

El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal

Jesús Leguina Villa
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

I

En estas dos primeras décadas de Estado Autonómico no han faltado ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha tenido que salir al paso de determinadas interpretaciones de la Constitución que tendían a desfigurar el funcionamiento del modelo de organización territorial del Estado en un sentido centralizador. De todas ellas, tal vez hayan sido la LOAPA, las subvenciones estatales y la legislación básica las cuestiones de mayor calado en las que la rectificación del Tribunal ha sido especialmente significativa para restaurar el equilibrio del sistema autonómico, amenazado por relecturas del texto constitucional o por prácticas legislativas incompatibles con dicho sistema. En esa dirección rectificadora se inscriben también las Sentencias 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo, que vienen a culminar una línea de evolución interpretativa sobre el significado que haya de darse a la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal recogida en el art. 149.3 de la Constitución.

Como también ocurriera en alguno de los anteriores litigios competenciales, singularmente en la LOAPA, la acogida inmediata que estas dos sentencias constitucionales ha encontrado entre los autores que han dado a conocer con premura su parecer ha sido hasta el momento mayoritariamente desfavorable. Aunque muchas de las legítimas opiniones discrepantes, expresadas por lo general en tono correcto, no han olvidado resaltar los puntos de coincidencia con la doctrina del Tribunal, tampoco han faltado, lamentablemente, algunas críticas airadas, tremendistas, que culpan

al Tribunal de contribuir irresponsablemente a desactivar los resortes unitarios del Estado y a la transformación de éste en un mosaico de taifas ingobernable. En el fondo de muchas de estas últimas críticas laten posturas ideológicas de signo neocentralizador que, más o menos embozadas en una inevitable retórica autonomista, ven con muy poca o ninguna simpatía el rumbo seguido por el proceso autonómico.

II

Frente a tales posiciones críticas, moderadas o acaloradas, lo primero que hay que recordar es que el Tribunal Constitucional no ha modificado su doctrina sobre la supletoriedad en las dos sentencias citadas, pues en lo sustancial dicha doctrina había sido elaborada en sentencias anteriores (de modo destacado en la STC 147/1991, de 4 de julio), sin que su formulación encontrara entonces excesivas discrepancias entre los autores. Apoyándose expresamente en esa doctrina, lo que ahora hace el Tribunal es extraer de ella *todas* sus consecuencias lógicas, depurándola de algunas incoherencias que la prudencia había aconsejado mantener hasta el momento. Tales inconsecuencias se referían, de un lado, a las materias de legislación compartida, que quedaban exceptuadas de la prohibición de creación de normas supletorias; y, de otro, al alcance del fallo de inconstitucionalidad, que limitaba éste a una simple ineficacia territorial de las normas estatales viciadas de incompetencia, descartando toda declaración de invalidez o anulación.

Durante los primeros años del Estado de las Autonomías¹, caracterizados por la heterogeneidad del proceso autonómico y por las disparidades competenciales entre las Comunidades Autónomas, el Estado hubo de seguir legislando en materias que en algunos casos ya habían sido incorporadas a los ordenamientos autonómicos. En la medida en que algunos territorios no habían accedido todavía a la autonomía política y en que las Comunidades Autónomas ya constituidas no habían podido o querido asumir competencias normativas sobre determinadas materias, no podía ser discutida la competencia del Estado para seguir legislando sobre tales materias *todavía* no autonómicas. Por ello, esas leyes estatales, válidamente aprobadas y con eficacia directa en aquellas Comunidades Autónomas que carecían de competencia legislativa en la materia, pasaban a tener automáticamente, lo dijeran o no, valor supletorio en aquellas otras Comu-

¹ Como «situación embrionaria» es descrita esa primera fase del proceso autonómico en la STC 118/1996, FJ 4. Puede verse un detenido estudio de la jurisprudencia autonómica del Tribunal Constitucional en esa primera fase del proceso de construcción del Estado de las Autonomías en P. CRUZ VILLALÓN, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, coordinada por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, vol. IV, págs. 3339 y ss.

nidades Autónomas cuyos Estatutos les reconocieran aquella competencia legislativa. De ahí que el Tribunal Constitucional no pusiera reparos a tal modo de legislar por parte del Estado: «pareció razonable admitir la existencia de normas estatales de valor supletorio, siempre que la materia ... en litigio no hubiera sido competencialmente asumida por todas las Comunidades Autónomas en términos de identidad u homogeneidad, por lo que todas aquellas competencias no atribuidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas por imposibilidad constitucional, o por simple decisión de los propios Estatutos, habrán sido retenidas por el Estado en virtud del art. 149.3 CE, segundo inciso»².

En consecuencia, el juego de la cláusula residual de competencias en favor del Estado permitía a éste, en ese primer período del proceso autonómico, caracterizado por inevitables disparidades competenciales o por diferencias estatutarias voluntariamente asumidas, producir normas válidas que, 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. Una visión dinámica del Estado de las Autonomías no permitía otra opción interpretativa, en el bien entendido de que *el fundamento constitucional de tales normas estatales, dotadas de distinta eficacia según los casos, se encontraba en la cláusula de competencias residuales, no en la regla de la supletoriedad del Derecho estatal.*

Pero por la misma razón que la heterogeneidad competencial justificaba esa legislación estatal dotada, según los casos, de diferente grado de eficacia, la homogeneidad competencial de las Comunidades Autónomas, con simultáneo desapoderamiento del Estado, había de conducir derechamente a la solución contraria, esto es, a negar justificación al Estado para seguir legislando sobre materias trasvasadas al ámbito normativo de todas las Comunidades Autónomas. El desapoderamiento total del Estado significa la imposibilidad de producir normas válidas; y una vez perdida esta capacidad, desaparece con ella el efecto adicional de la supletoriedad, puesto que sin normas válidas no puede haber normas supletorias. Si las leyes del Estado no son válidas por carecer de título constitucional habilitante, tampoco pueden ser supletorias de los ordenamientos autonómicos.

