

# LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO COMO PARAMETRO DE VALIDEZ DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA.\*

**Enrique Álvarez Conde**  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Rey Juan Carlos

## Sumario:

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ALGUNAS EVIDENCIAS SOBRE EL REPARTO DE COMPETENCIAS.
- III. EL CONCEPTO DE LEGISLACIÓN BÁSICA. A) El concepto formal de bases. B) El concepto material de bases.
- IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.
- V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN.

Mi intervención, como ya indique en su momento a mi buen amigo, el Dr. Garrido Mayol, Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, va a consistir en un análisis de la doctrina y la jurisprudencia sobre la materia referida, y en una reflexión en voz alta sobre los problemas planteados actualmente, en un momento histórico concreto, de anunciadas reformas constitucionales y estatutarias.

En efecto, nos encontramos en un momento histórico, donde parece que se vuelven a plantear los mismos problemas que se suscitaron hace ya más 25 años. Es decir, bajo la pretensión de propugnar un desarrollo alternativo del Estado autonómico, vuelven a ponerse en tela de juicio cuestiones tales como cuál es el modelo de Estado, si nuestro Título VIII constitucionaliza o no un determinado sistema de descentralización política, si hay que cerrar o no el modelo de Estado, cuales con los problemas derivados de nuestra integración en la Unión Europea en relación con la descentralización política, y un largo etcétera. Ello plantea no pocos problemas jurídicos y políticos. Sin duda, nos encontramos en un momento jurídicamente muy seductor, que exige un elevado grado de responsabilidad a los juristas y a los políti-

---

\* Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre la Función Consultiva celebradas en Valencia los días 18, 19 y 20 de noviembre de 2004.

cos, los cuales no deben olvidar la experiencia constitucional y autonómica de estos últimos años.

Normalmente se ha dicho que el modelo de Estado es un modelo abierto y flexible, gradual y sucesivo, caracterizado por un elevado grado de heterogeneidad, sin perjuicio de que puedan establecerse mecanismos de homogeneización ante las posibles disfuncionalidades que pudieran desprenderse de un sistema de estas características. Aunque la viabilidad del modelo durante este cuarto de siglo deba ser calificada, en líneas generales, de positiva, sin embargo, cada vez estoy más convencido de que hay que cerrar cuanto antes este modelo y en un sentido marcadamente federal, porque no podemos estar cada 25, o cada 30 años, preguntándonos ¿Qué es este país? ¿Dónde va este país? ¿Cuál es su historia?

Nuestra extrañeza se encuentra justificada porque en el actual momento histórico se plantean problemas jurídicos que parecían absolutamente solucionados y que sin embargo continúan en vigor, problemas tales como ¿Qué es un Estatuto de Autonomía? , ¿Cuál es el contenido de los Estatutos? ¿En los Estatutos cabe todo? ¿Hay un contenido estatutariamente reservado a los Estatutos de Autonomía? ¿Se puede establecer una declaración de derechos de los ciudadanos en los Estatutos de Autonomía?

Hay otro tema jurídicamente relevante, y es aquel que consiste en tratar de elevar a la categoría de norma jurídica la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, o de cualquier otro órgano judicial. Naturalmente no es lo mismo una doctrina jurisprudencial, en abstracto, que el que esa doctrina jurisprudencial se vea plasmada en una norma jurídica. Tiene efectos radicalmente distintos. Ahora bien, esta técnica de elevar a la categoría de norma jurídica una doctrina jurisprudencial -que es la técnica que se ha seguido, en parte, en la elaboración de la Constitución Europea, principalmente en cuestiones tales como el principio de primacía del Derecho de la Unión- plantea problemas importantes, que sólo voy a enunciar. En primer lugar, puede suponer una petrificación de la propia jurisprudencia; en segundo lugar, puede suponer un blindaje de la propia norma. No olvidemos que un Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de su respectiva Comunidad Autónoma. Pero también es una norma que forma parte del ordenamiento jurídico del Estado. Es decir, el principio de unidad en nuestro ordenamiento jurídico conlleva al menos dos consecuencias importantes: la unidad económica y la existencia de un solo ordenamiento jurídico, a cuya formación concurren una pluralidad de voluntades.

