

**Fernández Riveira, Rosa M.<sup>a</sup>:**  
***Una nueva etapa en la identificación de «las bases»***  
Cuadernos del Senado, Serie Minor,  
Madrid, 2009, 141 pp.

El título del libro que comentamos es lo suficientemente expresivo como para hacer comprender al lector que el objetivo de su autora no es añadir un nuevo estudio a los ya existentes sobre la noción de las bases; por el contrario lo que el lector se encuentra es con una obra absolutamente centrada en un análisis crítico y riguroso del significado de la nueva etapa que ha abierto el Tribunal Constitucional en relación con la identificación de las bases, etapa que supera lo que sería un cambio de criterio en la jurisprudencia constitucional (situación que es perfectamente constatable en una serie de materias) para pasar a una situación en la que el Tribunal Constitucional, ¿extralimitándose en su competencia?, viene a avalar la nueva doctrina constitucional del Estado Autonómico que se ha venido configurando por la vía de las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía y que suponen no ya una mutación sino una auténtica reforma constitucional al margen de los procedimientos articulados en la misma Constitución, de consecuencias difícilmente previsibles.

En la presentación de su obra Fernández Riveira, con cierta prudencia, adelanta que la nueva jurisprudencia constitucional abre una «nueva etapa» en materia de bases; de la lectura del libro resulta evidente, y así lo subraya de forma meridiana la autora, que esta «nueva etapa» supera lo que puede ser un concepto concreto, por complejo que sea, y adquiere una nueva dimensión en la articulación de las relaciones competenciales Estado-Comunidades Autónomas que configura el Estado Autonómico, dimensión que supone la pérdida de toda la trayectoria de la jurisprudencia constitucional anterior en materia de bases y con ella del modelo de reparto competencial. No se trata de una línea evolutiva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sino de una quiebra radical entre dos líneas jurisprudenciales sobre la misma materia.

---

★ Profesora titular de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

La profesora Fernández Riveira, como buena usuaria del mundo de la informática, utiliza un término muy expresivo: la evolución jurisprudencial en materia de «bases» ha sufrido un «reset»; se ha desconectado el ordenador y se ha reiniciado para partir de cero, con el resultado de que se haya podido perder toda la información anterior. La pregunta que se hace, y nos hace, la autora es si la nueva jurisprudencia supone la pérdida de todo lo que existía y había construido el mismo Tribunal Constitucional en materia de «bases».

Para responder a esta pregunta analiza la evolución de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional tomando como punto de referencia las dos sentencias que pueden considerarse punteras y paradigmáticas del ayer y del hoy en la posición mudable del Tribunal Constitucional en relación con las bases, la STC 32/1981, de 28 de junio (sentencia «de las Diputaciones Catalanas») y la STC 247/2007, de 12 de diciembre (sentencia «del Agua»). Ambas sentencias abordan, con resultados distintos, las mismas cuestiones, y las dos surgen en momentos críticos que guardan cierta similitud al ser lo que podríamos denominar «periodos iniciáticos». La primera de ellas tiene lugar recién aprobada la Constitución de 1977, cuando la labor del Tribunal Constitucional resulta ser un factor interpretativo indispensable para poner en marcha la articulación del Estado, teniendo en cuenta la especial problemática del Título VIII; la segunda sentencia se plantea en un momento decisivo cuando las reformas de los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas inciden y modifican la estructura del Estado autonómico diseñada por la Constitución e interpretada por la anterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional; casi se podría decir que la STC 247/2007 viene a certificar el fracaso político del Título VIII.

Las cuestiones de si correspondía al Tribunal Constitucional avalarlo y si, al hacerlo, a abierto una especie de caja de los truenos nos las vamos a encontrar en las páginas de la obra de Fernández Riveira.

Dado que el libro se estructura sobre el análisis jurisprudencial de dos sentencias del Tribunal Constitucional, su autora ha optado por dar a su obra la estructura formal de una sentencia en la que, bajo los epígrafes de «Antecedentes de hecho», «Fundamentos Jurídicos», «*Obiter dictum*», «*Ratio decidendi*» y «Fallo», se analizan en paralelo los contenidos de las sentencias seleccionadas. La estructura, que ciertamente resulta original y atractiva, no responde solo a una simple ocurrencia de la autora; por el contrario da agilidad a un tema que en sí es árido gracias a la habilidad y a la sólida formación jurídica de Fernández Riveira que ha sabido encajar y ordenar en cada uno de los epígrafes las cuestiones precisas, tanto jurisprudenciales como doctrinales, relacionadas con el enunciado concreto, superando con ello lo que podría haber sido un simple análisis singular de cada una de las sentencias del Tribunal Constitucional.