Los hechos no discurrieron, sin embargo, por esa senda. El legislador estatal no sólo no fue reduciendo el ejercicio de su poder normativo a medida que crecían y se igualaban las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, sino que siguió aprobando leyes de ordenación de materias o sectores íntegramente descentralizados cuya validez pretendía justificarse *exclusivamente* en la regla de la supletoriedad del art. 149.3 de la Constitución, manantial inagotable, al parecer, de toda clase de leyes estatales.

Son conocidos los problemas y disfunciones que este defectuoso en-

² STC 118/1996, FJ 5, con cita de sentencias anteriores en el mismo sentido.

tendimiento de la cláusula de supletoriedad ha provocado en el funcionamiento del sistema autonómico³. Ni la autonomía política ni la seguridad jurídica han salido bien paradas de esta inercia imparable de las Cortes Generales a seguir actuando *como si* no existiera un marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a continuar ejerciendo su *derecho a legislar* como si tal derecho no hubiera sido limitado por el simultáneo derecho a legislar que el bloque de la constitucionalidad reconoce a los poderes territoriales autonómicos.

El olvido sistemático del sistema competencial por parte del legislador estatal ha forzado a las Comunidades Autónomas, bien a aceptar pasivamente las innovaciones legislativas estatales, renunciando al ejercicio de sus propias competencias normativas (con lo que éstas quedaban *de facto* degradadas a un nivel simplemente administrativo), bien a legislar *contra* la legislación del Estado, único medio de neutralizar la eficacia de las leyes estatales supletorias y de afirmar las propias orientaciones políticas en las materias, actividades o sectores sujetos a su competencia normativa.

Si este modo de legislar ha afectado negativamente a las autonomías territoriales, tampoco la seguridad jurídica ha salido fortalecida en el empeño. Para que las leyes supletorias del Estado pierdan eficacia, es preciso que sean desplazadas expresamente por las leyes autonómicas. Pero desplazar no es derogar. Las leyes autonómicas pueden recuperar el campo provisionalmente ocupado por las leyes estatales, pero no pueden derogar formalmente a éstas. De otro lado, los desplazamientos normativos pueden ser sólo parciales y, en muchos casos, no muy explícitos ni demasiado claros, lo que significa que una misma materia puede estar regulada al mismo tiempo en parte por leyes del Estado y en parte por leyes de la Comunidad Autónoma, sin que la frontera entre aquéllas y éstas alcance a ser muy precisa. Finalmente, el desplazamiento de las leyes estatales por la legislación autonómica no implicaría, según esta inadecuada interpretación de la regla de la supletoriedad, desapoderamiento alguno de la potestad legislativa del Estado y no impediría, por tanto, que las Cortes Generales siguieran creando nueva legislación supletoria. Todo lo cual, como puede comprenderse fácilmente, no redundaría en beneficio de la certeza en la aplicación del Derecho, aspecto esencial de la seguridad jurídica⁴.

³ Entre otros, puede verse un detenido examen de tales problemas y disfunciones en los excelentes trabajos de S. MUÑOZ MACHADO, *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, 1986; J. BALZA AGUILERA y P. DE PABLO CONTRERAS, «El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas», *REDA*, 55, 1987; I. LASAGABASTER HERRARTE, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Madrid, 1991; F. BALAGUER CALLEJÓN, «La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal», *RAP*, 124, 1991, sustancialmente recogido en su obra general *Fuentes del Derecho*, vol. II, *Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, 1992; A. BAYONA ROCAMORA, *El derecho a legislar en el Estado Autonómico*, Madrid, 1992. Niegan que la regla de la supletoriedad haya planteado problemas «durante los diecisiete primeros años de vigencia de la Constitución» E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 8.ª ed., Madrid, 1997, pág. 345.

⁴ Vid. C. VIVER I PI-SUNYER, «Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa», en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*, Universidad de Oviedo, 1993,

Pero, con todo, las que acaban de señalarse no son las peores consecuencias de este defectuoso entendimiento de la supletoriedad. Es más grave aún, a mi juicio, la utilización que en algunos casos se ha hecho de ella con el deliberado propósito, confesado o no, de rescatar para el Estado materias de competencia autonómica o de sustituir, no ya provisionalmente sino de modo permanente, a las Comunidades Autónomas en su quehacer legislativo. La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, de 30 de julio de 1987 (Ley 16/1987), expresa con rotunda claridad tales propósitos cuando declara en su preámbulo que «la Ley pretende confesadamente *su aplicación por vía directa o supletoria al mayor ámbito en que ello resulte jurídicamente posible*, partiendo de la idea de que el mantenimiento de un sistema común de transporte resulta absolutamente imprescindible para la vigencia efectiva de una serie de principios constitucionales entre los que se cita expresamente en el articulado la existencia de una unidad de mercado en todo el territorio del Estado. Ello ha llevado a intentar establecer un sistema lo suficientemente flexible para que las características propias de las diversas Comunidades Autónomas puedan ser desarrolladas por éstas, dentro del marco general de la Ley, *sin que para ello sea preciso que cada Comunidad Autónoma promulgue su propia regulación ordenadora del transporte si así lo estima oportuno*».

