

FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María: *Una nueva etapa en la identificación de las bases*, Cuadernos del Senado, Madrid, 2009.

No cabe duda de que, entre las múltiples dificultades técnicas que suscita el modelo de organización territorial esbozado por la Constitución, una de las más polémicas es la relativa al concepto de «bases», en cualquiera de las formulaciones que pueden encontrarse en el artículo 149 (legislación o normas «básicas», régimen general, etc). Se trata de un concepto central para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por tanto durante la vigencia del texto constitucional han sido muchas las ocasiones en que tanto la doctrina como la jurisprudencia han tratado de precisar su contenido y su eficacia como instrumento delimitador de las esferas competenciales de los poderes públicos territoriales.

Pues bien: este difícil concepto es el objeto de las páginas que ahora comentamos, que afrontan con valentía un ejercicio arriesgado, por varias razones. En primer lugar, y como es obvio, por algunas de naturaleza estrictamente objetiva: en efecto, el intento de identificar las bases encuentra una dificultad inicial por cuanto implica aproximarse a un objeto cuya definición presenta, en afortunada expresión de Javier Jiménez Campo, una «insuprimible veta de decisión política» que «reviste de inestabilidad cualquier intento» de identificación de las mismas (página 54). En consecuencia, como subrayara en su momento Santamaría Pastor, «cuestiones... que en un determinado momento se consideran básicas pueden no serlo en otro, porque han cambiado las circunstancias, los planteamientos técnicos o, simplemente,

el partido en el poder» (páginas 93 y 52). Y la realidad no deja de suministrar ejemplos que confirman estas impresiones.

De este modo, más allá de la inevitable referencia material a unos elementos sustantivos identificados en la Constitución, la determinación de las bases exige acudir a criterios esencialmente formales o procedimentales. Y así, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional ha declarado que las bases han de consistir en «una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación» que asegure, «en aras de intereses generales..., un común denominador normativo» y cuya delimitación, en lógica consecuencia, corresponderá, con carácter exclusivo, a los «órganos generales del Estado» (STC 1/1982, citada en páginas 94, 76 o 57).

En todo caso, esas dificultades objetivas se ven acrecentadas por la evolución que, según se argumenta en el texto, han experimentado tales «órganos generales del Estado» a la hora de llevar a cabo esa determinación. Porque, en efecto, como resaltan las líneas iniciales de este trabajo, éste encuentra su razón de ser en un contexto marcado por las profundas reformas estatutarias aprobadas por las Cortes Generales durante la VIII Legislatura Constitucional. Tales reformas han producido cambios «de tal calado y envergadura» que han llevado al Tribunal Constitucional a alumbrar lo que para Germán Fernández Farreres parece ser «una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico» (página 14). Y, en gráfica imagen de la profesora Fernández Riveira (páginas 28 y 11), tal nueva doctrina implica

un auténtico «reset» o «reinicialización» en lo que a la definición de las bases se refiere, si bien tal apreciación sólo podrá confirmarse con más claridad cuando se analice en profundidad la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, dictada por el Tribunal resolviendo el primero de los recursos planteados contra la Ley Orgánica 6/2006, que aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>22</sup>.

Tales dificultades y riesgos objetivos son afrontados por una autora cuya trayectoria científica se ha desarrollado principalmente, hasta este momento, en otros ámbitos del Derecho Constitucional<sup>23</sup>. Ello hace especialmente meritoria la iniciativa de emprender un trabajo como éste, cuya brevedad no impide apreciar la originalidad de su planteamiento, ni su carácter a la vez informativo, reflexivo y, además, valiente.

En efecto, un primer aspecto digno de mención es el relativo al original planteamiento del texto, cuyo contenido sustancial puede sintetizarse en una comparación crítica de la doctrina establecida por el Alto Tribunal en dos Sentencias especialmente significativas en cuanto a la definición de la noción y el alcance constitucional de las «bases»: en primer lugar, la STC 32/1981, de 28 de julio (asunto «Diputaciones catalanas»); en segundo término, la STC

247/2007, de 12 de diciembre (relativa a la Ley Orgánica 1/2006, que aprobó el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana). Pues bien: este análisis comparado se ajusta formalmente al esquema de una Sentencia, de modo que —dejando al margen la introducción— el trabajo se estructura en tres partes principales, identificadas como «antecedentes de hecho», «fundamentos jurídicos» y «fallo».

Esta estructura permite a la autora dedicar la primera parte de su texto a formular una valiosa descripción del contexto —jurídico y político— en el que se produjeron ambas Sentencias, así como de los principales argumentos que, en punto a la definición de las bases, contiene cada una de ellas. Con la sintética pero cuidadosa exposición de esos elementos fácticos, el lector puede enfrentarse al fondo del asunto, siguiendo la argumentación que la Profesora Fernández Riveira desarrolla en la segunda parte («fundamentos jurídicos»).