Con la profesora Fernández Riveira nos preguntamos ¿qué ha sucedido en los veintisiete años que separan las dos sentencias comentadas que justifique la inutilidad de varios años de construcción del Estado Autonómico? A lo largo del libro la autora ofrece al lector, con un lenguaje jurídico riguroso y preciso, los datos necesarios y las claves jurídicas imprescindibles para que se vaya plan-

teando los nuevos interrogantes jurídicos que la reciente doctrina del Tribunal Constitucional ha puesto sobre el tapete y que abre un futuro incierto tanto jurídico como político.

A partir de los enunciados en los que el artículo 149.1 de la Constitución recoge una serie de materias compartidas respecto de las que el Estado se reserva la «legislación básica» o las «bases» del régimen jurídico, a desarrollar por las Comunidades Autónomas en sus específicas normas jurídicas, la función interpretativa del Tribunal Constitucional ha sido requerida con frecuencia con el fin de intentar precisar, aunque fuese mínimamente, el concepto y la identidad de lo que pudieran considerarse «las bases» o las «normas básicas». Dada la complejidad y la ambigüedad del término hay que decir que la jurisprudencia constitucional ha sido vacilante y dubitativa.

En la primera sentencia que se analiza en el libro que comentamos, la STC 32/1981, de 28 de julio, el Tribunal afirmaba inequívocamente 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 debe 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». El concepto material de bases que adoptó el Tribunal Constitucional tenía una consecuencia, que es la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asumiesen de inmediato las competencias legislativas que les confieren los Estatutos, sin invadir con ello las competencias de determinación de bases que la Constitución reserva al Estado. En aras de esta consecuencia, el Tribunal deducía la posibilidad —y éste era el objeto del recurso de inconstitucionalidad en cuestión— de que las Comunidades Autónomas legislasen en materias de su competencia respetando las bases que, en una interpretación conforme a la Constitución, se pudieran deducir de la legislación vigente en la materia, pero sin necesidad de esperar la promulgación por parte del Estado de la ley de bases concreta; promulgación que podría dilatarse en el tiempo y con ello posponer la asunción efectiva de la competencia autonómica.

El Tribunal, pues, no vinculaba la actividad legislativa de los Parlamentos territoriales a la aprobación previa por parte de las Cortes Generales de la correspondiente ley de bases, si bien subrayaba los inconvenientes de esta situación, ya que la legislación aprobada por las Comunidades Autónomas en estas circunstancias «ha de moverse posiblemente dentro del límite más estrecho, como se verá posteriormente, que los que habrán de resultar de una legislación informada plenamente por los principios que inspiran en este punto a la Constitución. De la otra, es también claro que la legislación de las Comunidades, en cuanto que puede quedar parcialmente invalidada por las normas básicas que, dentro de su competencia, establezca en su día el legislador estatal, nace

ya afectada, por así decirlo, de una cierta provisionalidad. Es, sin embargo, al legislador en cada caso competente, y no a este Tribunal, al que corresponde sopesar las ventajas e inconvenientes de su decisión».

Tras esta configuración de las bases en un sentido estrictamente material, dos sentencias del año 1983 (SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo) plantearon otro concepto que se aproximaba claramente a la consideración formal de bases al decidir que no basta con afirmar —como de hecho hacen ambas sentencias— la titularidad del Estado de la competencia en conflicto, sino que además, en aquéllas que consisten en la determinación de bases, es esencial «la concreción del órgano estatal llamado a ejercer esta competencia y asimismo el de la forma (norma con rango de ley o disposición reglamentaria) a través de la cual ha de ser ejercida la competencia en cuestión... Así acontece, en particular, con la competencia de fijación de bases, acerca de la cual este Tribunal ha dicho reiteradamente que se trata de una competencia normativa y, más en concreto, que, «dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecer con posterioridad a la Constitución es la ley (STC 1/1982, de 28 de enero), lo que implica obviamente que han de ser establecidas por las Cortes Generales y no por el Gobierno» (STC 32/1983, de 28 de abril). La consecuencia de este razonamiento es que la sentencia reconoce la titularidad del Estado de la competencia controvertida, pero declara nulos los reales decretos impugnados por falta de rango normativo, lo que, aparte de la modificación del concepto de base, que es el fundamento argumental, supone la transformación del problema de distribución de competencias, único objeto de los conflictos de competencias que, dice el Tribunal, es la determinación de la titularidad de las mismas, en un problema de falta de rango normativo de las normas estatales, que es sencillamente un problema de legalidad.