De este modo, la legislación estatal supletoria ha venido operando en la práctica como una especie de armonización preventiva atípica de unas potestades legislativas autonómicas que no es posible ignorar o eliminar radicalmente, pero cuyo plural y diferenciado ejercicio no se desea en modo alguno desde una visión neocentralizadora del Estado. Armonización preventiva, no hace falta subrayarlo, que prescinde por completo de los límites señalados en el art. 150.3 de la Constitución y que si, en el mejor de los casos, no logra silenciar o suplantar totalmente al legislador autonómico, permite al menos que el Estado *por vía de legislación ordinaria* se instale en todas las materias de competencia autonómica exclusiva o compartida, convirtiendo a éstas en materias de legislación concurrente. La intencionalidad correctora del esquema constitucional de distribución de competencias que subyace en este uso desmesurado de la regla de la supletoriedad no puede ser más evidente ni más peligroso para el sistema autonómico⁵.

pág. 297; I. LASAGABASTER HERRARTE, *Los principios de supletoriedad y prevalencia*, cit., págs. 77-78; J. A. RAZQUÍN LIZARRAGA, «La delimitación competencial en materia de transportes terrestres (STC 118/1996, de 27 de junio)», *Revista Jurídica de Navarra*, 22, 1996, págs. 161 y ss.

⁵ Este modo de legislar por parte del Estado, más suave y más ajustado en abstracto al principio de intervención mínima del Estado en las Autonomías que otras medidas constitucionales más enérgicas, como las leyes armonizadoras del art. 150.3 o el remedio extraordinario del art. 155 de la Constitución (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto de las Comunidades Autónomas», *REDA*, 95, 1997, págs. 413-414), en concreto ha venido operando como una medida de intervención máxima y generalizada, sin controles preventivos, sólo sujeta a la fiscalización del Tribunal Constitucional.

III

Era de esperar que ni las Comunidades Autónomas ni el Tribunal Constitucional permanecieran inactivos ante una desfiguración tan llamativa del modelo autonómico. Para ponerle coto no bastaba, en efecto, con apelar a la doctrina de la Sentencia 147/1991, de 4 de julio. Vista la escasa atención que a dicha doctrina había prestado el legislador estatal, para quien la sola desautorización de la creación abusiva de normas supletorias no le ha impedido seguir cometiendo excesos legislativos, era sin duda preciso restablecer sin ambages *la vigencia efectiva del principio de competencia como eje vertebrador del entero sistema autonómico*, acompañando tal restablecimiento de las oportunas medidas invalidatorias que la prudencia había aconsejado aplazar para mejor ocasión.

Eso es lo que el Tribunal Constitucional ha hecho en las dos sentencias comentadas: restaurar el principio de competencia y devolverlo al lugar central en que la Constitución y los Estatutos de Autonomía lo han situado para ordenar las relaciones entre los órganos generales del Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata, por tanto, de volver a la normalidad, a una normalidad gravemente rota por una aplicación expansiva de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal⁶. Nada más lejos, por tanto, de pretendidos efectos constituyentes ni de redefinición del modelo de Estado, como algún autor ha censurado, con notoria exageración, el alcance de estas sentencias⁷; nada más lejos también de cualquier efecto catastrófi-

⁶ Tendencia expansiva que, como señala F. BALAGUER CALLEJÓN, «La integración del Derecho autonómico», *cit.*, págs. 98-99, amenazaba «con convertirse en una especie de comodín apto para solucionar cualquier problema que se plantee en la relación Estado-Comunidades Autónomas».

⁷ Tales son los términos utilizados por J. L. REQUEJO PAGES, «El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997», publicado en esta *Revista*, núm. 1, 1997, pág. 158. A esa misma conclusión llega el Magistrado Manuel Jiménez de Parga en sus votos particulares a las dos Sentencias 118/1996 y 61/1997, elegantemente respetuosos con la opinión mayoritaria y sólidamente razonados a partir de unas premisas argumentativas que, sin embargo, no es posible compartir, a mi juicio; en cualquier caso, el razonamiento del Magistrado disidente, enérgico en el fondo pero moderado en la forma, es más sólido que el que luce en muchas de las acerbas censuras publicadas hasta ahora contra las dos sentencias constitucionales de que tratamos aquí. Entre quienes se han pronunciado en sentido crítico frente a estos fallos constitucionales, niega expresamente que tengan trascendencia constituyente o que hayan alterado la forma de Estado P. BIGLINO CAMPOS, «La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva», *REDC*, 50, 1997, pág. 59; implícitamente, también se descartan esos pretendidos efectos en el trabajo de J. L. PEÑARANDA RAMOS, «Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la STC 61/1997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992», publicado también en el núm. 1 de esta *Revista*, págs. 133 y ss.; el autor, muy crítico con otros aspectos de la sentencia comentada, en particular con el alcance (excesivo, a su juicio) de los efectos anulatorios del fallo, no duda en afirmar que «la doctrina que el Tribunal Constitucional establece en la Sentencia 61/1997 sobre la supletoriedad del Derecho estatal resulta, en general, muy coherente para el momento de desarrollo constitucional en que se encuentra nuestro Estado» (pág. 155) (cursiva mía). Y otro tanto puede decirse del trabajo de J. BARNES, «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996», *REDA*, 93, 1997, moderadamente crítico con las novedades introducidas por el Tribunal Constitucional en su doctrina sobre la regla de la supletoriedad, doctrina y novedades de las que ofrece un excelente resumen.

co para el recto y eficaz funcionamiento del Estado de las Autonomías⁸. Todo lo contrario.

