

FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María: *Una nueva etapa en la identificación de «las bases»*, Cuadernos del Senado, Serie Minor, Madrid, 2009, 141 págs.

La configuración de nuestro Estado autonómico está en una fase especialmente atormentada, como consecuencia de los problemas de todo tipo que plantea la nueva oleada de Estatutos, alguno de los cuáles, singularmente el catalán, ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad, cuya resolución por el Tribunal Constitucional marcará sin duda un antes, y un después, en la regulación de nuestro sistema de descentralización política. Es en este difícil contexto en el que aparece el trabajo de la profesora de la Universidad Complutense, Rosa Fernández Riveira, que gira en torno a los cambios que en la noción clásica de «bases», que se había manejado hasta ahora, parece haber provocado la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto valenciano.

La manera de presentar las ideas al respecto es original, curiosa, y particularmente atractiva, pues el libro se configura como si recogiera el texto de una sentencia constitucional, con sus antecedentes de hecho, sus fundamentos jurídicos (*obiter dictum* y *ratio decidendi* incluidos), y su fallo. La licencia poética sirve a la autora para analizar, con esa estructura, una gran variedad de problemas, que giran siempre en torno al concepto de bases.

En la presentación se explica que fundamentalmente se va a comparar lo que sobre las bases dicen las SSTC 32/1981, de 28 de julio (Diputaciones catalanas), y 247/2007, de 12 de diciembre (Estatuto valenciano), partiendo del dato de que esta última ha supuesto una «reinicialización» en estas materias, hasta el punto de que «nos encontramos en una nueva etapa» (pág. 11).

Sigue a aquella una introducción en la que se insiste en la importancia de las dos sentencias y se habla de «momentos críticos», de «posición muy comprometida» (pág. 14) del Tribunal Constitucional, y de cómo se va «poniendo “patas arriba” nuestro ordenamiento jurídico» (pág. 15).

Entrando ya en los antecedentes de hecho, se repasa en primer término el contexto político y jurídico de la sentencia de las Diputaciones catalanas, resaltando que se puso «en un importante aprieto al recién estrenado entonces Tribunal Constitucional» (pág. 27). En segundo término se analiza la jurisprudencia sentada en ese momento. Allí se encuentra la definición material de bases y otras afirmaciones al respecto que han sido, para la autora, desmontadas por la sentencia del Estatuto valenciano. Al contexto político, y jurídico, de esta última dedica el apartado siguiente, que precede a un análisis

de sus fundamentos jurídicos 7 al 10, de los que se deduce (págs. 37 y ss.) que: *a*) el legislador estatal no puede intervenir en el modelo de distribución competencias con carácter general; *b*) los Estatutos pueden asumir libremente competencias puesto que el constituyente ha dejado el reparto competencial «desconstitucionalizado»; *c*) el concepto de «lo básico», proveniente del legislador estatal, deja de ser general, puesto que debe admitir cualquier otra potencial interpretación emanada del legislador autonómico; *d*) las competencias propias del legislador estatal proceden ahora de la Constitución, y de los Estatutos de Autonomía, y son ambos quienes las delimitan y configuran, y *e*) el Estatuto, en cuanto norma estatal, atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, puede incidir en el alcance de las competencias estatales exclusivas del 149.1 de la CE. Lo hará sin desnaturalizar el contenido propio de cada materia y, por lo tanto, permitiendo su reconocibilidad como institución. Concluye esta exposición Fernández Riveira afirmando que «se plantean muchos interrogantes y, tal vez, pocas certidumbres» y que «faltan datos» (pág. 41). Añade una sintética exposición de los votos particulares que se presentaron a la polémica sentencia.

El apartado de fundamentos jurídicos se abre con un *obiter dictum* en el que, primero, se estudia el concepto de lo básico, con precisiones terminológicas, en las que queda claro su carácter «no unívoco» (pág. 47), la diferenciación de figuras afines (leyes de bases, leyes marco), el contenido material de lo básico, y su formalización [preferencia de ley, declaración expresa, pero posible regulación por reglamento, que ha dado lugar a numerosas excepciones, de modo que «la excepcionalidad es lo normal y lo cierto es la incertidumbre» (pág. 60)].