Todos estos planteamientos inciden de forma notable en nuestro sistema de fuentes del Derecho y, de manera especial, en el sistema de relaciones entre los diferentes subordenamientos jurídicos. Máxime si pensamos en la existencia de un ordenamiento jurídico supranacional, que no es derecho internacional, sino que forma parte del derecho interno. En efecto, el Derecho de la Unión Europea implica también, aunque el Tribunal Constitucional lo haya negado expresamente, una alteración del sistema de fuentes del Derecho, pues es obligación de los Tribunales asegurar la primacía del Derecho de la Unión, sin que ninguno de ellos, incluido nuestro Tribu-

nal Constitucional, pueda escapar a ello, tal y como parece desprenderse de la STC 58/2004, en la cual se intenta imponer a los jueces ordinarios la obligación de plantear la cuestión prejudicial, cuando el Derecho europeo les dispensa de ello.

Nos encontramos, pues, en un momento político donde, por un lado, esta anunciada una reforma constitucional que, en principio -salvo que el correspondiente Dictamen del Consejo de Estado diga lo contrario- no va alterar los contenidos sustanciales del Título VIII (buena parte del cual es ya derecho transitorio), limitándose inicialmente a una enumeración de las actuales Comunidades Autónomas existentes; y, por otro, se ha iniciado en casi todas las Comunidades Autónomas un proceso de reforma estatutaria, que parece conllevar importantes problemas jurídicos y políticos. En efecto, estas reformas estatutarias, que se van a realizar antes que la proyectada reforma constitucional, pueden conducir a un condicionamiento absoluto de ésta, estableciendo una auténtica mutación constitucional, ya que muchos de los contenidos de las reformas proyectadas parecen más propios de un texto constitucional que de un Estatuto de Autonomía. Lo lógico hubiera sido hacer lo contrario: en primer lugar, reformar la Constitución (haciendo desaparecer lo que es Derecho transitorio, cerrando, en gran medida al menos, el modelo de Estado, proceder a una auténtica europeización de nuestra Norma Fundamental, incorporar algunos de los contenidos que se pretenden incluir en los proyectos de reforma estatutarios y un largo etcétera) y, posteriormente, proceder a la reforma de los Estatutos. Sin embargo, la llamada “carrera de obstáculos”, que caracterizó el inicio de nuestro proceso autonómico, parece volver a repetirse en estos momentos.

## **II. ALGUNAS EVIDENCIAS SOBRE EL REPARTO DE COMPETENCIAS.**

Anteriormente señalábamos que el sistema constitucional de distribución competencial tenía un carácter flexible y abierto, donde el principio dispositivo desempeña un papel importante. Ahora bien, la existencia de diversas posibilidades alternativas que permite la flexibilidad del sistema no quiere decir que no existan contenidos indisponibles para el legislador estatutario, dando a entender que nuestra norma constitucional lo permite todo, produciéndose una especie de desconstitucionalización del modelo de Estado, y que los Estatutos de Autonomía son la única norma hábil y constitucionalmente habilitada para establecer cuáles son las competencias de las Comunidades Autónomas.

Al propio tiempo, es un sistema heterogéneo, pues el art. 149.1. (el art. 148 es ya derecho transitorio) utiliza una pluralidad de técnicas para delimitar las competencias que se reserva el Estado: asunción de la totalidad de la materia, reserva de facultades o potestades concretas (la legislación, la normativa básica), utilización de títulos competencias horizontales a favor del Estado, etc.

Este sistema ha sido perfeccionado por los diferentes Estatutos de Autonomía, que han realizado una mejor precisión de los conceptos de materia y competencia y se han convertido en el negativo del art. 149 CE. Ello ha producido, junto a

la viabilidad del sistema, que también hay que destacar, la emergencia de una serie de factores distorsionantes, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- La acumulación de títulos competenciales a favor del Estado con los que se trata de dar cobertura constitucional a las normas aprobadas, impidiendo a las Comunidades Autónomas la asunción plena de ámbitos materiales concretos y la elaboración de políticas públicas propias.

- El uso extensivo de los llamados títulos materiales horizontales que figuran en el artículo 149.1, con la consiguiente ampliación de las competencias estatales, y la conversión de muchas competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en competencias compartidas (SSTC 5/1982, 163/1993, 249/1994, 91/1995, 152/1998...)

- La falta de cumplimiento del elemento formal en la aprobación de la normativa básica, y la proliferación de reglamentos que contienen esa normativa básica, incluso a veces actos administrativos, pese al carácter excepcional que a tal efecto los había calificado el Tribunal Constitucional (SSTC 48/1988, 128/1999, entre otras muchas).

