

**UNA APROXIMACIÓN A LA DIALÉCTICA BASES-DESARROLLO  
A PROPÓSITO DE LA S.T.C. 1/2003**

Por D. JOSÉ ANTONIO GIL CELEDONIO

*Alumno de la Diplomatura en Gestión y Administración Pública  
Trabajo premiado con el 2.º premio San Raimundo de Peñafort  
de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*

**Resumen**

Este artículo aporta una visión general sobre cómo actúa la armonización entre las materias y competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas acudiendo, tras este análisis, al particular ámbito del régimen jurídico de la función pública en ambas estructuras de poder territorial.

**Abstract**

This article provides an overview of how to harmonize the materials and competences shared between the State and the Autonomous Communities by going, after this analysis, to the particular scope about the harmonization of legal regime of public servants on both structures of territorial power.

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ACLARACIONES TERMINOLÓGICAS POR VÍA JURISPRUDENCIAL
- III. LA NATURALEZA INFRACONSTITUCIONAL DEL LÍMITE DE LO BÁSICO
- IV. BASES, DESARROLLO Y CONTINUIDAD DEL ORDENAMIENTO: LA S.T.C. 1/2003
- V. CONCLUSIÓN

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 introdujo en nuestra realidad cotidiana un ostensible cambio en todas las facetas de la vida política del Estado: frente a la represión y el uniformismo ideológico, libertades y una amplia regulación de derechos. Frente a la concentración de poderes y a la democracia orgánica, parlamentarismo y eclosión de partidos políticos de toda índole. Y, en el mismo orden, en lo que a organización territorial del Estado se refiere, se abordó definitivamente el paso de un modelo férreamente centralista, expresión físico-jurídica del pensamiento autoritario-conservador y nacionalista del Régimen que precedió nuestra actual etapa democrática, sin Constitución auténtica<sup>1</sup>, a una organización políticamente descentralizada de carácter autonómico, relativamente abierta y poco definida pero, con todo, absolutamente rompedora con la tradición constitucional española (esto es, desde la definitiva instauración del régimen liberal en 1837, con las salvedades de nuestra sobresaltada historia decimonónica), salvando la experiencia de la Constitución de 1931, a través de un proceso de Transición que se considera modélico.

Así, y sin entrar en un análisis del nivel local (institucionalmente garantizado con carácter general tanto en estados unitarios como estados descentralizados democráticos<sup>2</sup>), vemos como, en la España de hoy, el poder político se reparte de modo dual, entre el Estado<sup>3</sup> y las Comunidades Autónomas a partir de los esenciales arts. 2 (donde aparece reflejada la flexible y dinámica combinación

---

<sup>1</sup> Hay un amplio debate multidisciplinar sobre la naturaleza constitucional o no del régimen franquista. Sin ánimo de entrar en un tema que daría por sí mismo para un laborioso estudio que supera en mucho la capacidad del que esto escribe y la finalidad del presente texto, podemos señalar, entre otros, la inexistencia de Constitución en el sentido racional-normativo que GARCÍA-PELAYO, en tanto las Leyes Fundamentales fueron dictadas a lo largo de cuarenta años y según dinámicas endógenas y exógenas al desarrollo del Régimen, o la célebre definición negativa de Constitución que diera la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en su art. 16: «*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*». En sentido contrario, véase, a modo de ejemplo, TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, 8.ª ed., 1989, C.E.P., Madrid, págs. 143-146, que las trata como a las Constituciones de 1837, 1845 ó 1931.

<sup>2</sup> Una interesante visión sobre los problemas en la racionalización de las características contrapuestas entre modelos centralizados y estados complejos en CALLEJA SALADO, M.: «El estado complejo y el estado simple en la encrucijada de los principios de identidad y diferencia».

<sup>3</sup> Cabe recordar que, en estos casos, a pesar de la indudable entidad jurídica totalizadora del Estado, utilizaremos el término para referirnos a las instituciones centrales o, si se prefiere, generales, de España, en oposición a las Comunidades Autónomas, portadoras de intereses territorializados. No obstante, el que esto suscribe no quiere dejar de reseñarlo, en tanto no desea que

de los principios de unidad de la soberanía nacional y de autonomía de las nacionalidades y regiones) y 137 del vigente texto constitucional, adoptando unos rasgos que llevan a considerar el modelo, más allá de la literalidad de su denominación, como un sistema de organización territorial tendente al federalismo, al estado regional, pero con elementos propios y caracterizadores que lo diferencian de modelos netamente federativos como el consagrado en la Ley Fundamental de Bonn, el recogido en la Constitución de los Estados Unidos de América o el que caracteriza a la Suiza actual, y de otros de cierto carácter regional, como el de Italia o Portugal, que lo hacen una experiencia digna de estudio en la dogmática constitucional comparada. Así, pasaríamos los españoles a pertenecer a un Estado unitario regionalizable<sup>4</sup> que, con el tiempo, demostraría una tendencia a un federalismo cooperativo casi de primera magnitud<sup>5</sup>, definido por oposición al clásico *dual federalism* de origen netamente estadounidense<sup>6</sup>.

No cabe la menor duda al afirmar que, en poco tiempo, se pasó del modelo más centralista y centralizador de la Europa posterior a la II Guerra Mundial a uno de los más descentralizados del mundo, si bien, por tratarse de un tema históricamente muy delicado, que los diferentes partidos políticos del arco parlamentario de la etapa constituyente sentían de maneras peculiares (cuando no opuestas), a través de una fórmula jurídica peculiar cuya mejores definiciones fueron, sin duda, la propia indefinición y el carácter posibilista, que se materializó en lo que la doctrina ha venido en llamar combinación del «principio autonómico» y del «principio dispositivo», derivado de la literalidad del verbo del art. 143.1 de la Constitución, que expone que *«en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse*

---

se malinterprete dicha contraposición: las 17 Comunidades Autónomas son tan Estado como el «Estado» mismo, valga la redundancia.

<sup>4</sup> Como lo definía en pleno proceso de nacimiento del Estado Autonómico, definiendo muy bien la idea constituyente pero superada, como sabemos, en el tiempo, LEGUINA VILLA en su capítulo en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PREDIERI, A., *La Constitución Española de 1978*, 2.ª ed., 1981, Civitas, Madrid, pág. 777.

