

APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE CARÁCTER NO BÁSICO EN ENTIDADES LOCALES

“Se comprenderá fácilmente que, al elaborar las presentes normas reguladoras del régimen local, el legislador sienta la carga de una especial responsabilidad, que le incita a extender sus reflexiones a todos aquellos ámbitos relacionados con el asunto y a indagar sobre la misma desde todas las perspectivas posibles (...)”. Estas palabras forman parte de la Exposición de Motivos de la Ley 7/1985, 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, y reflejan el espíritu con que el legislador estatal inició el camino para la regulación básica local en las fases iniciales de la construcción territorial de un Estado que daba sus primeros pasos en la década de los ochenta del siglo pasado.

Si bien no se puede obviar que tal espíritu nacía para sentar las bases del régimen local, muchos desearían hacer del mismo un principio de actuación transversal de la legislación estatal de modo que esta, cuando escapa de la especialidad y se adentra en el desarrollo de leyes generales, ampliara su prisma para *“extender sus reflexiones”* a las peculiaridades que caracterizan a las entidades locales. No siempre ocurre así.

El ordenamiento jurídico es testigo de múltiples leyes generales que revelan que el legislador estatal a menudo olvida o desconoce la realidad local, pues parte de un prisma estrictamente estatal - parece hacer suyo el aforismo gassetiano de *“lo que de la realidad ve mi pupila, no lo ve la otra”*-. En ocasiones, este desconocimiento se traduce en leyes generales que contienen una regulación insuficiente para su operatividad en el ámbito local, como ocurre en el caso de la Ley 19/2013, 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a información pública y buen gobierno en relación con la actuación de los altos cargos de las entidades locales, exentos de un régimen jurídico propio .

En otros casos, sin embargo, lo que revelan las leyes generales es un olvido de las particularidades del ámbito local reforzando la sensación de que el legislador

estatal cuando legisla piensa, efectivamente, en y para el Estado, olvidando en ocasiones la compleja organización territorial, así como el intrincado sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico. Ocurre, por ejemplo, en el artículo 9.2 de la Ley 40/2015, 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece como una excepción a la delegación de competencias “*la resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recursos*”. Dado que el recurso de reposición se interpone y resuelve por el mismo órgano que ha dictado el acto impugnado (artículo 123 Ley 39/2015, 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común - en adelante, LPAC-), es evidente que dicha excepción está pensada para los recursos de alzada, comunes en la administración estatal y autonómica, pero no así en la administración local (salvo algún caso como, por ejemplo, el recurso de alzada contra los acuerdos de las entidades urbanísticas colaboradoras de la legislación urbanística previsto en el artículo 29 del RD 3288/1978, 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística).

Esta realidad a menudo coloca a quienes deben aplicar el Derecho en el ámbito local en situaciones complejas a la hora de determinar qué legislación aplicar ante situaciones de regulación insuficiente o inexistente para el ámbito local, viéndose en la necesidad de hacer acrobacias jurídico-legislativas para dar solución a la siempre infinita casuística.

Como es conocido, el sistema de fuentes español es complejo y sobre el tema se han escrito extensas páginas, razón por la que no se va entrar en tal análisis en este breve comentario que tiene por objeto únicamente realizar un sucinto examen sobre la aplicación supletoria de la legislación estatal de carácter no básico.

Efectivamente, para solventar las carencias aludidas en el régimen local los operadores jurídicos se enfrentan, en ocasiones, a discusiones sobre si determinada legislación estatal que no tiene carácter de básico debe aplicarse o no a las entidades locales, por aplicación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución. Hay quienes abogan por una aplicación extensiva de dicha cláusula de supletoriedad de forma que se aplicaría la legislación no básica del Estado en todo supuesto, a salvo lógicamente de la existencia de legislación autonómica sobre la

materia en cuestión, mientras que otras tesis entienden que la supletoriedad no actúa *ut universi*. En este segundo grupo se encuentra el presente comentario.

La cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución no debe ser entendida como una vía de atribución de competencias a favor del Estado en materias que no forman parte de su competencia exclusiva, de forma que tal artículo no habilita al Estado a legislar sobre materias que son competencias susceptibles de ser asumidas por las comunidades autónomas - ni siquiera si éstas no las han asumido o no han legislado sobre la materia- para que, en su caso, proceda la aplicación supletoria. Esto es, no existe en el orden constitucional la facultad del Estado para dictar regulación en materias que no son de su competencia exclusiva y que nazca *ex lege* con carácter supletorio.

No obstante, lo anterior, el contenido de la cláusula de supletoriedad no ha tenido un recorrido pacífico ni unánime, como lo demuestran las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en el largo camino recorrido tras la aprobación del texto constitucional para perfilar muchos de los artículos que requerían - y requieren- de interpretación. Tal es el caso del artículo 149.3 *in fine* de la Constitución, cuyo tenor literal se pronuncia en los siguientes términos: “*El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*”.

Como se ha indicado, la interpretación constitucional de la cláusula de supletoriedad ha sufrido variaciones desde las primeras sentencias del Tribunal Constitucional sobre la cuestión. De esta forma, el Tribunal Constitucional configuró, en un primer momento, la cláusula como un instrumento de atribución genérica de competencias a favor del Estado, habilitándole para entrar en la regulación de materias competencia exclusiva de las comunidades autonómicas, dotando a tal regulación de un carácter únicamente supletorio (entre otras, la STC 49/1984, 5 de abril, FJ 2, BOE núm. 99, de 25 de abril de 1984).