- La afirmación de que el contenido material de lo básico no admite una construcción unitaria y depende en cada caso concreto de la materia sobre la que se proyecta (SSTC 64/1982, 48/1988, 49/1988, 147/1991, 135/1992, 50/1999...), afectando incluso a principios constitucionales como el de la seguridad jurídica.

- La concepción, excesivamente restrictiva, de lo que ha de entenderse por legislación y ejecución, no identificándose la primera con el conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley, y asimilando la segunda a actos concretos de ejecución relativos a una materia determina (SSTC 33/1981, 18/1982, 35/1982, 7/1985, 149/1985, 100/1991, 196/1997...)

- La incorrecta formulación del principio de supletoriedad entre ordenamientos (SSTC 118/1996 y 61/1997), configurándolo no como una regla de aplicación del derecho, sino como un título atributivo residual de competencias estatales.

Esta distribución constitucional y estatutaria de competencias es la que actualmente está en entredicho, poniendo de manifiesto que la interpretación ofrecida por el Tribunal Constitucional no siempre ha sido la adecuada, coadyuvando con ello al aumento de la inseguridad jurídica. Por eso se proponen técnicas alternativas, las cuales, aun cuando sean constitucionalmente posibles, y permitan un mayor grado de autogobierno, han de tener en cuenta los principios inspiradores de nuestro modelo autonómico y respetar el principio de primacía constitucional.

Frente a ello, las reformas estatutarias planteadas (unas más que otras), sin acudir previamente –como sería lógico– a la reforma constitucional, ofrecen una serie de alternativas que no dejan de plantear importantes problemas jurídicos y políticos:

1) Reconocer que los Estatutos de Autonomía, por la función constitucional que desempeñan y que nadie a estas alturas parece negar, son la única norma que puede establecer una delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Con ello, desconociendo absolutamente el principio de primacía de la Constitución, que también es la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, parecen identificar la llamada función “estatuyente”, con una función constituyente, a través de una suerte de huida hacia delante, ocupando espacios constitucionales y partiendo del principio, absolutamente falso, de que los Estatutos son una Constitución, y olvidando que su existencia y validez deriva de una norma jerárquicamente superior y que la interpretación de los mismos no puede quedar reducida a su propio texto, pues éste debe ser interpretado de conformidad con la Constitución, siendo el Tribunal Constitucional, y no ningún otro órgano estatutario, el intérprete supremo de todo el ordenamiento jurídico.

2) En consecuencia con lo anterior, las reformas estatutarias aparecen concebidas como un cheque en blanco, olvidando que el Estatuto tampoco puede cerrar de forma absoluta el reparto competencial, pues existen otras normas, orgánicas y ordinarias, que también inciden en el mismo, actuando a modo de una norma petrificadora del ordenamiento jurídico. Y es que existen límites a los contenidos estatutarios, entre los cuales, por referirnos únicamente al sistema de distribución competencial, se encuentran los siguientes:

a) Determinar cuáles sean las competencias del Estado, bien de forma expresa, bien mediante la utilización de la técnica de incorporar al Estatuto una cláusula general de atribución competencial a favor de la Comunidad Autónoma.

b) Establecer cuáles deben ser las materias objeto de transferencia y delegación, acudiendo a los precedentes históricos de la LOTRAVA y de la LOTRACA, cuya singularidad histórica ya se agotó, interpretando, contrariamente a lo establecido por la jurisprudencia constitucional (STC 56/1990), que los Estatutos, en su vertiente de ley orgánica, son la norma adecuada al respecto, utilizando la ficción de que en este supuesto no estaríamos en presencia de auténticos contenidos estatutarios y, por lo tanto, susceptibles de ser reformados unilateralmente por el Estado.

c) Determinar el alcance de lo básico, privando al Estado, en aras de la seguridad jurídica, de la titularidad de una competencia propia, tal y como ha reconocido nuestra jurisprudencia constitucional.

d) Regular las condiciones básicas de los derechos fundamentales, lo cual no quiere decir que no puedan regular otros aspectos inherentes a los mismos, pero siempre dentro de su ámbito competencial y territorial.

e) Asumir como propias las competencias que se hayan transferido expresamente a la Unión Europea, sin establecer una cláusula general de reserva en este sentido.

f) Regular contenidos que sean objeto de reserva absoluta por parte de determinadas leyes estatales (LOT, LOPJ...), utilizando la técnica de la remisión normativa.

g) Todas aquellas que puedan menoscabar, en buena doctrina, la esencia del propio Estado, del cual forman parte, lo cual ciertamente no es fácil de precisar, pues

este es una forma histórica de poder político en constante transformación y evolución, y también es cierto que las Comunidades autónomas son Estado (en singular) y participan en la determinación del interés general.