<sup>5</sup> A este respecto, *vid.* AJA, E., *El Estado Autonómico*, 2.ª ed., 2003, Alianza Ensayo, Madrid, págs. 21-51 y 95-166, o el reciente artículo de ELÍAS MÉNDEZ, C., «Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un estado autonómico cooperativo?», en *Revista de Derecho de Extremadura*, n.º 3, 2008, págs. 100-115.

<sup>6</sup> Dicho modelo, en el ámbito material a tratar se dividía entre ambos niveles territoriales de forma tajante, respondía a la idea, característica aún hoy de parte del Partido Republicano americano, de un gobierno central débil, volcado en la misión exterior, y unos estados que gestionasen la mayor parte de las políticas y, por ende, del presupuesto de la Unión. Podríamos decir que dicho modelo se rompió con ocasión de la crisis económica de 1929 y el New Deal del presidente F. Delano Roosevelt. Sin ahondar demasiado en la materia, véase DEGLER, C. N., *Historia de los Estados Unidos* (dos tomos), 1.ª ed. en español, 1986, Ariel, Madrid o, para un tratamiento completo del sistema político de Estados Unidos, GARCÍA PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, 6.ª ed., 1961, Revista de Occidente, Madrid, págs. 354-367.

*en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos».*

Este precepto, que proclama el carácter posibilista del acceso a la autonomía con vagos requisitos (poco o nada adecuados en la dogmática jurídica, pero muy adecuados en la práctica política posterior), se convirtió en la llave de la generalización del modelo a comienzo de los años ochenta, con la consiguiente eclosión de un nuevo sistema de fuentes del derecho que habría de relacionar los ordenamientos autonómico y estatal, con el punto común de la Constitución como norma suprema del Ordenamiento, pero con normas absolutamente ajenas como los Estatutos de Autonomía, las leyes que emanan de legisladores no estatales o las leyes estatales especiales contenidas en el art. 150 de la Constitución, todas ellas en un marco de reparto de competencias de las diferentes materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, recogido básicamente en los arts. 148 y 149 conforme a los principios de soberanía nacional (*La soberanía nacional* –especifica claramente el art. 1.2 de la Constitución– *reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*), interés general, participación democrática y descentralización política (lo que se puede inferir del 9.2 de la Constitución).

De entre este marco competencial aparentemente simple, al menos desde el simple análisis semántico-jurídico y de la existencia de un listado doble, hemos de destacar las actuaciones sobre materias compartidas, características de los sistemas compuestos colaborativos a los que antes hicimos referencia, que hacen que la acción, sea ésta normativa o ejecutiva, recaiga tanto en las instituciones políticas de nivel estatal como en las instituciones políticas de carácter autonómico, en régimen de concurrencia colaborativa inestable<sup>7</sup>, consecuencia tanto de la madurez democrática como del carácter descentralizado del Estado español, que hace sencillamente imposible, al margen de materias que tratan en exclusiva del núcleo de la soberanía estatal (como las competencias clásicas, sobre materias concernientes a Defensa y Fuerzas Armadas, en el art. 149.1.4, a Relaciones Internacionales, en el inciso 3.º del mismo, o a Obras Públicas de interés general, en el apartado n.º 24 del mismo artículo), excluir a las Comunidades Autónomas de la participación en el interés general de la nación, en la manifestación de la voluntad del Estado<sup>8</sup>. Hubiera sido, desde cualquier punto

---

<sup>7</sup> Tanto que, diversas áreas de la doctrina, teniendo en cuenta el carácter definitorio y definitivo que ha tenido el Alto Tribunal a la hora de clarificar dicho principio de colaboración, han considerado que nos encontramos ante un Estado «jurisprudencial autonómico». A este respecto, Vid. ARAGÓN, M., «¿Estado jurisdiccional autonómico?», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 16, págs. 7-12.

<sup>8</sup> Aún así, el cambio en los paradigmas de participación en la gobernanza global han generado una corriente doctrinal y jurisprudencial que respalda la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad estatal en sus actuaciones en, por ejemplo, la Unión Europea, desgajando esta materia de la clásica de Relaciones Internacionales. A este respecto, pueden verse obras de la doctrina más depurada, como GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación del Derecho Comunitario», en *Revista Española*

de vista, un atraso de magnitudes impredecibles no aprovechar la nueva estructura del Estado para buscar soluciones más eficaces de cara a los ciudadanos, fruto de la colaboración entre ambos niveles político-administrativos.

Sobre este ámbito material, el de las materias compartidas (que no competencias), se ha generado una tensión, más política que jurídica pero inevitablemente trasladada a este último ámbito, dada la existencia de un doble nivel legislativo y de diferentes ejecutivos con potestad reglamentaria reconocida, entre el nivel estatal (al que el constituyente reservó el mínimo común denominador para garantizar la homogeneidad de ciertas áreas de la vida social, económica, etc.) y los diferentes sistemas políticos autonómicos, tendentes a superar, e incluso contradecir, dicho mínimo común denominador coherente con el principio de unidad de soberanía e interés general que ha de informar la actividad normativa y ejecutiva de las instituciones políticas. En dicha tensión, o mejor dicho, en su resolución, ha jugado un papel fundamental el Tribunal Constitucional, que, a través de los instrumentos pretoriales reconocidos en el art. 59.1 (a de la L.O. 2/1979, del Tribunal Constitucional, ha resuelto multitud de conflictos en los que la competencia sobre una parte u otra de la materia que el constituyente coincidió en otorgar a ambos niveles territoriales no quedaba clara. Porque resulta meridiano que el Tribunal Constitucional, en tanto garante del poder constituyente y máximo intérprete de la Constitución, ha de asegurar que la redacción flexible, de gran complejidad técnica derivada de la falta de solidez de la redacción, del orden competencial recogido en el Título VIII sea interpretada en concordancia con los principios de descentralización democrática que informan la Constitución entera.