En estas páginas, la autora trata de justificar la tesis que, en última instancia, subyace a toda la obra desde su título mismo. Una tesis, como decíamos, valiente, que seguramente merecerá una nueva reflexión a la vista de la mencionada Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto catalán, y que se

<sup>22</sup> La densidad y extensión de esta Sentencia, exigirán sin duda que pase un cierto tiempo antes de poder asimilar todos sus matices.

<sup>23</sup> Sobre todo, en el ámbito del derecho parlamentario y el derecho de voto, con particular atención a las nuevas tecnologías: *El voto parlamentario*, Madrid, CEPC, 2003; «El voto electrónico: el caso vasco», en *Revista de Estudios Políticos*, n. 112, Madrid, 2001; así como diversas colaboraciones en obras colectivas (*Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, coord. COTINO HUESO, L.; Comares, Granada 2007, págs.363-383; *E-voting: The last electoral*

*Revolution*, coord. RENU I VILAMALA, J.; Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, n. 25, Barcelona 2008, págs. 61-81; o *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política, desafíos y posibilidades*; FUNDAP, México 2007, págs. 37-67). De hecho, como subraya la propia autora, estas páginas surgen al hilo de una monografía (*Cataluña en sus documentos*), actualmente en prensa, acerca de la historia jurídica de Cataluña, que se publicará (en colaboración con el Instituto de Estudios Autonómicos) en la colección Textos y Documentos, coeditada por el BOE y el CEPC.

explicita con toda claridad en la página 40: la STC 247/2007 establece un «punto de inflexión entre el *antes* y el *ahora* de nuestro modelo territorial», que viene a abrir «una nueva etapa en la identificación de las bases». En esta línea argumental, primeramente se presentan y desarrollan diversas consideraciones acerca del concepto de lo básico, de la idea de «bases» como límite competencial —bifronte, esto es, referido tanto a las competencias estatales como a las autonómicas—, y de la difícil fijación de los límites de las propias bases —así como de la articulación de su control—. Todo ello para desembocar en unas páginas que tratan de delimitar la (renovada) noción de bases en los «Estatutos de autonomía de segunda generación», encabezados por el catalán, y cuyas consideraciones habrán de ser cuidadosamente replanteadas a la luz de la Sentencia sobre el mismo.

Con todos esos datos, la Profesora Fernández Riveira afronta el análisis particularizado y crítico de la Sentencia 247/2007 que, a su juicio, no permite vislumbrar «un camino fácil», apuntando «importantes incertidumbres que habrá que resolver» (páginas 122 y 127, respectivamente). En consecuencia, y de acuerdo con el esquema anteriormente descrito, todos los razonamientos («fundamentos jurídicos») anteriores vienen a justificar un breve (tal vez, demasiado) «fallo» que se limita, prácticamente y en apenas dos páginas, a constatar la existencia de «dos momentos jurídicos y dos sentencias muy diferentes» (página 129). A partir de ahí, simplemente una pregunta: «¿Qué queda...?», que seguramente merezca un nuevo intento de respuesta a la vista de la reiterada STC 31/2010.

Naturalmente, podrían discutirse algunos aspectos menores como la, —ya apuntada— excesiva brevedad del «fallo», Asimismo, alguna idea seguramente merecería alguna elaboración adicional, como la clasificación de distintos tipos de distribución de competencias en la página 63, y también cabe señalar algunas reiteraciones de textos (*cf.* páginas 57, 76 y 94; 105 y 106, nota número 68), alguna nota claramente desproporcionada (como la 74, cuya extensión desde la página 113 a la 115 parece contradecir su naturaleza marginal), etc. Pero, en todo caso, el trabajo que aquí comentamos constituye una obra cuya brevedad no empece su valor informativo y reflexivo, y que resulta especialmente adecuada a la hora de analizar las implicaciones de la polémica resolución del Tribunal Constitucional sobre el *Estatut*, que —como era inevitable— también ha afectado a esta materia.

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

*Catedrático (acreditado) de Derecho Constitucional  
Universidad Complutense*

\*\*\*

*ABSTRACT: The work approaches the notion of bases, a central concept for the distribution of competences between the State and the Autonomous Communities, in the new territorial configuration appeared after the important statutory reforms approved during last years.*

*RESUMEN: El trabajo aborda la noción de bases, un concepto central para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la nueva configuración territorial acaecida tras las importantes reformas estatutarias llevadas a cabo en el orden constitucional.*

*KEYWORDS: Basis. Competences. Autonomous Communities.*

*PALABRAS CLAVE: Bases. Competencias. Comunidades Autónomas.*