3) Proceder al llamado “blindaje” de la norma estatutaria, con la redacción de farragosos preceptos, en los que se agotan todas las posibilidades que permite la materia en cuestión, a través de la especificación de toda una serie de submaterias asumidas, precisando respecto de cada una de ellas su régimen competencial, realizando una especie de prontuario de la doctrina establecida por nuestra jurisprudencia constitucional, y concretando de la forma más precisa y cierta posible los títulos competencias autonómicos, que han de ser, a la vez, más amplios y detallados, y los ámbitos materiales propios de las Comunidades Autónomas, con la posibilidad de nuevos títulos competenciales. Al propio tiempo, esta técnica del “blindaje” no es concebida con un carácter exhaustivo, sino mínimo, pretendiendo realizar una delimitación negativa de los propios títulos competencias del Estado, incluyendo lo que ha de entenderse por legislación básica. Todo ello con la finalidad de impedir la futura intervención de los títulos competencias estatales, y de condicionar la futura jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional.

La utilización de esta técnica, concebida con la finalidad de evitar “futuras interpretaciones y aplicaciones reduccionistas”, aunque en parte sea constitucionalmente posible -dada la manifestación del carácter complementario (SSTC 214/1989, 109/1998, 22/1999) que tiene el Estatuto respecto de la Constitución- no deja de plantear importantes problemas jurídicos y políticos, pues, además de ser una técnica de dudosa utilidad caracterizada por una falta de realismo jurídico evidente, puede conducir a una petrificación de la norma estatutaria y también de nuestra jurisprudencia constitucional, partiendo del principio de que el legislador estatutario no se encuentra condicionado por ésta y de que puede ser considerado como el interprete único del sistema de reparto competencial.

4) Utilización de otras técnicas de delimitación competencial, que tienen como característica común el abandono del actual modelo estatutario y la ausencia de cualquier tipo de cláusulas de salvaguarda en relación con la Constitución española. El establecimiento de cláusulas de cierre del sistema a favor de la Comunidad Autónoma, la invención de otros títulos competenciales y el alcance supraterritorial de las competencias constituyen también claros ejemplos de estas nuevas técnicas.

5) Agotar, en la medida de lo posible, las previsiones constitucionales existentes mediante el vaciamiento de las competencias estatales, la creación de nuevos títulos competenciales a favor de las Comunidades Autónomas, y la asunción ad limite de las competencias estatutarias. Ello supone, además de un desconocimiento de nuestra jurisprudencia constitucional, una vuelta a planteamientos anteriores presuntamente superados y una ignorancia de los principios inspiradores de todo Estado complejo como el nuestro.

No debemos olvidar que la singularidad de nuestro modelo autonómico, que es cierta, no impide la existencia de una serie de principios fundamentales del mismo (unidad, autonomía, solidaridad –art. 2 CE-, y cooperación -este último de creación jurisprudencial), a los cuales han de responder las reformas proyectadas y que nos han de proporcionar los criterios interpretativos del mismo. Por ello, a nuestro juicio, resulta absolutamente innecesario y erróneo el que, desde terminadas posiciones doctrinales -que en muchas ocasiones no son sino justificaciones de planteamientos políticos concretos- se acuda a la utilización de una terminología y a la propuesta de determinadas técnicas de delimitación competencial que únicamente pueden contribuir a elevar el grado de confusión (naturalmente interesada) existente.