Dado lo interesante del tema, dicha dificultad jurídica para conciliar los dos ámbitos, en general, y en materia de régimen jurídico de la función pública, en particular, es la que procederemos a analizar a lo largo del presente artículo. Porque el paso de un Ordenamiento jurídico centralista, cuya *ratio essendi* aparecía recogida en el principio de jerarquía de las normas, a otro diferente cuya principal seña de identidad sea la contención en su seno de dos niveles superpuestos de igual rango formal<sup>9</sup>, separados por un principio competencial *rationae materiae*, hace que, en materia tan sensible como el régimen jurídico de los servidores públicos de los nuevos entes públicos surgidos al socaire de la descentralización político-administrativa, surjan apasionantes debates dog-

---

*de Derecho Constitucional*, n.º 33, 1991, o, especialmente sobre el ámbito de que trata este artículo, a J. A. MONTILLA MARTOS en su artículo «La articulación normativa bases-desarrollo al incorporar el Derecho Europeo en el estado autonómico», publicado en la *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 2 (2004), págs. 207-231.

<sup>9</sup> Si bien la mayor parte de la doctrina acepta dicho principio como articulador de los ordenamientos estatal y autonómico, puede verse un argumento contrario, tendente al criterio jerárquico y, por tanto, la superioridad de la norma estatal en el caso de materias compartidas a través de la técnica jurídica de bases/desarrollo. Vid. GARRIDO FALLA, F., «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas», en *Revista de Administración Pública*, n.º 94, 1981, págs. 13-32.

máticos que, con o sin trasfondo ideológico, han de resolver las controversias en pro del objetivo último y fundamental del Derecho: servir a la sociedad, de la que nace. Así, con ese fin, hemos de pensar que, en tanto la actividad de los poderes públicos puede resumirse, a grandes rasgos, en legislación y ejecución (todas tomadas en sentido amplio, en tanto forman el todo de la producción y aplicación de la norma jurídica) y gestión, se divide la materia<sup>10</sup> determinada en las categorías citadas, otorgando unas u otras a un determinado nivel territorial.

## II. ACLARACIONES TERMINOLÓGICAS POR VÍA JURISPRUDENCIAL

Resulta evidente que la fuente fundamental para entender estas relaciones entre competencias básicas y competencias de desarrollo de las materias que el constituyente decidió distribuir es el art. 149.1 de la Constitución, que, en algunos de sus apartados (podemos ver algunos como el 6.º, 7.º, 8.º, 13.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 27.º, etc.) atribuye al Estado la competencia para dictar la «legislación», las «bases», la «normativa básica» o las «leyes básicas» en diferentes ámbitos, lo que, en comparación con otros preceptos del mismo artículo, que otorgan monopolio en la actividad al nivel estatal, hace ver la necesidad de determinar en qué casos corresponde la materia plena al legislador y a la administración estatal (esto es, legislación, gestión y ejecución) y en qué casos no es así. Dada la problemática redacción, que parece hablar de diferentes niveles de compartición de materias, la jurisprudencia constitucional jugó un papel determinante, pero cambiante, puesto que, ateniéndonos a una interpretación literal, ¿hasta dónde llega el alcance de las bases? ¿En qué han de diferenciarse estas últimas del concepto de «legislación básica»? Sólo dos preguntas con múltiples respuestas, pero otras muchas podríamos plantearnos, de ser este ejercicio de otras características. Como vemos, toda una frontera dinámica e inestable que ambos niveles territoriales tienden a ampliar, en detrimento del otro, complicada por una redacción que da lugar a dudas más que razonables. Así pues, toca analizar los términos para poder desarrollar un razonamiento coherente.

El Tribunal Constitucional pronto hubo de pronunciarse sobre esta determinante cuestión para el desarrollo del Estado de las Autonomías: en las tempranas S.S.T.C. de 5 de noviembre de 1981, 4 de mayo, 14 y 30 de junio de 1982 planteó como criterio jurisprudencial que la Constitución utiliza los conceptos de legislación y de ejecución en sentido material y amplio, no adhiriéndose a la mera literalidad de la Norma. Así, el concepto «legislación», considerado desde un punto de vista material, supone una actuación jurídico-pública en cualquiera de las dimensiones normativas, con independencia del valor formal de la norma

---

<sup>10</sup> Hemos de entender este concepto como la porción de la realidad, el ámbito material sociológico específico sobre el cual los poderes públicos someten a elaboraciones jurídicas. A estos efectos, y para ver otras definiciones, extraídas de la doctrina comparada, MUCHOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, III, 1.ª ed., 2009, Iustel, Madrid, págs. 301-302.

escrita que dicte las citadas bases: no se contempla reserva básica de ley, ni, desde luego, es inevitable incurrir en reglamentos ejecutivos en complemento del dictado de bases<sup>11</sup>. Ello es así en tanto hay materias de visible dificultad técnica, como lo preceptuado en el apartado 8.º (que versa sobre la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan), la necesaria complementariedad Ley-Reglamento<sup>12</sup>, se hace manifiesta desde el punto de vista de la eficiencia con la que se ha construido el sistema de fuentes, sin que ello deba significar que se coarte la actividad de la administración autonómica, cuestión que se conseguirá en tanto se respete el límite formal que impone el art. 148.1.1 (la asunción en los Estatutos de Autonomía de la capacidad de organización de sus instituciones de autogobierno<sup>13</sup>), esto es, se dicten, en exclusiva, reglamentos ejecutivos, nunca organizativos. Todo ello para preservar, así, el mínimo común denominador que asegure un régimen unitario de la materia en todo el territorio nacional.

Una vez dictaminado el sentido del término «legislación», cabe preguntarse si los conceptos «bases» y «legislación básica» pueden ser entendidos con una significación jurídica equivalente<sup>14</sup>. En principio, la jurisprudencia del Alto Tribunal los ha manejado de forma semejante, al menos hasta S.S.T.C. como la 42/1983, de 20 de junio (resolución de un conflicto positivo de competencia entre Ca-

<sup>11</sup> Si bien, en principio, cierta parte de la doctrina iuspublicista había considerado el término «legislación» en sentido estricto. Así, véanse GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, editados en Thomson-Civitas, si bien, tras una lectura de textos posteriores, se vio una matización de la postura, que ahora es prácticamente unánime: *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: Sistema de relaciones», en *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, 1983.

<sup>12</sup> En tanto la naturaleza del presente ensayo no tiene nada que ver con la naturaleza de la relación Ley-Reglamento, remito a cualquier manual solvente de Parte General de Derecho Administrativo. Así, *vid.*, por ejemplo, PARADA, R., *Derecho Administrativo*, I, 16.ª ed., 2007, Iustel, Madrid, págs. 69-72.