A continuación aborda la autora el problema de las bases como «límite» —señalando que si bien «sólo la Constitución y los Estatutos pueden distribuir competencias... la legislación estatal se coloca en un umbral de ambigüedad, cuando menos, peligroso» (pág. 63)— y de los límites en el ejercicio de «las bases», que le parecen «casuísticos» (pág. 65), y que sistematiza distinguiendo límites externos (desarrollo normativo autonómico reconocible y reconocido constitucionalmente, y delimitación competencial y no atribución competencial) e internos o autolímites (naturaleza de las bases), para concluir que «la realidad ha demostrado que todos los límites operan con importantes excepciones que los matizan haciendo si cabe aún más difícil la tarea de determinación de lo básico» (pág. 72), y recordar que desde la sentencia del Estatuto valenciano «estrenamos etapa en la delimitación de las bases. Ahora los Estatutos de autonomía podrán, ciertamente, delimitar las competencias exclusivas del Estado, esto es, podrán modular la determinación de las bases» (pág. 73).

El control sobre lo básico es el siguiente tema. Al tratarlo se resalta su «relativismo» (pág. 76) y la «gran incertidumbre» (pág. 78) que rodea la materia. Se estudia el llamado control estático de las bases [«panorama incierto» (pág. 81)] y el dinámico, así como el problema de la posible prevalencia de la ley básica estatal sobre la ley autonómica de desarrollo en caso de conflicto, con análisis de las diversas opiniones, y la modificación estatal de sus bases [el «Estado está vinculado por su legislación básica y no puede singularmente excepcionarse de su cumplimiento por una ley singular posterior del Estado», concluye (pág. 94)].

Se cierra este largo *obiter* con un apartado sobre las «bases» en los nuevos textos estatutarios autonómicos, en el que se establecen tres modelos: el catalán, el andaluz, y el del resto de los Estatutos. La autora hace aquí un detallado repaso al contenido de estas normas en referencia al asunto que nos ocupa, afirmando que «que se ha inaugurado un nuevo sistema protagonizado por los nuevos Estatutos es algo evidente» (pág. 105).

La *ratio decidendi* aborda en primer lugar el concepto de las «bases» en la sentencia del Estatuto de Valencia afirmando que supone una «reconfiguración del contenido de lo básico» (pág. 107). Los problemas que trata el Tribunal Constitucional son, para la autora: *a)* el exceso del Estatuto valenciano respecto del ámbito propio de reserva estatutaria del artículo 147.2 CE, tema en el que el Tribunal se ha mostrado condescendiente con dicha norma, con la inclusión de supuestos derechos en la misma, y en el que Fernández Riveira no deja de señalar, comentando una de las soluciones más llamativas de la sentencia, que «el problema de la validez-eficacia de las normas jurídicas (Estatutos de Autonomía) conduce a un marco peligroso y, desde luego, no resuelve el problema planteado» (pág. 115); *b)* la incidencia o condicionamiento indebido de las competencias del Estado y de otras Comunidades Autónomas, en donde parece que «el verdadero conflicto se produce respecto a la segunda función atribuida por este Tribunal a los Estatutos: “la función delimitativa del contenido de las competencias estatales del 149.1 de la CE”» (pág. 117), que sólo encontraría como límites la desnaturalización del contenido propio de cada materia reconocida a lo largo del artículo 149.1 de la CE, contenido que permite su reconocibilidad como institución, tema a decidir por el Tribunal Constitucional, la obligación de favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella (con la exclusiva estatal que se delimita o determina), y que no puede impedirse el desarrollo completo de las funciones propias de la competencia estatal concreta del 149.1. El panorama de estos límites, muy dependientes de lo que diga el TC en cada caso, hace que, para la autora, «no se vislumbra, desde luego, un camino fácil» (pág. 122). Por fin, el texto se ocupa [apartado *c)*] de la regulación de un derecho de los ciudadanos potencialmente vulneradora de la igualdad de los españoles reconocida en nuestro texto constitucional donde se nos recuerda que en la norma cuestionada se habla «impropiamente de derechos estatutarios» (pág. 123). También en este asunto Fernández Riveira concluye que «el panorama desde luego apunta importantes incertidumbres que habrá que resolver» (pág. 127).