### III. EL CONCEPTO DE LEGISLACIÓN BÁSICA.

Anteriormente hablábamos del carácter heterogéneo del artículo 149.1. CE, una de cuyas manifestaciones, además de las diferentes técnicas de reserva competencial a favor del Estado utilizadas, es la utilización, interesada y consciente de una terminología no uniforme. Se habla de bases, normas básicas, condiciones básicas, legislación básica... La utilización de la misma nos sugiere dos órdenes de cuestiones:

a) Que hubiese sido conveniente, como se propuso en los debates parlamentarios, unificar toda esta terminología.

b) Que nuestra jurisprudencia constitucional ha interpretado que no es lo mismo decir bases, que condiciones básicas, que legislación básica; entendiendo que el concepto de «bases» es más amplio que el de «legislación básica», ya que mientras en este último caso las potestades que se atribuyen son ordinariamente normativas, en el supuesto primero pueden estar incluidas normalmente potestades ejecutivas (cfr. las Sentencias de 28 de enero de 1982, 7 y 28 de abril de 1983, 20 de mayo de 1983 y, especialmente, la de 28 de junio de 1983)

Sin duda alguna, el concepto de “bases” es uno de los elementos más determinantes de nuestro sistema de reparto competencial, dado el elevado número de ámbitos materiales que se ven afectados por su incidencia. Su esencia radica en la necesidad del concurso, aunque sea desigual, de dos centros de poder, el del Estado y los de las Comunidades Autónomas, para proceder a la regulación global de una materia. El Estado, al dictar lo básico, realiza un acto jurídico de aplicación directa (SSTC de 27 de julio de 1982 y 24 de julio de 1984), que no necesita de un desarrollo normativo posterior para adquirir un valor normativo cierto. Por su parte, las Comunidades Autónomas, al ejercer sus competencias de desarrollo normativo, necesitan de la existencia del previo marco básico, que debe contener una regulación normativa uniforme para todo el Estado. Es decir, con su aprobación se establece el mínimo común denominador, expresión de los intereses generales, en cuya defensa también participan las Comunidades Autónomas, razón por la cual el Estado no puede agotar la materia, debiendo reservar un ámbito sustancial para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus propias competencias normativas.

Así planteada la cuestión, parece que no deberían existir grandes problemas, más allá de los derivados de la propia complejidad de nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, la realidad es muy distinta. La noción de bases, sobre la que existe ya una consolidada y no siempre acertada jurisprudencia constitucional, plantea dos grandes cuestiones:

**A) El concepto formal de bases.**

A este respecto, son dos también los problemas planteados

1) Por un lado, si ante la ausencia de una legislación básica estatal, evidente en los primeros años de puesta en funcionamiento de nuestro modelo de Estado, las Comunidades Autónomas podían, en defecto de esa legislación básica estatal, proceder a su desarrollo legislativo, deduciendo esos principios básicos de acuerdo con la Constitución o, incluso, de la legislación preconstitucional no contraria a la misma, o, si, por el contrario, habían de esperar a que el Estado estableciese dicha legislación básica para poder ejercer su competencia de desarrollo normativo. Si se hubiese admitido esta segunda solución, como proponían algunos sectores doctrinales acuñando criterios interpretativos foráneos, las competencias de las Comunidades Autónomas se verían paralizadas y diferidas, pues podría suceder que el Estado no aprobase, o tardase mucho en aprobar, dicha legislación básica.

El Tribunal Constitucional, como no podía ser de otro modo, opta claramente por la primera solución, distinguiendo según se trate de un supuesto de legislación preconstitucional o no. A este respecto, indica que las Comunidades Autónomas puede deducir las normas básicas no sólo de la Constitución, sino también de la legislación vigente, sin que ello sea obstáculo para que la posterior legislación básica dictada por el Estado pueda invalidar las normas de desarrollo anteriormente dictadas por las Comunidades Autónomas (SSTC 32/1981 y 5/1982).

Esta tesis del Tribunal, recogida también en la LOAPA y luego en la Ley del Proceso Autonómico, ha sido matizada posteriormente. Así, en la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, el Tribunal indicó que “cuando el ejercicio de una competencia autonómica sobre una materia haya de moverse dentro de la legislación básica del Estado, este marco estará formado por toda la legislación básica que a ella se refiere y no sólo por la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga la competencia”. Todo ello pensando, como expresamente se indica en la citada sentencia, que “la atribución ipso iure de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato de todas aquellas que para su ejercicio no requieran especiales medios personales o materiales”.

2) Por otro lado, se plantea el problema de cuál sea el instrumento jurídico normativo válido para contener la legislación básica estatal. Es decir, se plantea el problema de la forma de manifestación de la misma.