<sup>13</sup> Como ha ocurrido de hecho en todos los Estatutos de Autonomía, al considerar la potestad de organizar sus propias instituciones como elemento nuclear en que se sostiene el principio de autonomía. En el caso extremeño, dicha competencia está recogida en el Estatuto de Autonomía desde el año de su promulgación, en el art. 7.1.º.

<sup>14</sup> Considerando que, en virtud de esa consideración material, «normas básicas» y legislación básica «sí son equivalentes. Una visión diferente aporta el prof. SALAS, en su artículo «Estatutos de Autonomía, Leyes Básicas y Leyes de Armonización», publicado en *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, 1983, págs. 438-448. Así, y cito textualmente, considera el autor que «las expresiones “legislación básica”, “normas básicas” y “bases” que se contienen en diversos apartados del artículo 149.1 del texto fundamental no tienen un significado equivalente. Y ello porque, a mi modo de ver, la primera otorga al Estado una potestad más restringida que la segunda y, a su vez, ésta más que la tercera, en la medida en que la legislación básica remite a la potestad legislativa en sentido estricto, las normas básicas a ésta y a la potestad reglamentaria y las bases tanto a ambos tipos de potestades como a la de dictar medidas de ejecución, generales o incluso singulares –siempre que se limiten, claro es, en uno y otro caso, a los aspectos básicos, es decir, a los principales o esenciales, de una materia–, actualizadas a través de actos administrativos de esa misma y correlativa naturaleza». Se trata de una visión formal del término «legislación», enmendada por el Tribunal Constitucional pero mantenida aún por el autor en 1983.



taluña y el Gobierno de la nación en relación a las bases en materia sanitaria), en las que, tratando de resolver el alcance del término de «bases», diferenciaron ambos conceptos, considerando que, a la par que una actuación normativa en forma de normas con valor de ley y reglamentos, puede ser necesaria la actuación ejecutiva, dada la importancia de las materias a tratar, justificada ésta en interés indispensable del bien general. Prueba de ello es que el constituyente empleó el término «bases» para materias como la organización del crédito, la banca o los seguros (art. 149.1.11.<sup>a</sup>) o la organización de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.<sup>a</sup>), para las que el Estado ha de tener instrumentos suficientes para la consecución del fin (que es el marcado y no otro), mientras que empleó el término «legislación básica» en competencias sobre materias como protección del medio ambiente (art. 149.1.23.<sup>a</sup>), de una ejecución más eficiente en manos autonómicas, en tanto se hallan más cercanas a la raíz de estos problemas.

Este razonamiento es perfectamente asumible, tanto como extraordinario y así lo considero, dado que esta distinción entre actuaciones del poder público, sometido al principio de legalidad reconocido en el art. 9, preceptos 1 y 2, y el agotamiento o no de la función legislativa, ha de basarse, fundamentalmente, en los criterios de eficiencia. Pero, reitero, con carácter extraordinario, ya que arrogar las competencias normativas y ejecutivas a los poderes centrales está cerca de monopolizar la materia y, por tanto, de acabar con la cooperación entre ambos niveles territoriales. La posteriormente citada y brevemente comentada S.T.C. 1/1982 reconoció su uso en situaciones coyunturales.

### III. LA NATURALEZA INFRACONSTITUCIONAL DEL LÍMITE DE LO BÁSICO

Una vez conocida la semántica de la terminología, que haría perderse a cualquier curioso jurista persa, queda lo más difícil: dotar de contenido jurídico efectivo la limitación competencial, esto es, definir el alcance de lo básico, dinámico según la materia de la que hablemos, como podremos demostrar posteriormente. Y, además de este dinamismo, nos presentará un carácter bifronte, ya que, por un lado, el límite de lo básico supone el máximo positivo que el Estado puede abarcar, y, a su vez, el límite negativo de actuación de los poderes públicos autonómicos. Porque si la regulación básica de una materia compartida en nuestro sistema cooperativo ha sido conferida, como mínimo, al legislador estatal para homogeneizar el tratamiento jurídico de una materia, en virtud de un interés general del que han de participar las comunidades autónomas, ¿Cómo, en materia de coordinación general de la sanidad, el Estado ha de regular más o menos los límites de la atención sanitaria en urgencias hospitalarias, los calendarios de vacunación o la intensidad de la luminosidad de los focos utilizados en las salas de operaciones? Aún más, ¿Debe regular esto el legislador básico o debe dejarse a normas ejecutivas del Gobierno de la nación, o incluso

a autoridades sanitarias autonómicas? Ello nos lleva a intentar observar, inevitablemente, el núcleo fundamental de cada materia, para procurar dar con lo básico. Porque del sistema de delimitación competencial en las dos listas de los arts. 148.1 y 149.1, a pesar de las cláusulas de cierre contenidos en los apartados 2 y 3 del último, nada parece claro. De ahí que hablemos de la desconstitucionalización de parte de las competencias estatales, del carácter atributivo de competencias (o de sus límites, si así se quiere expresar) del legislador estatal. Pero siempre observando lo que hemos avanzado ya: lo fundamental del concepto de «bases», *sensu lato*, es su contenido, y no su forma<sup>15</sup>.

Ello nos haría pensar, sin errar demasiado, que serán el arco parlamentario y las mayorías que en él se formen tras las elecciones generales los que midan, verifiquen y modifiquen el carácter básico en cada materia, en tanto representantes de la *voluntas populi*. De este modo, la naturaleza política de las Cortes Generales y, por ende, del gobierno al que sostengan, determinará, con arreglo a los programas políticos e ideológicos correspondientes, si las bases en materia de ordenación de la actividad económica se tornan más liberales o socialdemócratas, o, si en lugar de hablar de ideologías hablamos de actitudes ante la descentralización, más tendentes a una mayor corresponsabilidad o al centralismo<sup>16</sup>. Porque es evidente, como expresa meridianamente claro el prof. García Morillo, que la noción de la actividad pública ante las materias compartidas es coyuntural, ocasional y, por tanto, cambiante en la mayor parte de los casos<sup>17</sup>, en tanto lo básico es definido por el legislador básico, y, según el principio de derogación de leyes ordinarias, la forma de regular lo básico en una ley de 1986 puede diferir, en mucho, a la forma de hacerlo dos décadas después.