No hay, en efecto, riesgo de transformación del modelo autonómico en un modelo federal por la sencilla razón de que en este punto no hay diferencia cualitativa alguna entre uno y otro modelo de descentralización política. Entre el modelo español de autonomías políticas y los (distintos) modelos federales europeos hay algunas diferencias significativas, pero no en lo que atañe al principio de competencia. Como criterio nuclear de distribución del poder político, a cuya efectiva vigencia se subordinan todas las reglas constitucionales que organizan la forma descentralizada del Estado, el principio de competencia rige en ambos sistemas tanto frente al Estado central como frente a las unidades territoriales descentralizadas (Estados miembros, Comunidades Autónomas). El poder político se reparte entre aquél y éstas según un elenco de competencias tasadas. Del mismo modo que en el modelo federal, en el modelo autonómico español, las competencias de los órganos generales del Estado son competencias de atribución, igual que lo son las competencias de las Comunidades Autónomas. En uno y otro caso, su ejercicio debe, por tanto, ampararse en títulos específicos⁹.

No hay en el bloque de la constitucionalidad ninguna norma que atribuya al Estado una competencia universal para regular cualquier materia. Lo que el Estado ostenta es una competencia residual *ex art.* 149.3 (que en primera instancia opera en favor de las Comunidades Autónomas) sobre todas aquellas materias que no hayan podido o querido ser asumidas por los Estatutos de Autonomía. Competencia residual, por tanto, sobre materias que el bloque de la constitucionalidad *no* atribuye a las Comuni-

⁸ Un juicio netamente distinto le merece la doctrina constitucional, en particular la recogida en la STC 61/1997, a T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español», *REDA*, 94, 1997.

⁹ Opinan lo contrario E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso*, cit., págs. 343 y ss. Para estos autores, «el título específico de atribución de competencia normativa lo requieren las Comunidades Autónomas, pues sólo esas competencias normativas limitan la competencia universal del Estado; es la cláusula residual expresa en el propio art. 149.3 de la Constitución: la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado» (pág. 347). Similar opinión mantiene J. L. REQUEJO PAGÉS, «El Estado autonómico», *cit.*, para quien, en el sistema autonómico, a diferencia del federal, «las normas estatales nunca pueden ser inválidas por exceso competencial, pues el sujeto del que derivan es, por definición, universalmente competente» (pág. 163). Más matizada es la opinión de I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Barcelona, 1987. Para el malogrado profesor gallego, «el sistema (autonómico) en su conjunto se asienta sobre la distribución de materias, de modo que cada una de las normas que lo integran sólo vale en cuanto ha sido dictada en su uso de la correspondiente competencia y sólo dentro de ella tiene resistencia frente a las demás normas» (pág. 277). Por ello, «allí donde una materia corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas *no podrá haber más normas válidas que las de aquél o las de éstas*. El principio de distribución de materias introduce así entre los ordenamientos jurídicos *una separación en virtud de la cual la validez de las normas de cada uno de ellos no dependerá sólo del respeto a la jerarquía normativa en su interior, sino también del respeto a las fronteras que los separan y que los circunscriben a materias determinadas*» (págs. 277-278). No obstante lo cual, el autor acaba por admitir «que, una vez ejercida la competencia autonómica, el Estado siga dictando normas sobre la misma materia, aunque con valor meramente supletorio» (pág. 283).

dades Autónomas. Algo radicalmente diferente, como se comprende, de una supuesta competencia universal para regular todas las materias imaginables, incluidas las que integran y definen la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

Las competencias estatales son, pues, competencias tasadas¹⁰, lo que significa que «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 reglamentación de que se trate»¹¹. Por ello, cuando se impugna una ley estatal por vulneración del sistema constitucional de distribución de competencias, el Tribunal Constitucional debe determinar «si el legislador estatal ha rebasado o no el ámbito de las competencias que la Constitución le confiere»¹². O dicho con términos más rotundos del propio Tribunal Constitucional, expresados en la sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984: «resulta obligado dar respuesta al *problema previo del título o títulos competenciales* en que pueda fundamentarse la Ley General que se impugna, ya que, *en caso de resultar inexistentes*, no cabría otra conclusión que la *declaración de inconstitucionalidad de la Ley considerada en su conjunto o globalidad*, como tal Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, *sin necesidad de examinar ya individualmente cada una de su previsiones*»¹³.

IV

Desde el año 1989 el Tribunal Constitucional ha venido declarando que la regla de la supletoriedad del Derecho estatal, recogida en el último inciso del art. 149.3 de la Constitución, no es en modo alguno un título competencial en manos del Estado o «una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias en favor del Estado»¹⁴, un título habilitante, en suma, que viniera a superponerse con alcance general a to-

¹⁰ Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, 1984, págs. 409 y ss.; J. BALZA AGUILERA y P. DE PABLO CONTRERAS, «El Derecho estatal como Derecho supletorio», *cit.*, pág. 417.

¹¹ STC 118/1996, FJ 6.

¹² STC 118/1996, FJ 2.

¹³ STC 15/1989, FJ 1.

¹⁴ STC 15/1989, FJ 1; en el mismo sentido, SSTC 103/1989, FJ 4, y 79/1992, FJ 3. En ese mismo año 1989, C. VIVER I PI-SUNYER afirmaba ya, en su excelente monografía *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1989, lo siguiente: «Para mí no cabe duda que, a tenor del sistema de distribución de competencias del BC (bloqueo de la constitucionalidad), la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 no es un título competencial sino una simple regla de aplicación del Derecho: no supone el reconocimiento de un título general que habilita al Estado para regular cualquier materia (incluso las atribuidas en exclusiva a todas las CC.AA.), sino que se trata de una regla de aplicación que regula cualquier materia (incluso las atribuidas en exclusiva a todas las CC.AA.), aunque sus actos tienen en este caso una eficacia secundaria».

das las demás normas de distribución competencial contenidas en el bloque de la constitucionalidad. Tal interpretación de la regla de supletoriedad no es, por tanto, una novedad de las dos sentencias constitucionales de que ahora tratamos, que se limitan a reiterar esa misma doctrina en un lenguaje más discursivo y quizás algo más enérgico y explícito.