Una primera jurisprudencia señala que ésta puede establecerse tanto en una ley ordinaria como, excepcionalmente, en un reglamento ejecutivo. Así, la Sentencia

de 28 de enero de 1982 señala lo siguiente: “Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada”. Incluso el Tribunal va aún más allá, señalando, en la Sentencia de 26 de junio de 1983 que, como la noción de bases persigue un tratamiento uniforme, su establecimiento puede requerir el complemento reglamentario y aun el ejecutivo. Es decir, cabe la posibilidad de que las bases puedan ser establecidas por un acto administrativo, pues “excepcionalmente pueden considerarse básicos ciertos actos de ejecución cuando por la naturaleza de la materia resulten complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases” (STC 48/1988). Es decir, esta justificación resulta válida cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de las competencias estatales. O, por ello, “ha de admitirse, pues, que, de modo excepcional, las bases estatales puedan incluirse en normas reglamentarias con rango de Real Decreto” (STC 128/1999). No obstante, dichas normas de rango infralegal deberán indicar expresamente su pretendida naturaleza básica o así resultar sin lugar a dudas de su propia estructura normativa, en cuanto complemento indispensable de las normas básicas legales, de manera que no carezca de garantías formales (SSTC 22/1998, 118/1998 y 128/1999). Es decir, cabe la posibilidad teórica de que las leyes de las Comunidades Autónomas, dictadas en desarrollo de la normativa básica estatal estén supeditadas, jerárquicamente hablando, a un acto administrativo, pues «excepcionalmente pueden considerarse básicos ciertos actos de ejecución cuando por la naturaleza de la materia resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (STC 48/1988). Es decir, esta justificación se admite cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de las competencias estatales. O, por ello, «ha de admitirse pues que, de modo excepcional, las bases estatales puedan incluirse en normas reglamentarias con rango de Real Decreto» (STC 128/1999)

Ahora bien, el concepto de bases que cumple, evidentemente, una función delimitadora del ámbito competencial, si bien persigue una finalidad armonizadora y de coordinación, no puede descender a regulaciones de detalle que agoten la capacidad de desarrollo normativo que a tal efecto tienen constitucionalmente atribuidas las Comunidades Autónomas. Es decir, las bases deben permitir la posibilidad de diversas opciones de desarrollo normativo autonómico, que no tiene un carácter meramente reglamentario sino que puede tener naturaleza legislativa. En suma, no pueden dejar vacías de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas. Así pues, el legislador estatal, cuando procede a la regulación de la normativa básica debe especificar qué contenidos normativos tienen tal condición y cuál es el título competencial que lo habilita para ello.

La normativa básica es una técnica de delimitación competencial que nada tiene que ver con la delegación legislativa, ni con las leyes constitucionalizadas en el art. 150.1. CE, con las que a veces se ha confundido. Por ello, resulta erróneo afir-

mar que la potestad normativa autonómica de desarrollo sea una potestad habilitada por la legislación básica. Es, por el contrario, una potestad normativa originaria y propia, atribuida directamente por la Constitución y los Estatutos. Pero la determinación de lo básico es competencia del Estado, que debe determinar "...los objetivos, fines y orientaciones generales, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad esencial de todos sus miembros" (STC de 7 de abril de 1983), no pudiendo, por tanto, ser objeto de regulación en una norma estatutaria, como parece que actualmente se pretende. Tampoco el Estatuto de Autonomía es la norma hábil para propiciar un cambio en la interpretación de lo que deba entenderse por legislación básica, por muy restrictiva que haya sido nuestra jurisprudencia constitucional hasta el momento. Ello es, más bien, un contenido propio del texto constitucional y una función atribuida a nuestro Tribunal Constitucional. Los Estatutos de Autonomía no son parámetros para interpretar los preceptos constitucionales, sino que aquéllos deben ser interpretados de conformidad con éstos. Por esta razón, no pueden convertirse en un "instrumento modulador del alcance de las competencias estatales". Y esta función no la pueden hacer ni siquiera de forma negativa, es decir, especificando qué potestades o funciones no forman parte de lo básico. Si se admitiese lo contrario, la reserva estatal, y la competencia del legislador, de las bases desaparecería o, al menos, quedaría supeditada a la interpretación realizada por la norma estatutaria.