Pintado así el panorama, parecería que, en tanto cuestión política, los límites de las bases serían difícilmente fiscalizables más allá de las elecciones periódicas o de los mecanismos de control político que la Constitución y los Reglamentos de ambas Cámaras recogen. Pero no podemos olvidar que, en tanto la manifestación de esta *voluntas populi* adquiere unas formas concretas, leyes al uso, son recurribles ante la jurisdicción constitucional. Las normas reglamentarias de desarrollo de dichas leyes básicas, sean de carácter general o no, son fiscalizables ante la jurisdicción contencioso-administrativa. De ahí la importancia fundamental de la jurisprudencia del Alto Tribunal, no sólo para

<sup>15</sup> Así lo ha recogido la S.T.C. 1/1982, que tanto citamos a lo largo de este artículo.

<sup>16</sup> Así se ha recogido, en combinación de los principios de autonomía e interés general, a partir de la S.T.C. de 28 de julio de 1981, que observa la flexibilidad de las bases, pero no su absoluta discrecionalidad. En una Constitución en la que la ley estatal no encuentra más límites concretos que la asunción de competencias por parte de los Estatutos de Autonomía, sería absolutamente antidemocrático pretender ubicar a este legislador al margen de todo control, por lo que la necesidad de la existencia de un control concentrado de la constitucionalidad de las normas con valor de ley está fuera de toda duda.

<sup>17</sup> Vid. GARCÍA MORILLO, J., «La versatilidad de lo básico», en *Revista de Administración Pública*, n.º 139, 1996, págs. 125-139.

definir términos específicos de carácter genérico sobre esta dialéctica que venimos analizando («bases», «normas básicas», «legislación», etc.), sino también para definir, en cada caso concreto, con qué criterio hemos de deslindar las bases y su ulterior desarrollo en cada materia compartida. Existen, en definitiva, unos criterios, que hemos de intentar ponderar.

Dichos criterios fueron reconocidos por la jurisprudencia, con un fuerte influjo de las técnicas de regulación de la dogmática alemana o austríaca: en tanto haya asuntos que superen la esfera de los intereses propios autonómicos (recogidos en el art. 137 de la Constitución), se impondrán los principios de unidad jurídica y de uniformidad de condiciones de vida en todo el territorio nacional (recogido en diversas partes del articulado del texto constitucional, como los arts. 139 ó 149.1.1.<sup>a</sup>). El *criterium iuris* fundamental vino establecida por el Tribunal Constitucional (sempiterno clarificador, a través de su «lenta y suave jurisprudencia», como la definiera Alonso Olea) por la Sentencia 1/1982, que recogía la necesidad de que las bases «establecieran una normativa uniforme y de vigencia en toda la nación que asegure la existencia de un común denominador normativo», matizada y ampliada, con especial acierto desde mi punto de vista, por la S.T.C. 25/1983: serán las bases aquellos principios, aquellas directrices, que alberguen los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, comunes a todo el Estado. Volvemos al carácter bifronte de todo movimiento de este movedizo terreno: marca tanto el objetivo del Estado como el límite máximo de la actividad autonómica<sup>18</sup>.

Hasta el momento, nos hemos definido en los límites de la racionalidad jurídica, e incluso de la coherencia semántica. Pero resulta evidente que, *a priori*, pocos se atreverían, con estos términos generales, a acotar lo básico y lo susceptible de desarrollo basándose en las declaraciones del Alto Tribunal en las sentencias anteriormente citadas, por lo que, a la larga, y en tanto, en expresión de Pérez Royo, es guardián de la voluntad constituyente (para mantenerla, bienintencionadamente, a salvo de la voluntad constituida), se arroga para sí el enjuiciamiento final del legislador básico estatal, lo que debe hacer caso por caso, supuesto a supuesto, impugnación de partes interesadas por impugnación de partes interesadas. Y es que, quede aquí esta reflexión fugaz, el consenso de la Transición y del proceso constituyente, visible desde los Pactos de la Moncloa al articulado de nuestra vigente Constitución, recuerda, en tanto aglutinador de sensibilidades muy diferenciadas, forjadas al fuego de la historia social y política de España, al proceso de construcción europea (*mutatis mutandis*), a lo largo del cual, en virtud del permanente carácter de acuerdo que ha de revestir la elaboración de los Tratados Constitutivos y demás normas fundamentales del Ordenamiento Comunitario, normas de derecho derivado inclui-

---

<sup>18</sup> No obstante, y siguiendo a MUÑOZ MACHADO, el propio Tribunal ha reconocido que la distinción entre básico y no básico es «inutilizable por artificiosa», como en la S.T.C. 179/1985.

das (con la consiguiente inconcreción, en muchas ocasiones, de los términos contenidos en los mismos), tuvo fundamental papel el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en tanto intérprete máximo de los Tratados y, por ello, de su espíritu, con Sentencias tan definitorias como Van Gend Loos (1963) o Costa/ENEL (1964).

Regresando al tema, la revisión exhaustiva de cada materia ha hecho que emane del Alto Tribunal (Constitucional, se entiende, una vez regresados de la digresión comunitaria) numerosa jurisprudencia relativa a todas y cada una de las materias, especialmente en los momentos en que el desarrollo del Estado Autonómico conllevó una fuerte conflictividad competencial entre las Comunidades Autónomas y los poderes centrales<sup>19</sup>. En ellas podemos constatar la inexistencia de una regulación uniforme, derivada del relevante hecho que supone la gradación de los términos problemáticos que vimos anteriormente, que hace que el interés general no sea igual en unas materias que en otras. No cabe, parece lógico, atribuir igual extensión a las bases si hablamos, por ejemplo, de asuntos que sean susceptibles de recortar derechos y libertades de la ciudadanía que de otros de aspectos con carácter más organizativo, interno.