Tampoco es una novedad de estas dos sentencias el afirmar que, si la supletoriedad no es título atributivo de competencias, el destinatario de la regla constitucional no puede ser el legislador estatal sino el aplicador del Derecho. Ocurre aquí lo mismo que con la regla de la prevalencia de las normas estatales sobre las normas autonómicas a que se refiere el anterior inciso del propio art. 149.3 de la Constitución. Dicha regla se dirige también al aplicador del Derecho y no al legislador. Puede admitirse que las reglas de la prevalencia y la supletoriedad del Derecho del Estado sean expresión de una posición de superioridad de éste sobre los ordenamientos autonómicos, pero nunca a costa del principio de competencia sino sólo dentro de su estricto respeto. Tales reglas no sirven para crear normas válidas, ni prevalentes, ni supletorias, sino para resolver los casos de conflicto o de laguna mediante la aplicación de las normas estatales válidamente creadas según el principio de competencia.

La función de la regla de la supletoriedad consiste en facilitar al juez (y al operador jurídico en general) un último criterio que le permita colmar las eventuales lagunas de que adolezcan los ordenamientos autonómicos, una vez agotados sin éxito todos los demás criterios hermenéuticos que son inherentes al dogma de la plenitud del ordenamiento jurídico. No todo vacío normativo es, sin embargo, equivalente a laguna legal; no toda falta de regulación de una materia de competencia autonómica determina automáticamente la apelación a la regla de la supletoriedad del Derecho estatal. Pueden existir anomias o vacíos normativos deliberadamente buscados por las Comunidades Autónomas en el legítimo ejercicio de su autonomía política: «La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto»¹⁵. Por ello, la aplicación de la regla interpretativa de la supletoriedad del Derecho estatal no puede afirmarse en abstracto ante cualquier *silentium legis* del ordenamiento autonómico, sino sólo cuando dicho silencio configura una verdadera *lacuna legis*¹⁶. Por tal hay que entender la ausencia involuntaria

¹⁵ STC 37/1987, de 26 de marzo. Como señalan con acierto J. BALZA AGUILERA y P. DE PABLO CONTRERAS, «El Derecho estatal como supletorio», *cit.*, pág. 426: «En dicho supuesto pretender una aplicación supletoria de las normas y reglas estatales supone una directa violación de las competencias autonómicas, puesto que quedaría sin eficacia lo previsto —implícita o explícitamente— por el legislador competente: imponiendo una regulación no querida, bien en cuanto a su contenido, bien en cuanto al momento en que hubiera de incorporarse al ordenamiento autonómico de acuerdo con el orden de prioridades derivado de la política legislativa propia».

¹⁶ Sobre el concepto de laguna legal pueden verse, por todos, K. LARENZ, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona, 1966, págs. 292 y ss., y N. BOBBIO, *Teoría dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, págs. 125 y ss.

de regulación de un determinado caso o supuesto, el vacío normativo no previsto ni querido por el legislador autonómico que exige ser colmado o integrado a través de las reglas de interpretación del propio ordenamiento jurídico, con el fin de dar solución jurídica al problema o litigio planteado por dicho caso o supuesto. 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. El vacío normativo no deliberado plantea, en cambio, un estricto problema jurídico —hallar la norma aplicable al caso concreto, a falta de norma expresa que lo contemple o regule— que al aplicador del Derecho toca resolver. Pero le toca resolverlo colmando la laguna normativa, no desde fuera sino desde dentro del ordenamiento jurídico, no apelando al poder creativo del juez sino integrando aquélla desde las demás fuentes y criterios de interpretación suministrados por el propio ordenamiento jurídico. Entre ellos, por imperativo constitucional, mediante la aplicación supletoria del Derecho estatal¹⁷.

Como he señalado hace un momento, 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 autointegración¹⁸. Las normas estatales son supletorias sólo en segundo grado. Ello es así porque el Derecho de cada Comunidad Autónoma forma un verdadero ordenamiento jurídico, que comparte ciertamente con el Derecho estatal y con todos los demás ordenamientos las normas y principios constitucionales y los principios generales del Derecho, pero que cuenta también con su propio sistema de fuentes, lo que obliga a quien lo aplique a utilizar las técnicas inherentes a todo ordenamiento para colmar las propias lagunas legales,

¹⁷ SSTC 147/1991, FJ 7, y 118/1996, FJ 8.

¹⁸ Así lo admite expresamente el Magistrado Jiménez de Parga en su voto particular a la STC 61/1997 cuando afirma que, en caso de laguna normativa, «la supletoriedad estatal es una supletoriedad de segundo grado, ya que el ordenamiento autonómico (aunque integrado en el ordenamiento del Estado) y, como tal, colma sus lagunas, cuando le es posible, acudiendo al resto de las normas integrantes de dicho ordenamiento». Esta es también la opinión dominante entre los autores. *Vid.*, entre otros, P. SALVADOR CODERCH, *La Compilación y su historia. Estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*, Barcelona, 1985, págs. 358 y ss.; A. MIRAMBELL ABANCO, «Aplicación del Derecho catalán (EAC 26.1 y 2)», en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1990, págs. 377-389. Estos dos autores prefieren hablar de «supletoriedad condicionada» que «de segundo grado». *Vid.* asimismo F. GONZÁLEZ NAVARRO, «La regla constitucional del más valer y el problema de la anomia en Derecho administrativo español», *REDA*, 42, 1984, pág. 397; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*, cit., págs. 220 y ss.; A. BETANCOR RODRÍGUEZ, «La cláusula constitucional de supletoriedad: creación y aplicación del Derecho estatal supletorio en defecto del Derecho autonómico. Una propuesta reinterpretativa de la cláusula constitucional alejada de la servidumbre decimonómica de nuestro CC y de la consideración como cláusula atributiva de competencias en favor del Estado», en L. PAREJO ALFONSO (coord.), *El urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, 1997, págs. 204-205; J. LEGUINA VILLA, *Escritos sobre autonomías territoriales*, 2.ª ed., Madrid, 1995, págs. 173-174.

como son la analogía *legis*, la analogía *iuris*, la interpretación extensiva, etc.

