias sobre las cuales el Estado no invoca título competencial distinto a la regla de la supletoriedad que no es, según se deja dicho, atributiva de competencias.»

De esta forma, el TC considera que el Estado no puede «utilizar» la supletoriedad para «obligar» a las Comunidades Autónomas a regular una determinada materia cuando a ellas les corresponde decidir si es precisa dicha regulación, y no sólo cómo debe hacerse. Pero tal conclusión no modifica, a mi juicio, la doctrina anterior sino que la completa, pues sólo se establece la inaplicación de la norma estatal supletoria que, por las razones antes señaladas, no es nula.

La supletoriedad del Derecho estatal se aborda nuevamente en la STC 79/1992, de 28 de mayo, en relación con los conflictos suscitados por varias CC.AA. contra órdenes ministeriales sobre regulación y concesión de subvenciones del FEOGA (CEE). Esta sentencia tiene en cuenta, como primer motivo, el diferente nivel competencial pero, como segunda razón, la necesidad de que el Estado dicte normas supletorias para cubrir inactividades autonómicas por exigencias del artículo 93 de las Constitución, que, como es sabido, determina la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario:

*«a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de las Comunidades Autónomas, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos (art. 93 CE, conforme al que ha de interpretarse también el alcance de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE)» (24).*

Además, esta sentencia añade un argumento de singular relevancia pues los derechos de los ciudadanos podrían sufrir si, ante la inactividad autonómica, no pudiera dictarse una norma estatal supletoria:

*«de lo contrario podría llegarse (y de hecho se hubiera llegado) a la absurda conclusión de que, ante la pasividad normativa de todas o algunas Comunidades Autónomas, los agricultores y ganaderos de las mismas no podrían percibir las ayudas que les corresponden según la reglamentación comunitaria aplicable, resultado éste que nunca puede quedar justificado en virtud de una rígida interpretación del orden constitucional de competencias y que, precisamente, una cláusula de cierre como la del artículo 149.3 CE contribuye a evitar».*

Como puede comprobarse, la jurisprudencia constitucional afirma la validez del Derecho estatal supletorio por razones diferentes de los títulos competenciales estatales, razones que no son valoradas por las sentencias comentadas.

---

(24) La Sentencia añade, «por último y decisivamente, porque la aplicabilidad de las ayudas del FEOGA en España, que es uno de los capítulos cuantitativamente más importantes de los recursos que se reciben de la CEE, afecta a las relaciones financieras del Reino de España con la Comunidad y a su equilibrio presupuestario, incidiendo de manera indirecta en la Hacienda General (art. 149.1.14.º CE). Si bien ello no priva a las Comunidades Autónomas de las competencias que les correspondan en la aplicación del Derecho derivado, sí justifica la adopción por el Estado de las normas con alcance eventualmente supletorio que sean precisas a fin de que esas relaciones financieras no queden al albur de la actividad o pasividad normativa de todas y cada una de las Comunidades Autónomas competentes en la materia» (FJ 3.º).

#### IV. LA ORDENACIÓN GLOBAL Y GENERAL DEL TRANSPORTE EN UNA LEY ESTATAL ES PLENAMENTE COHERENTE CON EL MODELO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

Como es sabido, la Constitución establece la competencia estatal exclusiva en relación con los transportes que discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21.º), pero todas las CC.AA. asumen, desde el primer momento, la relativa a los que se realizan dentro del territorio autonómico (art. 148.1.5.º). Este criterio territorial de delimitación de las competencias normativas es claramente insuficiente para regular una actividad que, precisamente, se caracteriza por la movilidad espacial y que debe ordenarse respetando la unidad de mercado y la libertad de circulación de personas y mercancías del artículo 139 de la Constitución. Así lo hemos puesto de relieve quienes nos hemos ocupado del tema (25).

Para evitar el riesgo de vertebración del mercado de transportes y una situación permanente de conflictividad, la legislación estatal establece una regulación general del transporte terrestre, sin diferenciar los de competencia estatal o autonómica, ni precisar cuáles de sus preceptos son directamente aplicables por basarse en títulos competenciales diferentes del transporte (legislación mercantil, básica en relación con las concesiones, planificación y coordinación general de la economía...). Pues lo cierto es que la intención del legislador es que los principios y reglas de la LOTT se apliquen en todo el territorio, de modo que la regulación por las CC.AA. no resulta imprescindible (26). Esta opción del legislador estatal puede ser