No obstante, y este requisito ha de ser tan consustancial a la noción de bases que su exceso ha de declarar su nulidad previa revisión por el Tribunal Constitucional, la concepción de interés general no ha servir de pretexto para regular de forma completa sobre la materia, ya que el constituyente lo que pretendía era dar margen de maniobra al poder autonómico para poder establecer y desarrollar políticas propias, particulares, agregando su interés al interés general que habría de quedar garantizado. De ahí que, según las S.S.T.C. de 30 de mayo de 1996, «*La ley no puede reservar al Estado la totalidad de las competencias en la materia*» y 28 de julio de 1981 «*...debe permitir distintas opciones, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario*». Puede ir más allá, desde luego, en virtud de la naturaleza global del proceso de descentralización político-administrativa (y pongamos especial énfasis en la vertiente política del proceso) emprendido por la Constitución de 1978. El límite fundamental para que ello sea posible es que la normación básica no sea tan detallista, tan extensa que no deje espacios claros y razonables al quehacer del legislador autonómico, ya que ello atentaría frontalmente contra el principio de reparto competencial recogido en la Constitución. La idea centralizadora de una normativa de desarrollo que sólo implique la pormenorización de lo básico no recoge el espíritu del proceso, que busca más bien, como hemos señalado antes, un denominador común a partir del cual puedan las Comunidades Autónomas desenvolver su actividad, de la forma más original que se les ocurra den-

<sup>19</sup> Es evidente que, como toda cronología, peca de relativa y subjetiva. Pero, siguiendo a AJA, E., *op. cit.*, pág. 148 en adelante, podemos decir que tal momento se encuentra situado entre los años 1982 y 1989, en los que hubo una media de 93 conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas planteados ante del Tribunal.

tro del marco que tal denominador propone. Así señaló la S.T.C. 32/1981, al especificar que «...*En el respeto de esas condiciones básicas, las Comunidades Autónomas pueden legislar libremente*». Hemos ahí la piedra angular del proceso.

En otro orden de cosas: ¿Ha de determinar el Estado lo básico de modo expreso? ¿Ha de existir dicha regulación básica para que la Comunidad Autónoma puede hacer valer sus competencias de desarrollo y ejercerlas? Ello reviste especial relevancia en el caso español, ya que, de un ordenamiento preconstitucional en que no existía concepción alguna de bases y desarrollo (en tanto esta noción es interordinamental, como defiende García de Enterría), la Constitución no hizo *tabula rasa*<sup>20</sup>, generándose un problema: un nuevo reparto competencial cuyas materias aparecen reguladas en leyes formales del régimen anterior (que, dado el monolitismo ordinamental, no esperaban ningún tipo de desarrollo como el que analizamos). En ciertos casos, y con la nueva relación entre ordenamientos, pueden considerarse, al menos en alguno de sus preceptos, con carácter básico (como ocurre con la Ley de Funcionarios Civiles de 1964, antes mencionada). ¿Supone una ley franquista una imposibilidad de desarrollar lo complementario en Extremadura en materia, por ejemplo, de patrimonio de la administración pública autonómica? La respuesta es meridianamente clara: no, en tanto el presupuesto habilitante del desarrollo autonómico no es, en ningún caso, la previa definición de lo básico por parte de la dimensión estatal del poder público, ya que tales competencias, una vez asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, le corresponden por definición constitucional. La no anulación del precepto básico preconstitucional constituye una suerte de prórroga que el ordenamiento concede en favor de una regulación estatal novedosa, que no puede dejar una laguna en el Ordenamiento jurídico de buenas a primeras, ni, por supuesto, impedir el desarrollo legítimo de competencias definidas en los títulos competenciales de los arts. 148.1 y 149.1 y asumidas por los Estatutos de Autonomía. Y, en caso de no ser así, de no dictar el legislativo estatal norma alguna de carácter básico en la materia correspondiente, la Comunidad Autónoma, basándose en este principio de continuidad del ordenamiento, podrá dictar sus normas, como veremos con posterioridad en la S.T.C. 1/2003<sup>21</sup>, ejemplo de esa situación posible.

---

<sup>20</sup> La doctrina denomina a este fenómeno «principio de continuidad del ordenamiento», que consiste, siguiendo a MUÑOZ MACHADO, en la vigencia general de todas las normas estatales preexistentes, salvo que disposiciones normativas regulen lo contrario, Estatutos de Autonomía incluidos. Y ello es así en virtud del principio de supletoriedad recogido en el art. 149.3 de la Constitución, que hace que sin haber desarrollado norma alguna una Comunidad Autónoma en materias asumidas por sus Estatutos de Autonomía, las disposiciones en esa materia (preconstitucionales) permanezcan vigentes hasta que se dicte alguna norma, que desplazaría a la anterior. El caso contrario lo hemos visto en diferentes figuras del ordenamiento jurídico-público: la ley de Funcionarios de 1964 o la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 son ejemplos claros de la conservación de parte del ordenamiento preconstitucional.

<sup>21</sup> *Infra*, pág. 18.

Dando la vuelta al razonamiento, podemos pensar que, en caso contrario, y en virtud del principio de supletoriedad anteriormente mencionado, hemos de dar por seguro la validez temporal del ordenamiento estatal postestatutario hasta el momento de la redacción de normas de desarrollo por parte de los legisladores autonómicos: una Ley del Estado, dictada en materia asumible por las Comunidades Autónomas, será supletoriamente aplicable en todo el régimen jurídico de actuación del poder público hasta el momento de dictado de norma autonómica de desarrollo, quedando el Estado desapoderado de dichas facultades desde que la Ley autonómica cobre vigencia. Así lo han recogido diferentes Estatutos, tanto en sus primeras versiones como en sus revisiones más recientes<sup>22</sup>.

En ambos mecanismos podemos ver diferentes garantías de la viabilidad del desarrollo del Estado de las Autonomías, actuando tales principios jurídicos como cierres del sistema de actuación de ambos niveles territoriales en caso de falta de actividad de uno u otros en cualesquiera materias que compartan.

Pero hasta ahora hemos abordado buena parte de las consideraciones materiales de lo básico, tal y como el Tribunal definió en su primera jurisprudencia. Sin embargo, pasado cierto tiempo, y a raíz de las S.S.T.C. 69/1988, comienza a vislumbrarse un cierto matiz formalista, si bien apoyando la apreciación doctrinal de la importancia definitoria de lo material. «...*Manteniendo el concepto material de lo básico como núcleo sustancial de la doctrina de este Tribunal –dice dicha sentencia en su fundamento jurídico 6.º–, procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la “norma básica” venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica, debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la nación en ejercicio de su potestad de reglamento*». Las nuevas consideraciones hacen que, al criterio material a definir caso por caso, hayamos de añadir un principio de *preferencia de ley*, en sentido formal<sup>23</sup>, que, además, ha de expresar fehacientemente tal carácter básico, si el legisladora estatal considera que tal fuente es básica en todo su carácter, o a través de alguna mención en las disposiciones adicionales, en la que haga constar qué artículos tienen carácter básico y qué otros no lo tienen, para así coadyuvar, contribuir al principio de seguridad jurídica, y permitir una mejor interrelación entre ambos legislativos. Aunque, llegados a este punto, cabe reconocer que, en ningún caso, el mero hecho de definir la ley como «básica» la exime de responsabilidad ante el enjuiciamiento constitucional. Igual que un impuesto no deja de serlo por llamarse de otro modo, una Ley, por el mero hecho de contener la palabra «bases» en su denominación, no tiene por qué serlo.