El Derecho autonómico no es un Derecho fragmentario, incompleto o especial, necesitado, por tanto, de una asistencia o suplencia permanente por el Derecho del Estado, que sería así el único ordenamiento completo dentro del sistema jurídico general¹⁹. Aunque territorialmente limitados, dentro de su ámbito constitucional de competencias, los ordenamientos autonómicos tienden a la plenitud tanto como pueda hacerlo el ordenamiento estatal. Como acertadamente ha observado BALAGUER CALLEJÓN, «la completitud del ordenamiento es predicable del sistema jurídico global, y por tanto exigible tanto respecto del Derecho estatal como del autonómico. De ahí que los ordenamientos autonómicos tengan que ser también completos respecto de su ámbito propio de competencias»²⁰. El ordenamiento estatal ocupa sin duda mayor espacio, abarca o regula materias más generales e importantes, se nutre de normas de mayor calado o de más vasto alcance. Pero nada de ello le hace más completo que los ordenamientos autonómicos. La plenitud no es virtud inferible de la cantidad, importancia y extensión de las normas jurídicas que integran uno u otro ordenamiento, sino que es una exigencia lógica de todos los subsistemas ordinamentales y del sistema jurídico en su conjunto.

Ello no evita, pues el legislador (cualquier legislador) no es omnisciente, que puedan existir lagunas o vacíos legales, así en el ordenamiento estatal como en los ordenamientos autonómicos. Las primeras se cubren mediante las reglas generales de interpretación y autointegración; las segundas, mediante esas mismas reglas y *además*, si resultan insuficientes, mediante la heterointegración del vacío legal autonómico, por mandato constitucional, con normas del Derecho estatal. Tal es la función, necesaria pero modesta, de la regla de supletoriedad del art. 149.3 de la Constitución.

Pero si hay o no lagunas en los ordenamientos autonómicos es algo que no cabe decidir *a priori*, sino que sólo es posible detectar en el momento de la aplicación del Derecho a los casos concretos. De ahí que tal determinación no pueda ser anticipada y escape en rigor a la función del legislador estatal, «pues, de lo contrario, la legislación estatal sería aplicable en el ámbito reservado al Derecho autonómico sobre la base de la mera ausencia de la regulación autonómica correspondiente y no se limitaría a integrar lagunas apreciadas por el aplicador del Derecho, subvirtiéndose el sentido de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 y arrojándose inconstitucionalmente el Estado la facultad de integrar por sí los

¹⁹ P. SALVADOR CODERCH, *La Compilación y su historia*, cit., pág. 367: «lo que supone la regla de supletoriedad es que *en todo caso* el Derecho estatal suple la falta de Derecho autonómico, pero no que en todo caso (en todo supuesto y en relación a cualquier materia) el Derecho autonómico deba tener faltas, deba faltar o ser incompleto, no pueda por imperativo constitucional dejar de ser un conjunto de instituciones especiales o particulares que precise para todo y siempre un Derecho común»; J. BALAZA AGUILERA y P. DE PABLO CONTRERAS, *El Derecho estatal como supletorio*, cit., págs. 417-418.

²⁰ «La integración del Derecho autonómico», cit., pág. 113.

distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas, por la vía de dictar normas aplicables supletoriamente»²¹.

No creo que la doctrina del Tribunal Constitucional pueda quedar enervada con el simple recordatorio de que la Constitución consagra la supletoriedad del Derecho estatal «*en todo caso*»; lo que, a juicio de algunos, bastaría para dotar a dicha previsión constitucional de un alcance muy superior al de estricta regla de heterointegración de lagunas legales al servicio de la plenitud de los ordenamientos autonómicos. En mi opinión, el citado inciso tiene un triple significado, a saber: 1.º) que la heterointegración del Derecho autonómico por el Derecho estatal no es una simple disposición transitoria, sólo operativa durante la primera e inevitable fase de heterogeneidad autonómica, sino que tiene vigencia permanente²²; 2.º) que, a diferencia de la precedente regla de la prevalencia del art. 149.3, la supletoriedad del Derecho estatal se extiende también a las materias atribuidas a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas²³; y 3.º) 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 autonómicos²⁴. Ahí termina el alcance lógico del inciso; su mención en el texto constitucional no hace cambiar de naturaleza a la supletoriedad, transformándola de regla de aplicación en regla de creación del Derecho estatal, ni autoriza al legislador estatal a producir normas válidas sin tener en cuenta el sistema constitucional de distribución de competencias. Un entendimiento semejante del inciso «*en todo caso*» equivaldría a dejar permanentemente en suspenso y a la libre disponibilidad del Estado la compleja y delicada estructura de autonomías políticas, fundada en el principio de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Más débil me parece, si cabe, el argumento de Ceuta y Melilla. 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 Autónomas²⁵.

BALZA y DE PABLO califican el argumento como fraude de ley²⁶, y tal juicio no me parece exagerado. Nadie discute que el Estado conserva una potestad legislativa directa y completa sobre Ceuta y Melilla, en virtud de

²¹ STC 118/1996, FJ 8.

²² Vid. A. BETANCOR RODRÍGUEZ, «La cláusula constitucional de supletoriedad», *cit.*, pág. 184.

²³ Así se desprende de una interpretación sistemática o contextual de dicha regla, como hace F. BALAGUER CALLEJÓN, «La interpretación del Derecho autonómico», *cit.*, pág. 115.