En sentencias sucesivas el Tribunal Constitucional cambiará de criterio en relación con «las bases» utilizando alternativamente el criterio material o el formal; es evidente que no resulta indiferente, en relación con la provisionalidad o no de la normativa autonómica, la opción por uno u otro criterio, pero en ambos supuestos no se vio afectado nunca el monopolio de la titularidad estatal sobre las bases ni el significado de las mismas como límites de las competencias autonómicas, en los términos que expresa claramente la STC 102/1988, de 8 de junio, cuando afirma que «aunque la Comunidad Autónoma del País Vasco posee una competencia normativa sobre la materia, se trata de una competencia limitada, de desarrollo de las normas básicas dictadas por el Estado».

Esta doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional a lo largo de veintisiete años se quiebra radicalmente con la segunda de las sentencias en las que centra su atención Fernández Riveira, la STC 247/2007 en relación con la reforma del Estatuto de la Comunidad Autónoma Valenciana. En ella el Tribunal, con un pronunciamiento que excede el problema concreto de inconstitucionalidad planteado, reconfigura los criterios de identificación de lo básico abriendo con ello el camino a una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico sobre la tesis de la desconstitucionalización del sistema

competencial, tesis nunca antes asumida por su jurisprudencia y que el Tribunal Constitucional fundamenta ahora sin dar mayores explicaciones de su cambio de criterio.

A partir de la sentencia mencionada el monopolio de la titularidad estatal sobre las bases que el Tribunal Constitucional mantuvo incólume en toda su jurisprudencia anterior (al margen de que dichas bases se definiesen en función de criterios materiales o formales) queda condicionada por los nuevos Estatutos de Autonomía que colocan la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en una relación entre iguales. Con ello el Tribunal Constitucional se adjudica un protagonismo nuevo en la delimitación de las bases con lo que, advierte la autora, se puede entrar en una peligrosa dinámica de extralimitación de los límites competenciales que la Constitución y la legislación atribuyen al Tribunal.

La nueva etapa que la «Sentencia del Agua» abre en la identificación de las bases adolece de unas reglas precisas adaptadas a los cambios introducidos; aunque es previsible que se puedan producir reajustes en el futuro como resultado del desarrollo de las bases en función de los nuevos criterios identificativos y de la misma actividad del Tribunal Constitucional, ello no es óbice para que en este momento la nueva línea jurisprudencial abra un abismo de incertidumbres que afectan a la misma estructura del modelo de Estado previsto en la Constitución.

Ciertamente el Título VIII de la Constitución, con su cláusula permanentemente abierta y cuyas imperfecciones fueron denunciadas por la doctrina desde el mismo momento de su aprobación, debió haber sido objeto de reforma hace tiempo, y si así se hubiera hecho acaso se podría haber atajado la deriva anómala que el Estado Autonómico ha venido registrando, y no solo como consecuencia de la deficiente regulación constitucional sino también con la permisibilidad con la que han actuado los distintos gobiernos en sus relaciones con las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, ni la deriva política ni la omisión de una reforma constitucional claramente necesaria avalan la legitimidad de una reforma de la Constitución encubierta realizada por medio de unas normas y procedimientos no homologados constitucionalmente. La desconstitucionalización del sistema competencial avalada en 2007 por la doctrina del Tribunal Constitucional es el punto de referencia de la configuración de una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico cuyo futuro político está lleno de incertidumbres y riesgos y, como concluye la profesora Fernández Riveira en palabras de Eliseo Aja, «Ningún régimen puede permitirse el lujo de que su Constitución sea cuestionada permanentemente, sin el peligro de perderla».