Cabe preguntarse por qué ha de ser una ley formal la que contenga las bases, en tanto el Tribunal sostuvo la doctrina opuesta durante cierto tiempo al sostener

<sup>22</sup> Curiosamente, no el Estatuto de Autonomía de Extremadura, en ninguna de sus disposiciones. En cambio, sí los Estatutos de Andalucía (Disp. Adicional 1.ª) o de Asturias (Disp. Adicional 3.ª).

<sup>23</sup> Que no hemos de confundir con las «Leyes de Bases» recogidas en los arts. 82 y 83 del texto constitucional, radicalmente diferentes *ratione materiae*.

que dichas bases caben también en disposiciones de carácter reglamentario<sup>24</sup>. Pues bien, parece idóneo que, dadas las características propias que definen la ley (expresión de la voluntad popular, generalidad, estabilidad, certeza, etc.), la orientación es recomendable. A pesar de ello, y siguiendo a Montilla Martos, el Tribunal Constitucional no ha sido exhaustivo en el reconocimiento del requisito formal a la hora de sopesar la constitucionalidad de las normas impugnadas, lo que pone de manifiesto un uso extenso y amplio de estas nociones formales<sup>25</sup>.

#### IV. BASES, DESARROLLO Y CONTINUIDAD DEL ORDENAMIENTO: LA S.T.C. 1/2003

La Sentencia 1/2003, que analizaremos brevemente y sin entrar en pormenores concretos, resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2987/1995, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados incisos de los arts. 13, 17 y 19 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 de abril, que reformó la Ley de la función pública de Extremadura, aprobada por Decreto Legislativo 1/1990. Así, nos encontramos ante uno de los supuestos de materias compartidas, en virtud del título competencial habilitante que encontramos al amparo del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, que se encarga de regular, entre otras materias, «*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas*».

El conflicto nace al considerar el Gobierno que los artículos de la ley impugnada vulneran las bases en materia de función pública, en tanto tratan dos nuevas situaciones administrativas, elemento sustancial de la relación estatutaria que vincula al funcionario de carrera con la administración y, por tanto, ha de considerarse como uno de esos elementos materialmente básicos. La novedad de las regulaciones (excedencia voluntaria por agrupación familiar y excedencia forzosa que no es consecuencia de situación de expectativa de destino) es que se advierte que, ante incumplimientos de las obligaciones de los funcionarios y no petición de reingreso al servicio activo en los plazos establecidos por la regulación de cada situación administrativa acarrearían la pérdida de la condición de funcionario de carrera, otro elemento fundamental de la relación estatutaria que une de forma duradera al personal funcionario a su administración.

Estas situaciones son consideradas inconstitucionales por el Abogado del Estado en tanto el precepto de la norma que recoge las bases en materia de pér-

---

<sup>24</sup> Aunque es evidente que tales Reglamentos ejecutivos sólo tienen cabida, en tanto su posición es subordinada a la Ley, tras el dictado de ésta.

<sup>25</sup> Vid. MONTILLA MARTOS, J. A., «Los elementos formales en la producción normativa de lo básico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 68, 2003, págs. 101-107.

dida de condición funcionarial (en la Ley de Funcionarios Civiles de 1964) no reconoce estos supuestos de pérdida de condición funcionarial, cuestión que niega taxativamente la Letrada de la Junta de Extremadura, negando la mayor y exponiendo que, al no exponer tal norma el carácter básico, no puede ser así considerada.

Tras analizar el Tribunal en los Fundamentos Jurídicos 1.º, 2.º y 3.º el régimen de reparto competencial en esta materia y la forma de enjuiciar la constitucionalidad o no de los preceptos impugnados, rechaza, haciendo referencia a la S.T.C. 37/2002, la idea del continente de las bases, exponiendo que *«El legislador estatal postconstitucional ha procedido a regular de manera completa, al menos aparentemente, las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Dichas bases, aplicables, en lo que ahora interesa, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, sin perjuicio, por tanto, de las previsiones específicas, resulten o no básicas, relativas a concretos regímenes funcionariales, están contenidas, principalmente, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas y en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como en las disposiciones legales que las modificaron»*.

Por ello, el Tribunal niega valor básico a la Ley de 1964, y analiza el régimen disciplinario contenido en el maramagnio legislativo en que se encontraban en el momento del dictado de la Sentencia las bases de la relación funcionarial, exponiendo que, si bien la Ley 30/1984 recoge de manera completa y reglada la regulación de las faltas graves, el listado de la ley no es cerrado, permitiendo a las Comunidades Autónomas, en virtud de su capacidad de desarrollo, añadir a este listado básico de faltas que acarreen la separación del servicio otras nuevas, como de hecho así se hizo.

En este momento, podríamos dar por sentada que la constitucionalidad de tales preceptos parece asegurada, en tanto la modificación del régimen jurídico de los funcionarios públicos de Extremadura había respetado el principio de preferencia de ley al desarrollar las bases estatales, y había cumplido con creces con el mandato constitucional que hace que el Estado Autonomático sea el que es: aportes políticos afectos al interés propio de la Comunidad Autónoma en el marco de las bases estatales.

Pero no fue así, ya que el legislador básico, no vinculado por las bases anteriores más allá de su criterio formal (es decir, vinculado al hecho de tener que usar un instrumento jurídico del mismo rango para modificar la norma que contuviese las bases en la anterior regulación), tras la impugnación de los artículos en 1995, había dictado una Ley que modificaba las situaciones administrativas, en tanto permitía que, en los dos supuestos que contemplaba la legislación extremeña como pasos previos a la expulsión de entre los medios personales de la Administración Pública de Extremadura, pasasen éstos funcio-



narios a la situación de excedencia voluntaria por interés particular, sin fijar plazos de tiempo concretos para solicitar el reingreso al servicio activo. Como veíamos antes, lo básico es susceptible de cambios coyunturales, de mostrar una versatilidad muy amplia en torno al mandato constitucional contenido en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, en tanto el legislador es soberano para modificarlo, con la consiguiente disminución de la esfera de actuación del poder autonómico, como si de un juego de suma cero se tratase.