---

(25) Además de las obras generales sobre reparto de competencias estatales y autonómicas, pueden verse E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Madrid, 1993, págs. 158 y ss., y «Transportes», en la obra colectiva *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, Madrid, 1997, págs. 1341 y ss.; J. PIÑANES LEAL, *Régimen jurídico del transporte por carretera (La nueva legislación del Estado Autonómico y el Derecho Comunitario europeo)*, Madrid, 1993, en especial págs. 226 y ss.; J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, *Derecho público del transporte*, Pamplona, 1995, págs. 255 y ss.; L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Transportes», en *Derecho Administrativo Económico*, II, Madrid, 1991, y *Accidentes de autobuses, Estado autonómico y administración única*, «RVAP», núm. 35, 1993; E. GARCÍA MARTÍNEZ, *El sector transportes y la «cláusula de progreso»*, en la *Constitución española*, «Revista de Derecho Político», Nueva Época, núm. 49, 1986; M. PULIDO QUECEDO, *Competencias de Navarra en materia de ordenación de transportes por carretera*, «Revista Jurídica de Navarra», núm. 2, 1986; I. TOSAS I MIR, *La renovación de la ordenación sectorial de transportes, una labor que en el orden constitucional no se permite al Poder Central acometer unilateralmente*, «Autonomías», núm. 4, 1986, y M. M. VICENS MATA, *Algunas reflexiones sobre la nueva ordenación del transporte terrestre*, «Autonomías», núm. 9, 1988. Además, pueden consultarse las siguientes obras colectivas: *Seminario sobre transporte y regiones*, Madrid, 1980; *El Estado de las Autonomías y el sistema de transportes*, Madrid, 1983; *España y la política de transportes en Europa*, Madrid, 1986; *La distribución de competencias en materia de transportes en determinados Estados Federales*, Madrid, 1988; *Jornadas de estudio del nuevo marco ordenador de los transportes terrestres*, Barcelona, 1989, y *Estudios sobre el régimen jurídico del transporte*, dirigida por J. BERMEJO VERA, Zaragoza, 1990.

(26) Los propios empresarios del sector, reunidos en Madrid en el I Congreso Nacional, celebrado los días 7 y 10 de mayo de 1986, habían reclamado la necesidad de es-

contraria a la seguridad jurídica, pero se explica con una perspectiva general del modelo final perseguido (27). Este modelo sintéticamente se caracteriza porque las técnicas de intervención que prevé la Ley estatal son lo suficientemente flexibles como para que las CC.AA. puedan ordenar, si lo consideran necesario, sus propios transportes en el marco de la legislación estatal; porque la legislación estatal se muestra especialmente preocupada por asegurar que las CC.AA. participen en la adopción de las decisiones de la política nacional de transportes, es decir, en los transportes de competencia estatal; y, por último, porque simultáneamente el Estado delega en las CC.AA. todas sus funciones de ejecución en los transportes de su competencia utilizando el mecanismo constitucionalmente idóneo para ello, que es una Ley Orgánica del artículo 150.2 de la Constitución. Sólo desde estas consideraciones puede comprenderse la situación real que ha supuesto la aceptación por la mayoría de las CC.AA. de este planteamiento y la superación en la práctica de los numerosos conflictos de competencias que, de lo contrario, surgirían (28).

En efecto, de esta forma y al margen de la concurrencia de títulos distintos del transporte y la plena competencia estatal para regular los supraautonómicos, la regulación general de transportes no se justifica en título competencial estatal alguno, pues es consecuencia de una coordinación y colaboración normativa voluntariamente aceptada por el Estado y dieciséis Comunidades Autónomas, que es plenamente coherente con la estructura

---

tablecer un marco legal general y único para todo el transporte y la máxima coordinación entre las Administraciones Públicas para superar cualquier riesgo de vertebración del mercado.

(27) El recurso de la Generalidad de Cataluña solicita que se declare la inconstitucionalidad de la LOTT en su conjunto (salvo concretos preceptos) por ser una Ley general y global, que no diferencia los transportes de competencia estatal y autonómica ni precisa qué preceptos de la ley se justifican en otros títulos competenciales concurrentes. El TC rechaza esta impugnación porque la falta de habilitación denunciada por el alcance y generalidad de la ley exige analizar sus preceptos para comprobar si es cierto; no puede resolverse el recurso en un plano abstracto y general sino en base a cada título competencial y su posible abuso; y porque la idea de un marco normativo homogéneo está en la Exposición de Motivos y no en el texto legal (FJ 2.º). Este es el aspecto fundamental de la ley, pues de una simple lectura de su articulado se comprueba que en ningún precepto se diferencian las competencias estatales o autonómicas, hasta el extremo que el Estado ni siquiera precisa qué artículos de la Ley tienen el carácter de legislación básica o plena por la concurrencia de otros títulos distintos del transporte.

Esta indeterminación era una práctica frecuente en las leyes estatales de esta etapa que fue criticada por la doctrina —S. MUÑOZ MACHADO, *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid 1986, págs. 195 y ss.— y por el propio Tribunal Constitucional, que reacciona imponiendo al legislador que se pronuncie expresamente sobre los preceptos básicos por exigencias del principio de seguridad jurídica (SSTC 69/1988, 80/1988, 227/1988). El concepto formal de lo básico no es aplicado en la STC 118/1996, pues es el propio TC el que se pronuncia sobre títulos competenciales estatales concurrentes. Quizá el TC no ha querido aplicar a una ley de 1987 los criterios elaborados con posterioridad, dado el tiempo transcurrido entre la aprobación de la ley y la resolución de los recursos de inconstitucionalidad.

