

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA

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. Todo ello, sin perjuicio de su ejecución por la Comunidad, en los casos así previstos.

Asimismo, la Comunidad podrá desarrollar legislativamente los principios o bases que se contengan en el derecho estatal vigente en cada momento, en los supuestos previstos en este Estatuto, interpretando dicho derecho conforme a la Constitución.

COMENTARIO

JOSÉ DOMÍNGUEZ CASTRO Y ALBERTO SERRANO PATIÑO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

De lo que se trata con la Disposición Transitoria Primera, al igual que en el resto de los estatutos, es de evitar que, o bien por la inexistencia de la legislación básica estatal postconsitucional, o bien por la inactividad legislativa de desarrollo de la Comunidad, se produzca un vacío normativo que lleve a una posible inactividad o confusión de competencias.

El tema es uno de los que mayores problemas ha planteado y también uno de los más perfilados, en algún punto, por el Tribunal Constitucional. Los supuestos que pueden distinguirse son:

Primero.— Inexistencia de legislación de bases estatal: podrá aplicarse el derecho estatal vigente y la Comunidad de Madrid podrá desarrollar las bases o principio en él contenidos. En caso de que no se posible su interpretación conforme a la Constitución, aquella podrá dictar normas extrayendo los principios de la propia Constitución, siempre que se trate de materias sobre las que las Comunidades Autónomas tengan competencias, es decir siempre que se trate de materias reconducibles al artículo 148.1 de la Constitución. El desarrollo normativo de las bases estatales puede llevarse a cabo por Ley emanada de la Asamblea de Madrid o, en su caso, por normas reglamentarias, cuando la naturaleza del tratamiento pueda hacerse por estas.

Segundo.— Inexistencia de legislación propia de la Comunidad sobre materias de su competencia exclusiva: será de aplicación la normativa estatal siempre que se adecue al régimen de autonomía que el Estatuto configura. La comunidad sólo podrá considerar aplicable el derecho estatal si se da la nece-

saría conexión de condiciones. Las competencias asumidas por la Comunidad en uso de su autonomía son irrenunciables, pero tampoco puede pretenderse un incremento competencial derivado de la aplicación de la legislación del estado.

Tercero.— Existencia de legislación de principios estatal, pero inexistencia de legislación autonómica de desarrollo: si ello es posible se aplicará la legislación del estado. Lo anterior es así teniendo en cuenta que las bases o principio generales a que se refieren la Constitución y los Estatutos pueden y deben extraerse no sólo de las normas con rango formal de ley, sino incluso de normas reglamentarias. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, el concepto de bases es material y no meramente formal.

II. DESARROLLO NORMATIVO

El desarrollo normativo de este precepto justifica estudios más amplios, simplemente queremos mencionar que es de una triple índole:

Primero.— La legislación de carácter básico dictado por el Estado, con posterioridad a los Estatutos de Autonomía, en el marco del artículo 149.1 de la Constitución. Supuestos típicos de esta naturaleza sería Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ley 3/95, de 23 de marzo, de vías pecuarias, entre otras muchas.

Segundo.— La legislación de la Comunidad de Madrid en materia de su competencia exclusiva recogidas en el artículo 26 del Estatuto de Autonomía. Baste mencionar La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

Tercero.— La legislación de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo de las bases estatales en el marco del artículo 27 del Estatuto de Autonomía. Ejemplos de este tercer grupo tendríamos la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, Ley 8/1999, de 9 de abril, de Adecuación de la Normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley Estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

III. DERECHO COMPARADO

Preceptos similares se contemplan en otros estatutos de autonomía.

Así el Estatuto de Autonomía de Canarias en su disposición transitoria Segunda «Mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación básica o las Leyes marco a que se refieren la Constitución y el presente Estatuto, y la Comunidad Autónoma Canaria no dicte normas sobre las materias de su competencia, continuarán aplicándose las Leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de su ejecución por la Comunidad Autónoma de Canarias en los casos así previstos en este Estatuto. No obstante, la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las competencias que le son reconocidas podrá desarrollar legislativamente los principios o bases contenidos en el Derecho estatal vigente en cada momento, interpretando dicho Derecho conforme a la Constitución».