De este modo el Tribunal, que a la hora de dictar ha de tener en cuenta la legalidad vigente y no la existente en el momento de la interposición del recurso (del que habían pasado prácticamente 8 años ya), toma en consideración la nueva redacción completa del art. 29.3.d de la Ley 30/1984 (que aborda el tema en cuestión) tras la ley estatal de 1996. Reconoce que, en tanto «*común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad*», será la opción política del legislador la que pueda determinarlo. Y, por ello, declara nulos e inconstitucionales dichos preceptos, en tanto la noción de bases se ha visto modificada por una actuación más completa del legislador básico.

Pero podemos encontrar un Voto particular, firmado por tres magistrados, que considera que, estando de acuerdo con la mayor parte del razonamiento jurídico esbozado en la S.T.C. 1/2003, difieren sobre la declaración de inconstitucionalidad, en tanto la antonomía entre la norma autonómica de 1995 y la ley 30/1984 no era tal, y sólo se produjo al introducir en el ordenamiento una norma posterior, en 1996. Por ello, se considera que, al no haber tachas de inconstitucionalidad y, según el art. 149.3, el derecho estatal ha de prevalecer sobre el derecho autonómico en materias en las que no esté clara la atribución exclusiva a éstas, lo más adecuado para engranar la norma de desarrollo autonómica y la norma básica estatal sobrevenidas será declarar la inaplicación de estos preceptos, y abrir vía a la cuestión de inconstitucionalidad para que la «*conurrencia de la jurisdicción constitucional con la jurisdicción propia de los órganos del Poder Judicial, para hacer posible un mejor y más eficaz sistema de aplicación del ordenamiento jurídico consustancial a nuestro Estado autonómico de Derecho*», desplazando los preceptos y no declarándolos nulos de pleno derecho.

El cambio de la noción básica como consecuencia de una nueva ley, unida a la especial demora del Tribunal Constitucional en resolver este tipo de problemas, han hecho que unos preceptos perfectamente compatibles con los principios de unidad jurídica y autonomía política fueran declarados inconstitucionales, lo que nos habla de esa volatilidad de lo básico en tanto terreno de «libre» disposición del legislador estatal, con los límites que ya apuntamos, y de la relación dialéctica que se establece entre las bases y el desarrollo: en cuanto el Estado avanza en su competencia, la de la Comunidad Autónoma disminuye, y ante la no actividad del primero, la Comunidad Autónoma se permite un mayor margen de normación. El ámbito material que aparecía recogido en la norma autonómica anterior a la delimitación de lo básico ahora aparece des-

plazado a las bases, produciéndose el efecto del que hablábamos, y anulándose tales preceptos autonómicos según el principio *lex posteriori derogat priori*.

Y aun más: la legislación básica no puede inferirse de la nada, sino que ha de responder a un proceso consciente de abordaje del problema en pro de la coherencia jurídica, por lo que ha de cumplir tanto el criterio material como la señalización formal de su carácter básico, cosa que es difícil que ocurra en normas preconstitucionales, en tanto salidas de un Ordenamiento centralizado, no preparadas para fomentar la autonomía legislativa ni, mucho menos, política. Y menos cuando, aún sin haber desglosado largamente la materia constitucionalmente reservada al legislador estatal (que yo considero que, en materia de función pública, ha de ir acompañado de su respectivo reglamento que contribuya a poner algo de orden en el caos legislativo que la acompaña), se han dictado normas generales que, salvo que remitan expresamente a la legislación preconstitucional, actúan como bases, dando, como avanzaba el prof. Montilla Martos, un paso más en la determinación del criterio formal, ante la dificultad de aplicar caso por caso el criterio material recogido en la primera jurisprudencia del Tribunal<sup>26</sup>.

## V. CONCLUSIÓN

Como hemos podido comprobar, dada la problemática relación entre las bases y el desarrollo en materias compartidas, que suele esconder una batalla política interadministrativa (y más si se encuentran dirigidas por diferentes partidos políticos), el Tribunal Constitucional ha tenido dificultades a la hora de fijar una doctrina interpretativa unitaria. Y eso se debe, en mi opinión, a la dificultad de limitar lo básico, concepto más político que jurídico, sometido a la realidad sobre la cual los poderes públicos deben actuar, y, por ende, cambiantes y flexibles según las circunstancias, en un mundo globalizado que destaca por la interconexión de mercados, opiniones y personas. Porque es evidente que, desde el pensamiento administrativo y de los intereses de gestión de las diferentes ideologías, podemos encontrarnos con diferentes visiones de lo básico.

Ello, como ha expresado el Tribunal, no supone la infinitud de tal concepto, sino todo lo contrario: hay que definir un límite, tanto material como formal, que contribuya a garantizar a la parte más débil, el aplicador y desarrollador de la norma básica estatal, la seguridad jurídica necesaria para dar cumplimiento al mandato que el constituyente lanzó al redactar los arts. 148.1 y 149. Porque ese, y no otro, es el verdadero supuesto habilitante para la actividad pública en un Estado de las Autonomías que sitúa el principio de competencia por encima del centralista principio de jerarquía.

<sup>26</sup> A este respecto, *vid.* MONTILLA MARTOS, J. A., «La legislación básica tras las reformas estatutarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 78, 2006, pág. 13.

En definitiva, y sin volver a recordar algunos de los problemas de articulación de las bases y su consiguiente desarrollo, la jurisprudencia ha jugado un papel fundamental, pero también la dogmática ha de ir avanzando modelos, estudiando posibilidades desde la reflexión investigadora, para clarificar y contribuir al debate de uno de los conceptos dinámicos fundamentales del derecho público de los países descentralizados. Y a mostrar el estado de la cuestión y a reflexionar y hacer reflexionar, ni más ni menos, hemos querido contribuir a través del presente texto, conscientes de la dificultad del debate, a definir el alcance de los conceptos y de la limitación competencial en un modelo territorial que, con más de veinticinco años ya, ha de seguir desarrollándose en pos de mejores vías de colaboración y actuación. Pero ese tema es otra historia.