Hubo que esperar hasta los años noventa para situar uno de los puntos de inflexión en la interpretación constitucional de la cláusula de supletoriedad hacia tesis más restrictivas de su contenido. Así, la STC 118/1996, 27 de junio (BOE núm. 182, 29 de julio de 1996) abre el camino que abandona la interpretación del artículo 149.3 *in*

fine como una regla de atribución de competencias a favor del Estado, de modo que la cláusula de supletoriedad se configura, a partir de ese momento, como un instrumento que cierra el derecho autonómico al permitir completar los vacíos o lagunas legales acudiendo al derecho del Estado dictado en materias de competencia de este.

Así se desprende del FJ8 de la STC 118/1996, según el cual, "*El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho. Y si ello es así, tal y como dijimos en la STC 147/91, la aplicación supletoria de las normas estatales no puede venir impuesta por el legislador. Pues, de lo contrario, la ley estatal sería aplicable en el ámbito reservado al Derecho autonómico sobre la base de la mera ausencia de regulación autonómica correspondiente y no se limitaría, por lo tanto, a integrar lagunas apreciadas por el aplicador del Derecho, subvirtiéndose el sentido de la cláusula de supletoriedad del Art. 149.3 y arrogándose inconstitucionalmente el Estado la facultad de integrar por sí los distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas, por la vía de dictar normas aplicables supletoriamente*".

Así, reconduciendo la cuestión de nuevo al ámbito local (y aunque no sea un problema exclusivamente local), la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 *in fine* se convierte en un instrumento que permite colmar la insuficiente o inexistente regulación en algunas materias de interés local, conformando lo que en el plano teórico se conoce como un mecanismo de heterointegración; esto es, el reenvío a un ordenamiento jurídico *-el estatal-* distinto a aquél en que se produce la laguna legal *-el autonómico-*. En consecuencia, la aplicación supletoria de la legislación estatal sin carácter básico requiere de la existencia de una laguna legal que deba integrarse.

Ahora bien, no siempre es fácil identificar las situaciones que producen vacíos normativos, toda vez que, en ocasiones, la falta de regulación es una opción normativa autonómica que conforma los llamados supuestos de *anomia* ("*El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece - como señala la STC 118/1996- no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho*").

La conocida sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, 24 de mayo, declaró inconstitucionales algunos artículos de la LPAC, al entender que excedían del contenido que es propio a la legislación básica. Entre otros artículos, esta declaración afectó al artículo 132 LPAC relativo al Plan Anual Normativo como se desprende del FJ7 de la sentencia (" (...) *Procede, en consecuencia, declarar que los artículos 132 (...) de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas*"). Por tanto, tras dicha sentencia el Plan Anual Normativo, aplicable únicamente a la Administración General de Estado, forma parte de la legislación estatal sin carácter básico y, en consecuencia, su aplicación podría ser, en su caso supletoria, pero ¿puede decirse que en este supuesto exista una verdadera laguna legal?

Como ha señalado el Tribunal Constitucional el artículo 132 de LPAC no es aplicable a las comunidades autónomas, y debe tenerse en cuenta que el hecho de que no se prevea en la legislación autonómica tal plan normativo no genera en el aplicador del Derecho ninguna laguna; es decir, la inexistencia en la normativa autonómica de un deber u obligación -como es la aprobación anual de un plan normativo en el caso de la Administración General del Estado- no genera laguna alguna.

En otros casos, sin embargo, sí se generan tales lagunas. Por ejemplo, en el caso del procedimiento disciplinario de funcionarios vascos el cual no está regulado en la normativa autonómica (no existe el desarrollo reglamentario al que remite sobre este punto el artículo 86.4 de la Ley 6/1989, 6 de julio, de Función Pública Vasca), por lo que se hace obligado acudir a mecanismos de heterointegración (aplicación supletoria de legislación estatal no básica). Como este ejemplo se encuentran muchos en el ordenamiento jurídico y en ellos la supletoriedad funciona como forma de colmar vacíos legales que, de otra forma, conllevarían a una absurda inacción del aplicador del derecho por carecer de legislación, además de impedir la plenitud que debe perseguir todo ordenamiento jurídico que se quiera útil.

Pero tal caso no se da, como se ha dicho, en el Plan Anual Normativo cuya no previsión en la legislación autonómica no genera un vacío normativo que deba

colmarse con la legislación estatal vía 149.3 de la Constitución, artículo que no puede servir como cláusula universal de atribución de competencias a favor del Estado al margen del orden constitucional de competencias y que, además, en este caso concreto, el Tribunal Constitucional ya ha declarado su carácter contrario al orden competencial con la consiguiente inaplicación en las CCAA.

En fin, como ya se ha señalado, los habituales vacíos de los que adolece la legislación general del Estado tratan de colmarse, a menudo, con la legislación estatal no básica. No obstante, en una aplicación extensiva de la cláusula de supletoriedad las entidades locales en ocasiones convierten *de facto* tal cláusula en una habilitación estatal para la regulación supletoria, contraviniendo el esquema de reparto competencial -no exento de por sí de complejidad- de la Norma Fundamental. Ocurre, por ejemplo, con el caso del Plan Anual Normativo que muchas entidades aprueban sin existir tal obligación, si bien es cierto que en este caso la aprobación voluntaria del plan es signo de que empiezan a calar en los poderes públicos las técnicas de *better regulation* incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico de forma relativamente reciente.

Que el legislador estatal a menudo olvide a las entidades locales no agota sus consecuencias en el plano inmediatamente práctico, sino que puede extenderlas más allá debilitando algunos principios esenciales como la seguridad jurídica, pues debe tenerse en cuenta que la falta o insuficiencia de regulación es una forma de libertad interpretativa, que no puede entenderse englobada en el contenido del principio de autonomía local del artículo 137 de la Constitución, ni situarse dentro del debate sobre el fino equilibrio entre uniformismo y autonomía local, tantas veces estudiado.

MARÍA URRESTARAZU BÁRCENA
Licenciada en derecho y en economía