(28) Prueba de ello es que, desde 1987 y al margen de los que resuelve la STC 118/1996, los conflictos entre Estado y CC.AA. se han centrado en la separación del transporte y otras materias como tráfico y circulación de vehículos, seguridad industrial, cooperativas...

territorial del Estado y los principios de unidad y autonomía (29). Además, esta opción hacía innecesaria la aprobación de una ley de armonización que probablemente hubiera sido imprescindible si cada CA hubiera aprobado una normativa propia para los transportes realizados en su territorio (30). En este contexto, la legislación estatal, supletoria o directamente aplicable, no se justifica en ningún concreto título competencial, sino en los principios generales de estructuración del Estado tantas veces invocados por el TC, fundamentalmente la colaboración Estado y CC.AA. (31). Recordemos que la jurisprudencia constitucional desde la STC 18/1982, de 4 de mayo, ha sostenido que el deber de colaboración no es preciso justificarlo en preceptos concretos porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución, «pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, *el Estado no puede tratar de imponerlo mediante medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes, que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal*» (32). La aceptación por las CC.AA. de una normativa estatal general, supletoria solamente en teoría, no sólo es una vía plenamente coherente con la Constitución, sino que podemos considerarlo el método idóneo, que excluye utilizar mecanismos más rigurosos para mantener la unidad jurí-

(29) Además, pueden tenerse en cuenta otras razones constitucionalmente válidas para aprobar una norma general de ordenación del transporte como la necesidad de adecuar una legislación de 1947, obsoleta y difícilmente compatible con los principios de la Constitución económica, la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario, la garantía de la autonomía municipal...

(30) Esta posibilidad se apuntaba en la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley sobre el transporte de mercancías, presentada en 1981 por el Grupo Parlamentario Minoría Catalana. La proposición, que no fue aceptada en el Congreso, pretendía establecer unas reglas comunes y uniformes en la ordenación del transporte, que permitieran superar posibles riesgos para la unidad de mercado y la libertad de circulación.

(31) Esta vía consensuada no es un caso aislado. Por ejemplo, la modificación del artículo 42 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que realiza la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, al objeto de establecer reglas comunes de disolución de las Asambleas legislativas regionales para posibilitar que las elecciones autonómicas se realicen de forma simultánea. Las Comunidades Autónomas han modificado en dicho sentido sus respectivos Estatutos por voluntad política, no porque exista un título competencial estatal al respecto. M. REBOLLO PUIG, *Legislación autonómica de disciplina turística*, «Administración de Andalucía», núm. 8, 1991, pág. 41, pone de relieve el consenso alcanzado en Conferencia Sectorial entre Estado y Comunidades Autónomas para que sea una norma estatal la que regule las agencias de viaje, materia que se incluye en la competencia autonómica plena en relación con la «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial» (art. 148.1.18.<sup>o</sup>). Algo parecido ocurre en el deporte (competencia autonómica según el art. 148.1.9.<sup>o</sup>), pero que, por distintas razones (extraterritorialidad de la actividad, implicaciones internacionales, relación con la cultura...), se ha regulado en una ley general estatal, que evita las situaciones conflictivas. Vid. J. BERMEJO VERA, «Constitución y ordenamiento deportivo», en *Estudios sobre la Constitución Española...*, ob. cit., II, pág. 1545. Incluso en urbanismo, como señala T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El desconcertante...*, cit., págs. 190-191, hasta finales de marzo existía una misma cultura urbanística y un «consenso básico en torno a lo que podíamos llamar un auténtico *ius commune*, segregado día a día a lo largo de los tres últimos lustros».

(32) STC 80/1985, de 4 de julio.

dica o económica como sería la ley de armonización. En todo caso, resulta paradójico que la STC 118/1996 enjuicie la supletoriedad del Derecho estatal precisamente por un recurso interpuesto por la única C.A. que había aprobado una regulación propia general sobre todo el transporte de viajeros, aunque, curiosamente, no respecto al de mercancías (33).

---

(33) Sobre esta idea insiste JIMÉNEZ DE PARGA en el voto a la STC 118/1996: «una forma de ser autónomo es no ejercer las competencias asumidas hasta que se considere oportuno, sin estar condicionado por *horror vacui*», y recuerda que sólo Cataluña tiene su propia ley reguladora del transporte de viajeros, por lo que «la inactividad legislativa de las Comunidades sobre los transportes terrestres, con una sola ley, es un síntoma de su preferencia por la normativa estatal».