Concluye el libro con un «Fallo» en el que la autora expone algunas ideas conclusivas, en las que resume las tesis que es posible extraer de todo su trabajo, y que son las siguientes: la primera que «la definición del contenido de las bases constituye una tarea esencial en el modelo de distribución competencial abierto que diseñó en su día nuestro texto constitucional» y que «la sentencia 247/2007 ha supuesto una...“reinicialización” en el intento de determinación de las bases» (pág. 129); la segunda que «el concepto de “lo básico” interpretado por el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones adquiere, a la luz de la sentencia sobre el Estatuto valenciano, una dimensión nueva y, hasta ahora, desconocida» (pág. 129); la tercera que «el monopolio de la titularidad estatal sobre las bases, que parecía incuestionable según la Constitución de 1978, la jurisprudencia, y la propia doctrina científica, ya no es tal» (pág. 130); la cuarta que «el papel de nuestro

Tribunal, en la delimitación de las bases, como máximo intérprete constitucional adquiere, si es que cabe, un mayor protagonismo» (pág. 130); la quinta que «la evolución jurisprudencial sobre “lo básico” que podría encontrar como punto de partida la sentencia de las “diputaciones catalanas”, tanto por su contenido como por lo que ésta en su contexto político-jurídico representó, se sitúa ahora, con la sentencia sobre el Estatuto valenciano en una nueva etapa» (pág. 130), y la sexta que «la dogmática del control de las bases adolece, en consecuencia, de unas reglas adaptadas a los cambios que se han introducido» y habrá que esperar a «venideros reajustes» (pág. 130) porque, para la autora, estamos «ante un abismo de incertidumbres que intuimos quién tendrá que lidiar» (pág. 130).

Resumidas muy sintéticamente las principales aportaciones del libro que comentamos, nos corresponde ahora hacer una valoración global del mismo, que debe partir de la base de que merece todo el respeto la valentía de la profesora Fernández Riveira, demostrada al abordar un tema verdaderamente endiablado, en el que las tesis del Tribunal Constitucional, el principal actor de esta tragedia, se han ido construyendo a golpe de decisiones más preocupadas, lógicamente, con la necesidad de resolver problemas concretos, que con la de hacer una construcción dotada de algo de coherencia.

Eso era así hasta la sentencia del Estatuto valenciano, y por ello tiene mucho mérito la sistematización de aquellas doctrinas que se hace en el texto. A partir de este momento, la cosa parece virar en un sentido hasta entonces insospechado, como bien apunta la autora, que es también consciente de que todavía nos faltan otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional —principalmente el que se referirá al nuevo Estatuto catalán— para que se acabe de diseñar algo parecido a un nuevo sistema que supere al clásico. Ella lo reconoce cuando dice «no poder concluir puesto que en este trabajo será decisivo el pronunciamiento de nuestro Tribunal sobre el Estatuto de Cataluña» (pág. 11).

No es por ello, sin embargo, ni mucho menos inútil el esfuerzo que se realiza en este libro. La construcción de nuestro Estado autonómico sentencia tras sentencia, dado el carácter ciertamente incompleto de nuestro título VIII, ha hecho que la tarea de la doctrina que ha intentado explicar coherentemente los principios, y el contenido del mismo, haya sido propia de titanes. Nunca se reconocerá suficientemente el esfuerzo de quienes se han adentrado en semejante avispero, dotados de escasas referencias de derecho comparado, dadas las peculiaridades de nuestro sistema, y necesitados de una paciencia franciscana para seguir una jurisprudencia constitucional muchas veces demasiado «casuística», y poco dada a facilitar las cosas, aunque haya que decir también que, como se ha destacado, ha contribuido decisivamente a dotar de sentido muchas normas constitucionales en estas materias.

En esta línea casi heroica es en la que se inserta el libro del que damos noticia. De él hay que destacar la claridad en los planteamientos, lo bien que se apuntan los problemas, y el realismo con el que se aborda el estado de la cuestión, y se formulan unas conclusiones, a veces desesperanzadas, pero siempre correctas. El asunto es muy complejo, y la autora, sin despojarlo de esta condición, nos lo presenta de una manera en que es posible comprenderlo y sacar unos resultados útiles para las posteriores reflexiones sobre el mismo. Solo nos resta agradecerle que lo haya hecho, porque libros como el suyo

contribuyen a que vaya progresando el conocimiento de nuestro Estado autonómico, ese sistema de descentralización política con el que se pretendió en 1978 superar viejos problemas, y que no deja de plantearlos nuevos desde entonces, en un proceso que demuestra que en este asunto no es posible encontrar soluciones definitivas.

Ignacio Torres Muro
Universidad Complutense de Madrid