En tanto que otras Comunidades Autónomas prescinden de referencia expresa al principio de interpretación constitucional en el ulterior desarrollo legislativo.

En el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la Disposición Transitoria Séptima se proclama «1.- Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas o generales a las que este Estatuto se refiere y/o el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma en los casos así previstos en este Estatuto».

Y en sentido idéntico el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha en la Disposición Transitoria Cuarta. «Mientras las Cortes Generales no elaboren las Leyes a que este Estatuto se refiere y hasta que las Cortes de Castilla-La Mancha legislen sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales Leyes y disposiciones del Estado que se refieran a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución, se lleve a cabo por la Junta de Comunidades en los supuestos así previstos en el Estatuto».

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La importancia que reviste en el ordenamiento español la competencia estatal para dictar bases o normas básicas ha dado lugar a una amplia jurisprudencia constitucional destinada a precisar las formas y requisitos con que las autoridades estatales deben dictar esa normativa. La trascendencia de este tipo de normas, que enmarcan en muchos aspectos la actividad legislativa y ejecutiva de las Comunidades Autónomas, y las consiguientes exigencias de certeza y seguridad en su contenido ha llevado a que el Tribunal Constitucional tras una fase inicial en que puso el acento en el «carácter material» de las bases frente al «formal»(STC 32/81)». Ante esta divergencia de opiniones hay que comenzar por señalar que el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco y que, en

cuanto parece suponer la necesidad de normas así configuradas desde el punto de vista de la forma, la argumentación de la representación del Gobierno debe ser rechazada. La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente caso Diputaciones Catalanas».

En idéntico sentido la STC 1/82 «Este Tribunal, en el fundamento 6.º de su sentencia de 28 de julio de 1981 (RTC 1981\32), ya ha señalado que «el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado 1.º se refiere el artículo 149, no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco». Así pues, las bases a que se refieren en nuestro caso los párrafos 11 y 13 del artículo 149.1 CE no tienen nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución, ni se identifican con las leyes marco reguladas por el artículo 150.1. «La noción de bases –como continúa afirmando la citada sentencia– o de normas básicas ha de ser entendida como noción material, y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente.»

De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido. Por eso, este Tribunal ha declarado también (fundamento 5.º de la STC 32/1981 antes citada) que, aunque «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo en su calidad de intérprete supremo de la Constitución».

Si bien posteriormente el Tribunal Constitucional ha matizado su propio doctrina en el sentido de establecer mayores exigencias formales, señalando por un lado «que en principio, serán las Cortes Generales, mediante ley, las que deberán establecer lo que haya de entenderse por básico. Sólo excepcionalmente será posible que el Gobierno pueda regular por Decreto aspectos básicos de una materia cuando esa regulación resulte completamente indispensable para garantizar el fin perseguido por la reserva competencial al Estado.» (STC 49/1988) y por otro lado «La propia ley básica ha de definirse como tal: esto es, ella misma ha de declarar expresamente el alcance básico de todas o parte de sus normas, o al menos ha de permitir inferir esta condición de las mismas sin especial dificultad» (STC 69/1988).

En la STC 69/1988 razona el TC en el sentido siguiente: «Dado que la definición de lo básico constituye una operación normativa de concreción de lo básico, que corresponde realizar al legislador estatal sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las CC.AA. tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias, resulta manifiesto que la función de defensa del sistema de distribución de competencias que a este Tribunal con-

fieren los artículos 161.1.c) de la Constitución y 59 de su Ley Orgánica tiene que venir orientada por dos esenciales finalidades: procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura».

En conclusión en principio se exige una ley que además ha de definirse, parcial o totalmente, como básica. Se trata, en palabras del Tribunal Constitucional en la STC 69/1988, de permitir a las Comunidades Autónomas «conocer con la mayor exactitud posible cuál es el marco normativo al que deben sujetarse en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación estatal básica».