²⁴ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso*, I, *cit.*, págs. 344-345; F. BALAGUER CALLEJÓN, «La integración del Derecho autonómico», *cit.*, págs. 122 y 139; también, aunque en tono crítico, P. SALVADOR CODERCH, *La Compilación y su historia*, *cit.*, págs. 368-370.

²⁵ Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Una reflexión sobre la supletoriedad», *cit.*, págs. 409 y 413; T. R. FERNÁNDEZ, *El desconcertante presente*, *cit.*, pág. 194.

²⁶ «El Derecho estatal como supletorio», *cit.*, pág. 423.

la cual las Cortes Generales pueden y deben seguir aportando soluciones a los problemas de ambas ciudades que demanden respuestas legislativas, y nadie niega que esas leyes válidamente aprobadas *para Ceuta y Melilla* pasen a engrosar el Derecho supletorio del Estado que, llegado el caso, puede ser utilizado para colmar lagunas de los ordenamientos autonómicos, en los términos arriba examinados. Pero 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. De aquella premisa no se sigue esta consecuencia²⁷. No ha habido, pues, «olvido» de esos dos territorios por parte del Tribunal Constitucional; ha habido simplemente coherencia con su propia doctrina sobre el alcance de la regla de la supletoriedad.

V

Como ya he señalado, las Sentencias constitucionales 118/1996 y 61/1997 han culminado el proceso interpretativo de la regla de la supletoriedad mediante la adopción de dos decisiones de primera importancia: primera, la aplicación de la doctrina constitucional a las materias de competencia legislativa compartida; y segunda, la declaración de invalidez de las normas estatales aprobadas con el carácter de normas supletorias. Estas son, sin duda, las dos novedades de mayor relieve de ambos fallos constitucionales y también las que han suscitado las críticas más duras. Con todo el respeto que esas posiciones críticas merecen, no me parece, sin embargo, que sean convincentes. Hay en ellas más dudas e incertidumbres acerca de lo que pueda pasar a partir de ahora que verdaderas razones lógicas que priven de fundamento a las dos citadas decisiones del Tribunal Constitucional²⁸. Me atrevería a afirmar incluso que la existencia de tales críticas —la urgencia con que se han producido y el tono desmesuradamente desabrido en que algunas de ellas, no todas, se han expresado— prueba el acierto del Tribunal. Porque, no hay que engañarse, hasta ahora

²⁷ A. BETANCOR, que está en el área de los críticos de la doctrina constitucional sobre la supletoriedad, considera también inconsistente el argumento de las dos ciudades: «es dudoso que las posiciones supletorias del TRLS puedan encontrar apoyo constitucional considerando que son de aplicación directa en las dos ciudades citadas. Basta reparar en las características físicas de las mismas para reputar como irrazonable que todas las disposiciones urbanísticas del TRLS puedan ser consideradas de aplicación directa en dicho territorio municipal» («La cláusula constitucional de supletoriedad», *cit.*, pág. 201).

²⁸ J. BARNES, que ha defendido una de las posturas críticas más serias frente a las recientes resoluciones constitucionales sobre la supletoriedad, no deja de reconocer abiertamente que «el esfuerzo realizado por la STC 118/1996 es coherente y riguroso con la premisa de partida: como la cláusula de supletoriedad no es título atributivo de competencias (y no puede ser otra cosa en manos del legislador), cualquier uso o ejercicio legislativo por parte del Estado con apoyo en tal cláusula supone una expresa confesión de incompetencia y, por consiguiente, de nulidad por invasión competencial» («Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad», *cit.*, pág. 91).

la doctrina constitucional sobre la supletoriedad podía merecer aplausos o censuras, pero había fracasado en lo principal: impedir que el legislador estatal siguiera produciendo leyes sin contar para ello con títulos competenciales específicos. Era una doctrina correcta, pero insuficiente. Para evitar su inutilidad práctica le faltaban esas dos piezas con las que ahora el Tribunal ha venido a completar resueltamente su interpretación de dicha regla constitucional.

En lo que atañe a las materias de legislación compartida, se ha señalado que la prohibición de crear legislación supletoria significa reconocer a las Comunidades Autónomas «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»²⁹. Se correría así el riesgo de privar de efectividad a las bases normativas del Estado, lo que, paradójicamente, podría forzar a éste en el futuro a ampliar el ámbito de la legislación básica, reduciendo al mínimo el espacio de la legislación autonómica complementaria³⁰.

No cabe negar que ese peligro exista, aunque no sea fácil imaginar que el Estado pueda seguir ensanchando, aún más, el alcance de sus bases normativas, con el beneplácito, bien generoso hasta el presente, de la jurisprudencia constitucional. Profetizar lo que vaya a ocurrir en el complejo terreno de la legislación compartida es un ejercicio arriesgado³¹. Porque también puede suceder que el Estado no caiga en esa tentación y confíe en un ejercicio leal de los poderes legislativos autonómicos. Y tampoco cabe descartar que, en una dirección contraria a la temida por los críticos, la imposibilidad de suplir preventivamente las leyes autonómicas complementarias permita reorientar las bases normativas del Estado hacia su originaria concepción principal, sin vocación de aplicación directa, como criterios generales y directrices dentro de cuyos límites puedan desarrollarse las plurales opciones legislativas de las Comunidades Autónomas³². Tal

²⁹ Son los términos utilizados por M. Jiménez de Parga en su voto disidente de la STC 61/1997. En sentido análogo discurre el extenso alegato de A. BETANCOR, «La cláusula constitucional de supletoriedad», *cit.*, en particular págs. 202 y ss. Para este autor, «no puede admitirse que la inactividad sea fruto de una opción política legítima en nuestro Estado de las Autonomías» (pág. 206).

