

Artículo 33

El Derecho propio de la Comunidad de Madrid, constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias de competencia plena de la Comunidad Autónoma, es aplicable con preferencia a cualquier otro en el territorio de Madrid. En todo caso, el Derecho estatal tiene carácter supletorio del Derecho propio de Madrid¹.

COMENTARIO

M.^a VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Con el artículo 33 se completa el Título II del Estatuto de Autonomía bajo la rúbrica «De las competencias de la Comunidad», constituyendo una cláusula de cierre del sistema, pues por una parte establece la aplicación preferente del derecho propio de la Comunidad de Madrid en las materias de su competencia plena, y en segundo lugar, recoge la cláusula de supletoriedad del derecho estatal, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.3 CE.

El artículo 149.3 CE arbitra una serie de mecanismos con el fin de resolver los posibles conflictos competenciales y de ordenación que pudieran surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como son la cláusula residual, la de prevalencia y la cláusula de supletoriedad, que es la que nos ocupa.

Pero el Estatuto además, establece un régimen transitorio de supletoriedad del derecho estatal que en esta parte de la obra solamente apuntamos, al señalar en la Disposición Transitoria Primera que *«mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación de bases a que este Estatuto se refiere, y la Asamblea no dicte normas sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias»*.

Con carácter general la cláusula de supletoriedad, supone que ante un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas, se considera plenamente aplicable el derecho estatal, pero la interpretación que sobre esta cláusula ha realizado el Tribunal Constitucional ha experimentado una notable evolución que merece ser objeto de comentario, desde las primeras sentencias dictadas en los años ochenta.

En sus primeros pronunciamientos, el Tribunal Constitucional consideró que el Estado podía dictar derecho supletorio si en una materia existían diversos niveles competenciales entre las Comunidades Autónomas o bien una inactividad de las mismas que debía suplirse. Así, ante un vacío normativo era preciso aplicar el derecho estatal, que permanecería vigente en tanto las Comunidades Autónomas no dictaran su propia normativa y, en todo caso, permaneciendo en un segundo plano en tanto se ejerciera por una determinada Comunidad Autónoma la corres-

¹ Renumerado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

pondiente competencia. Estos pronunciamientos los encontramos en sentencias como la STC 5/1981, de 13 de febrero, que resolvía un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regulaba el Estatuto de Centros Escolares, y en la que se afirmaba que «*Si las Comunidades Autónomas legislasen sobre materias conexas, por ser de su competencia, sus respectivos preceptos no derogarían a los correspondientes de la LOECE, sino que se aplicarían en cada Comunidad con preferencia a éstos, y sólo en tal sentido podría decirse que los modificarían o sustituirían como Derecho aplicable con carácter preferente*» o en la STC 95/1984, de 18 de octubre, al señalar que «... *el hecho de que en una materia hayan asumido alguna o algunas Comunidades Autónomas las mismas competencias que pretende ejercitar el Estado no priva a éste de las suyas, que tendrán su ámbito de aplicación en aquella parte del territorio español que no esté incluido en las referidas Comunidades Autónomas*».

Ello no obstante, es a partir de la 15/1989 cuando el Tribunal parece cambiar su doctrina al entender que la regla de supletoriedad no es una cláusula atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado. Sin embargo, el cambio es más aparente que otra cosa, pues el Tribunal, aunque niega que la supletoriedad sea una regla de atribución competencial, la sigue considerando como una regla dispuesta para establecer un orden de preferencias entre normas legítimamente válidas, ya que el Estado seguiría estando habilitado para ejercer la competencia cuando existiera alguna Comunidad Autónoma que no hubiera asumido competencias sobre dicha materia. Por el contrario, dejaría el Estado de encontrarse facultado para ejercer la competencia si todas las Comunidades Autónomas la hubieran asumido con carácter exclusivo, según la STC 147/1991.

Sólo a partir de las STC 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Transportes, cuya doctrina es ratificada después en la conocida STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo, se contiene la doctrina que configura el actual modelo autonómico y el alcance del principio de supletoriedad del artículo 149.3 CE. Así, parece desprenderse de estos pronunciamientos, frente a lo anteriormente sostenido por el Alto Tribunal, las siguientes conclusiones sucintamente expuestas: que la cláusula de supletoriedad no supone un título competencial para el Estado; que debe invocar el título específico que le habilita para dictar derecho supletorio para ejercer una determinada competencia; que se trata de una supletoriedad de ordenamientos y no de leyes; y que no es posible acudir a la supletoriedad si todas las Comunidades Autónomas tienen homogéneamente atribuido el mismo título competencial con el carácter de exclusivo. De este modo la supletoriedad es, pues, sólo predicable de las normas dictadas por el Estado en materias de su competencia, no pudiendo establecer normativa supletoria con carácter general pues no es el Estado el que puede determinar si ha de tener lugar o no la aplicación supletoria del Derecho estatal, sino el aplicador del Derecho que, de modo eventual, detecte una laguna en cada caso concreto. Pues como señala la STC 61/1997, de 20 de marzo: «*Así las cosas, dado que a partir de los arts. 148 y 149 C.E., todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales sus-*

ceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3, in fine, C.E.

La calificación como normas supletorias, pues, en coherencia con cuanto se ha dicho, es contraria al art. 149.3 C.E., in fine, y al orden constitucional de competencias. En consecuencia, han de ser declarados inconstitucionales tanto el apartado 3. de la Disposición final única como los preceptos así calificados, esto es, todos aquellos que, de conformidad con lo que establece la indicada Disposición, no tienen carácter de norma básica ni de aplicación plena.»