Las normas estatales básicas carecen de efectos atributivos de competencias, pero pueden delimitar el espacio normativo a que han de ajustarse las Comunidades Autónomas, no pudiendo alterar su definición el orden constitucional y estatutario. En este caso, la función del Tribunal Constitucional es evitar la ambigüedad permanente, aunque el sistema tendrá siempre un carácter abierto hasta que se defina lo básico, y procurar que su definición no quede a la libre disposición del Estado. Por estas dos razones, señala la sentencia 69/1988, de 19 de abril, hay que establecer un concepto material de bases y señalar que lo básico debe figurar en una ley formal, pues ya se ha superado la primera etapa de adaptación de la legislación preconstitucional, siendo necesario exigir ahora con mayor rigor formal la necesidad de que lo básico venita determinado por una ley votada en Cortes.

Sin embargo, este cambio de orientación jurisprudencial no puede considerarse definitivamente consolidado pues, con posterioridad, se han producido otra serie de decisiones importantes que parecen abogar por las tesis anteriores a 1988. Buena prueba de ello es, entre otras, la Sentencia 147/1991, de 4 de julio, en la cual se parte de la doctrina anterior referente a que las bases tienen por objeto crear un marco normativo unitario, con vocación de estabilidad, como decía la Sentencia 135/1992, de 5 de octubre, pero no con un carácter petrificado e inamovible. Asimismo, mantiene la doctrina anterior que las bases han de estar fijadas en una ley, ya que rige el principio de preferencia de ley, que no se puede identificar con el de reserva de ley, «en virtud del cual corresponde, siempre que así sea posible, definir lo básico de la norma emanada del poder legislativo del Estado, que es la mejor garantía de la generalidad y estabilidad de las reglas básicas y, por consiguiente, del respeto debido a las competencias autonómicas de desarrollo».

Una vez establecido este principio, trata de justificar, remitiéndose a la primitiva doctrina del Tribunal Constitucional, la posibilidad de que las bases vengan establecidas en los Reglamentos y, excepcionalmente, en meros actos de ejecución, en aquellos casos en que afecten a los intereses de varias Comunidades Autónomas o comporte márgenes de discrecionalidad que sólo pueden ser encomendados a instancias generales, o existan situaciones urgentes o se trate de evitar daños irreparables. Como vemos, se acude a conceptos jurídicos indeterminados para justificar que las bases no estén contenidas en una ley formal. Y es que, concluye la citada Sentencia 147/1991, sólo se invadiría la competencia de las Comunidades Autónomas «en aquellos casos en que la actuación estatal venga justificada por alguna de las razones que se dejan expuestas u otras de igual o análogo sentido y alcance excepcionales». Asimismo, habría que mencionar la Sentencia 179/1992, de 13 de noviembre, en la que se afirma que la ley debe declarar el alcance básico de la misma, pues no es una simple facultad del autor de la norma, sino «un deber general inherente a su función». Es de esperar que este cambio de orientación jurisprudencial sea rectificado, aunque ello no parece desprenderse de otras importantes sentencias de nuestro Tribunal Constitucional (SSTC 14/1993, 203/1993, 102/1995, 163/1995, 197/1996, 50/1999), donde continua manteniéndose esta última doctrina. Todo lo cual conduce a una indeterminación, contraria al principio de seguridad jurídica, especialmente para los operadores jurídicos de las Comunidades Autónomas, de lo que haya de entenderse por norma básica, razón por la cual el Tribunal Constitucional debe deducir los principios de su doctrina de los propios preceptos de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad.

En esta línea jurisprudencial, el concepto de bases, que engloba los principios generales que informan y ordenan una determinada materia, es decir, el denominador común de la misma que ha de estar vigente en todo el territorio nacional, no puede cercenar las competencias de las Comunidades Autónomas, no pudiendo el Estado agotar la regulación de la materia y debiendo dejar un margen normativo propio a la Comunidad Autónoma (SSTC 1/1982, 69/1988, 102/1995, 197/1996, 123/2000, 188/2001, 126/2002, 1/2003...). Es decir, se trata de establecer que la normativa básica estatal no se traduzca en leyes “autosuficientes” y “omnicomprensivas”, limitándose a contener los principios básicos que regulen cada ámbito material concreto, sin descender nunca a regulaciones de detalle.