³⁰ J. BARNES, «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad», *cit.*, pág. 95. Para evitar ese riesgo, el autor sugiere la conveniencia de mantener, con carácter restrictivo, unas «normas supletorias no invasoras» que sirvan de complemento indispensable para asegurar la efectividad de la legislación básica estatal.

³¹ No se olvide lo ocurrido con el principio de prevalencia, que también se quiso utilizar como regla competencial para justificar la supletoriedad *en todo caso* de las bases normativas estatales sobre la legislación autonómica de desarrollo. Utilización desautorizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1983, sin que ello haya supuesto condicionamiento alguno en la efectividad de las normas básicas. *Vid.* J. LEGUINA VILLA, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 157 y ss.

³² En línea con la interpretación propugnada por C. VIVER I PI-SUNYER, «Soberanía, autonomía», *cit.*, págs. 323 y ss. También J. BARNES se muestra favorable a una reconstrucción principal de la legislación básica, lo que haría cobrar a la regla de la supletoriedad «una nueva dimensión y significado» y permitiría al tiempo —lo que es más importante— alcanzar «un mayor equilibrio en el Estado autonómico» («Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad», *cit.*, pág. 96).

reorientación podrá verse facilitada por un futuro Senado de genuina representación autonómica con competencia específica para la fijación de las bases normativas del Estado.

Si es verdad, como advierte BARNES, que al crear normas supletorias, sin título atributivo de competencias en que apoyarse, «la prueba de inconstitucionalidad la presenta el propio legislador»³³, debe aceptarse que ese *ultra vires* normativo se produce tanto en materias de legislación exclusiva autonómica como en materias de legislación compartida. Por ello, la prohibición de crear normas supletorias no podía limitarse incoherentemente a las primeras, aplazando *sine die* su extensión a las segundas, puesto que el principio de competencia rige por igual para ambos tipos de materias, sin olvidar, por lo demás, que es en las materias compartidas donde los excesos supletorios han sido más abundantes.

Tal es la decisión del constituyente que hay que respetar: el Estado tiene título competencial para fijar las bases normativas de las materias compartidas, no para anticipar *además* el desarrollo de tales bases, sustituyendo a los legisladores autonómicos y animándoles a no legislar o a hacerlo en la dirección marcada por las normas suplementarias. Por ello, no siendo la supletoriedad un título competencial que justifique la creación de normas (de ninguna norma) por parte del Estado, «tampoco en las materias en que el Estado ostenta competencias compartidas pueden, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias»³⁴.

Consecuencia obligada de esta vulneración del orden constitucional de competencias es la declaración de nulidad de las normas estatales aprobadas como normas supletorias. Esta medida invalidatoria, ya anunciada en algún fallo anterior del Tribunal Constitucional³⁵ pero no adoptada hasta la Sentencia 118/1996 (y confirmada con mayor energía y alcance anulatorio en la Sentencia 61/1997), es, en mi opinión, la única medida coherente con el resultado de un juicio de constitucionalidad que niega competencia al Estado para regular, aunque sólo sea con alcance supletorio, materias de las que aquél ha quedado desapoderado. No basta en tal

³³ «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad», *cit.*, pág. 91.

³⁴ STC 118/1996, FJ 6. Esta tesis, que ahora hace suya el Tribunal Constitucional, fue defendida en su momento con rigor y brillantez por J. BALZA AGUILERA y P. DE PABLO CONTRERAS, «El Derecho estatal como supletorio», *cit.*, págs. 422-423.

³⁵ En concreto, en la STC 147/1991 se aludía a «la dificultad 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» (FJ 7).

caso con una simple declaración de ineficacia de las normas viciadas de incompetencia en el territorio de las Comunidades Autónomas que las hubiesen impugnado³⁶, pues ello equivale a aceptar la contradicción de que tales normas inválidas siguen valiendo y produciendo efectos en el resto de las Comunidades Autónomas. Si las normas estatales son inválidas *ab origine*, tal invalidez radical no se sana por el hecho de que algunas Comunidades Autónomas no las hayan impugnado «quizá por seguir la política legislativa de considerar apropiada la normativa estatal»³⁷. Las competencias normativas (como todas las demás o, si cabe, más que otras) son irrenunciables y, por tanto, la restauración del orden constitucional que distribuye éstas entre el Estado y las Comunidades Autónomas postula la anulación *erga omnes* de las leyes estatales que son inválidas por carecer de título competencial alguno en que apoyarse. Este es, por lo demás, el mandato del art. 31.1 de la LOTC al ordenar que «cuando la sentencia que se dicte declare la inconstitucionalidad, *declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados*, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia».

Con ello no desaparece la supletoriedad del Derecho estatal³⁸, desaparecen sólo los excesos de una interpretación equivocada del art. 149.3 de la Constitución. El ordenamiento jurídico estatal seguirá cumpliendo normalmente la función heterointegradora de los ordenamientos autonómicos que la Constitución le asigna, pero sólo en la medida en que esté formado por normas válidas, amparadas en títulos competenciales específicos. Supletoriedad, por tanto, no invasora de la autonomía política de las nacionalidades y regiones, sino respetuosa del principio constitucional de competencia.

³⁶ Vid. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho*, cit., pág. 219: «Tampoco es aceptable la idea de que el Derecho estatal sólo debería ser enjuiciado en términos de eficacia y nunca en términos de validez».

³⁷ STC 147/1991, FJ 7.

³⁸ Como teme, entre otros autores, Paloma BIGLINO CAMPOS, «La cláusula de supletoriedad», *cit.*, para quien la jurisprudencia constitucional «configura la supletoriedad de manera tan restrictiva que prácticamente la excluye del ordenamiento» (pág. 55).