No obstante, la solución adoptada por el Tribunal Constitucional no fue acogida de forma unánime, y recibió importantes críticas, empezando por el voto particular a la STC 61/1997, del Magistrado Jiménez de Parga o por un sector muy autorizado de la doctrina como García de Enterría, pero parece que pese a dichas críticas esta doctrina constitucional se ha venido consolidando y ha incentivado la labor normativa de las Comunidades Autónomas, en aquellas materias de su competencia, llegando en ocasiones a excederse en su afán normativo, de modo que el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse en el sentido de declarar que no corresponde al legislador autonómico determinar la eficacia del derecho estatal aplicable, como señala la reciente STC 157/2004 de 21 septiembre, en los siguientes términos:

«Para el examen de estos preceptos debemos tener en cuenta que, como dejamos sentado en el fundamento jurídico 6 de nuestra STC 118/1996, de 27 de junio, con cita de la STC 147/1991, de 4 de julio, es preciso «reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinarse [sic] a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del Ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación».

En definitiva, la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 CE tiene la «finalidad de evitar vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico» [STC 62/1990, F. 10 a)], permitiendo así la integración de ordenamientos diversos, de manera que el aplicador del Derecho pueda rellenar las lagunas que pudieran existir, sin que los legisladores autonómicos puedan incidir en dicha integración de ordenamientos fijando el alcance o los límites de aplicación del Derecho estatal.

En este sentido debemos atender a que en la STC 132/1989 declaramos que «cuando el legislador autonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias; pero ello no supone, ni que la Comunidad Autónoma (la de Cataluña en este caso) sea competente para establecer la derogación o no de normas estatales (STC 5/1981, F. 23), aunque ello se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad, ni, más genéricamente, para determinar los efectos que sus normas producen sobre el Derecho estatal preexistente, pues la vigencia y aplicabilidad de éste será la que resulte de las normas constitucionales que regulen la relación entre

el ordenamiento estatal y el autonómico (así, el art. 149.3 CE), y no lo que establezca el legislador autonómico» (STC 132/1989, F. 33).

De conformidad con esta doctrina hemos de declarar la inconstitucionalidad del art. 50.2 y de la disposición final segunda, toda vez que no corresponde al legislador foral determinar la eficacia del derecho estatal aplicable, sin que la previsión del art. 40.3 LORAFNA conduzca a una valoración distinta, pues su inserción en el bloque de la constitucionalidad determina que su alcance coincida con la propia previsión del art. 149.3 CE acerca de la supletoriedad del derecho estatal, siendo dicho alcance el señalado en la antes citada STC 118/1996.»

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

En el marco de la Comunidad de Madrid podemos citar el artículo 3.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, conforme al cual *«El Derecho estatal tendrá carácter supletorio, de conformidad con los artículos 149.3 de la Constitución y 34 del Estatuto de Autonomía»*

También la Disposición Final Segunda de la Ley 1/1983, 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y la Disposición Final Segunda de la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid señalan que *«Para lo no previsto en esta Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en materia, equiparándose los Órganos por analogía de sus funciones.»*

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y EN SU CASO ESTATAL

En cuanto al derecho estatal, es preciso traer a colación el artículo 149.3 CE.

En el derecho autonómico, en términos semejantes al Estatuto madrileño, en los de Galicia, Canarias, Navarra y Baleares se establece que el derecho propio de la Comunidad Autónoma en las materias de su competencia exclusiva es aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, siendo solamente aplicable supletoriamente el derecho estatal en defecto de este derecho propio.

Dentro de los Estatutos recientemente modificados, apreciamos que también se recoge esta cláusula de cierre, así el Estatuto de Andalucía, en el artículo 42, señala que *«En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio»*; el Estatuto Valenciano, en su artículo 45 afirma que *«En materia de competencia exclusiva, el Derecho Valenciano es el aplicable en el territorio de la Comunitat Valenciana, con preferencia sobre cualquier otro. En defecto del Derecho propio, será de aplicación supletoria el Derecho Estatal.* Por su parte el Estatuto Catalán, en el artículo 110. 2 señala que *«El derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro»*, sin hacer mención al derecho estatal, en términos semejantes al Estatuto de Aragón, en su artículo 80.2.

IV. JURISPRUDENCIA

Existen numerosas sentencias relativas a la cláusula de supletoriedad, entre las que se encuentran las siguientes:

- STC 5/1981, de 13 de febrero, relativa al recurso de inconstitucionalidad promovido contra varios preceptos de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares.
- STC 95/1984, de 18 de octubre, dictada en los conflictos positivos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, y por el Gobierno Vasco, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, de reestructuración de determinados órganos de la Administración del Estado.
- STC 118/1996, de 27 de junio, dictada en los recursos de inconstitucionalidad, interpuestos contra determinados preceptos de la Ley 12/1987, de 25 de mayo, del Parlamento de Cataluña, sobre regulación del Transporte de Viajeros por Carretera mediante vehículos de motor; contra la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los Transportes por carretera y por cable.
- STC 61/1997, de 20 de marzo, dictada en los recursos de inconstitucionalidad, interpuestos contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y frente al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
- STC 157/2004, de 21 septiembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra determinados artículos de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.
- STC 291/2005, de 10 noviembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía contra el artículo 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da nueva redacción al artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de junio de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, dictada en el recurso n. 240/2000 analiza el alcance de la cláusula de supletoriedad a la luz de las STC 147/1991, de 4 de julio y SSTC 227/1988 y 103/1989.