
I CONSECUENCIAS PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL.

El Tribunal Constitucional ha experimentado en materia de supletoriedad una de sus evoluciones más notables que le ha llevado en su interpretación de la cláusula del art. 149.3 *in fine* CE., desde reputarla una *norma de creación* del Derecho, hasta considerarla una mera *norma de aplicación* del Derecho, y, desde considerarla como una *norma fundante de una competencia legislativa universal del Estado*, hasta reputarla una simple *norma de relación* entre los ordenamientos estatal y autonómicos.

En efecto, en un primer momento, el Tribunal Constitucional (STC de 21-12-81 y en diversos “*obiter dicta*” hasta 1989), admitió que el Estado puede dictar Derecho supletorio si en una materia existen distintos niveles competenciales entre las Comunidades Autónomas o bien una inactividad de las mismas que deba suplirse.

En la STC 15/1989 se expresa ya que la supletoriedad no puede concebirse como una cláusula atributiva de competencias para el Estado, pero todavía admitía que éste pudiera dictar Derecho supletorio si tenía algún título para ello, por ejemplo, para dictar bases o si la materia no era asumida homogéneamente por todas las Comunidades autónomas.

La Sentencia STC 147/1991, de 4-7-91 supuso un paso más al afirmar que la potestad legislativa del Estado para dictar Derecho supletorio no es posible ejercitarla respecto a las Comunidades Autónomas que tengan el mismo nivel competencial, aunque sí respecto a las demás.

Finalmente, en la crucial Sentencia 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Transportes, cuya doctrina es ratificada después en la extensa y famosa Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo, se contienen afirmaciones muy ricas en consecuencias para la configuración del modelo de Estado de las Autonomías, y que, por nuestra parte, ya habíamos recogido en nuestro Dictamen 9/96 y hemos reiterado en 1997 en nuestros Dictámenes núms. 10, 18 y 23:

- Que la cláusula de supletoriedad contenida en el art. 159.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado;
- Que se trata de una supletoriedad de ordenamientos y no de leyes;
- Que la supletoriedad supone de una técnica dirigida al aplicador del Derecho para la integración del ordenamiento jurídico; y, por último,
- 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.

Esta evolución jurisprudencial corresponde a la propia evolución del proceso autonómico español, ya que, en sus inicios, el Estado seguía legislando con base en la cláusula residual del art. 149.3 CE, pues las Comunidades Autónomas aún no habían alcanzado el mismo nivel de competencias legislativas y, de esta forma, el Estado podía seguir creando Derecho válido que resultaba ser directamente aplicable en las Comunidades Autónomas que carecían de competencias, o las tenían insuficientes, en la materia, y que resultaba ser supletorio en las demás.

Las sentencias posteriores suponían ya un aviso a los legisladores estatal y autonómico en el sentido de que la paulatina homogeneización competencial a que conducía el proceso autonómico tendría necesariamente que ir desapoderando al Estado de competencia legislativa en cuantas materias las Comunidades Autónomas fueran asumiendo competencias exclusivas.

La práctica, como es bien sabido, no acusó recibo de este aviso y tanto el Estado como las Comunidades Autónomas continuaron con la cómoda inercia legislativa anterior en base al art. 143.-3 CE, incluso en materias totalmente asumidas como competencia exclusiva por las Comunidades Autónomas, y el Tribunal Constitucional cercenó espectacularmente esa tendencia inercial nada menos que expulsando del ordenamiento jurídico la practica totalidad de la legislación urbanística estatal que se había dictado con el carácter de supletoria..

Casi parece innecesario encarecer que las consecuencias de esta doctrina del Tribunal Constitucional -que, pese a las críticas de que ha sido objeto, parece firme y consolidada- son trascendentales en orden a la configuración del modelo de Estado de las Autonomías y, por lo que ahora nos interesa resaltar, suponen también un verdadero revulsivo para nuestra Comunidad Autónoma.

En efecto, esta doctrina constitucional, que el Consejo Consultivo de La Rioja ha acogido expresamente en sus dictámenes, implica, por de pronto, que el Estado queda sujeto al *principio de competencia* y, al igual que las Comunidades Autónomas, sólo es titular de *competencias tasadas*. Ello implica que, cuando todas las Comunidades Autónomas tengan atribuidas competencias exclusivas sobre una misma materia, el Estado no podrá ya ampararse en la cláusula de supletoriedad recogida en el art. 149.3 CE. para dictar Derecho válido, ni siquiera con la intención de que sirva como supletorio para dichas Comunidades Autónomas.

Así pues, el Estado va a carecer en lo sucesivo de la *potestad legislativa universal* a que estábamos acostumbrados y ello supone que una Comunidad Autónoma, como la riojana, acostumbrada a continuar en la cómoda inercia de esperar que los problemas legislativos los solucionase la normativa supletoria estatal, debe acometer en lo sucesivo un enorme esfuerzo normativo y dotar de contenido estricto el término constitucional "autonomía" dotándose en efecto de sus propias leyes y reglamentos de todo tipo.

En suma: La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad, independientemente de sus múltiples implicaciones globales para la construcción del Estado de las Autonomías, supone una verdadera instancia para La Rioja en el sentido de exigir de la misma un redoblado esfuerzo por dotarse de la propia normativa reguladora de sus cada vez mayores y más extensas competencias.

Ante la próxima ampliación competencial que supondrá la reforma del Estatuto de Autonomía, esta doctrina constitucional hace que La Rioja quede llamada, no sólo, por un lado, a olvidar la creación de un Derecho autonómico riojano meramente *intersticial*, es decir, pensado tan sólo como complemento puntual de una normativa del Estado universal, completa y supletoriamente aplicable, sino también, y principalmente, a convertirse en sujeto activo de su propio ordenamiento jurídico mediante una amplia e intensa actividad legislativa y reglamentaria.

En ese nuevo marco de esfuerzo normativo que diseña la doctrina constitucional sobre la supletoriedad quedan reforzadas las observaciones que sobre la posición institucional del propio Consejo Consultivo de La Rioja hacíamos en nuestro *Repertorio General* de 1996, y adquieren toda su sentido las que efectuamos seguidamente en el presente *Repertorio General* de 1997 sobre la necesidad de cumplimentar debidamente el procedimiento de elaboración de disposiciones generales en el que, en su caso, debe incardinarse como trámite final nuestro propio dictamen consultivo sobre el Proyecto de la disposición general de que se trate, con objeto de garantizar su regularidad jurídica y su correcta inserción en el ordenamiento jurídico de La Rioja y en el marco constitucional de España.