#### **B) El concepto material de bases.**

Junto a estos aspectos de carácter formal, reveladores ya de las reticencias y contradicciones del Tribunal, nuestra jurisprudencia constitucional, de forma reiterada, ha mantenido un concepto material de lo que ha de entenderse por normas básicas, en el sentido de que lo esencial de su configuración es su contenido y no el instrumento formal a través del cual se manifiestan. Contenido que viene a representar la formulación jurídica del interés general de la materia de que se trata. La realización de dicho interés general está reservada, en principio, al legislador estatal, que no es titular de una absoluta libertad de disposición, pues no puede ir contra las calificaciones constitucionales, y que debe estar al servicio de los valores constitucionales.

les positivos. Por otro lado, el legislador estatal, en defensa de ese interés general, no puede regular toda la materia, realizando una especie de absorción total, sino que debe dejar un espacio sustantivo que permita a las Comunidades Autónomas participar también en la defensa del interés general, en la realización de políticas públicas propias a través de su capacidad normativa. Por lo tanto, el “núcleo básico” debe identificarse con el “núcleo material de interés general”, que no puede quedar a la libre disposición de las Comunidades Autónomas, pudiendo incluso exigir, en función de la materia de que se trate, una regulación normativa mas o menos pormenorizada.

Así, tras señalar que el concepto de bases no es susceptible de una definición precisa y apriorística, pudiendo las Cortes establecerlo en cada caso, afirma que se trata de un concepto material tendente a que el Estado pueda establecer un común denominador normativo para todo el territorio. Así, en la Sentencia 1/1982, de 28 de enero señala que: «De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de base es su contenido.»

Este contenido ya había sido determinado en la importante sentencia sobre las Diputaciones Catalanas de 28 de julio de 1981. En esta ocasión el Tribunal había señalado: «Por principios, bases y directrices hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas.» Ahora bien, esta clara concepción del Tribunal no le impide, en su Sentencia de 7 de abril de 1983, establecer un concepto de bases por conexión o consecuencia, en el sentido de que la idea de básico abarcaría «todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica.»

Y ese concepto material de bases, o de normas básicas, o de legislación básica, consiste en decir que el Estado es competente para establecer una regulación uniforme para todo el territorio nacional, pero que esa regulación uniforme no puede descender a regulaciones de detalle, impidiendo la acción normativa por parte de las Comunidades Autónomas.

Esta orientación jurisprudencial sobre el concepto material de bases ha experimentado una importante evolución, a raíz de una serie de sentencias dictadas en 1988, que afecta tanto a dicha concepción material como al instrumento jurídico en que deben figurar dichas bases.

Así, en la Sentencia 48/1988, de 12 de marzo, se establece que estas bases pueden estar contenidas en normas preconstitucionales y postconstitucionales, debiendo, en el primer caso, las Comunidades Autónomas respetar no sólo los principios que se deriven de la Constitución, sino también «los criterios básicos que racionalmente se infieran de la legislación vigente». Lo normal es que estas bases se establezcan en leyes, dado su carácter estable y no coyuntural, pudiendo excepcionalmente establecerse en otras normas, e incluso en actos de ejecución, «cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases». Y es que el aceptar un concepto material y no formal de bases «implica que no todo lo que el legislador estatal califica formalmente de base lo es necesariamente». Es decir, el Estado es el autor ordinario de lo básico, estando legitimado para fijar «el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de constitucionalidad que establecen la distribución de competencias», pero esta definición estatal no vincula necesariamente al Tribunal Constitucional, ya que la finalidad de las bases debe ser asegurar los intereses generales superiores a las Comunidades Autónomas, permitiendo a éstas introducir sus propias peculiaridades.

En otra ocasión, en la Sentencia 49/1988, de 22 de marzo, tras señalar que las bases deben comprender normas organizativas, indica que «la calificación como básica de una norma por el legislador no supone por sí misma que esa norma tenga tal carácter», pues el concepto material implica dos requisitos: 1) las bases deben garantizar un mínimo común a todo el territorio, dirigido a asegurar los intereses generales, y 2) las bases pueden comprender regulaciones detalladas en aspectos concretos e incluso pueden incluir la potestad de dictar actos de ejecución. Pero esto último es excepcional, debiendo producirse únicamente cuando sea imprescindible para el ejercicio de las competencias estatales. Finalmente, habría que citar la Sentencia 69/1988, de 19 de abril, la cual señala que el concepto de bases debe garantizar «una definición clara y precisa de los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas que, siendo fácilmente reconocibles, evite la incertidumbre jurídica que supone para las Comunidades Autónomas asumir, sin dato orientativo alguno, la responsabilidad de investigar e indagar, en la masa ingente de disposiciones legislativas y reglamentarias estatales, una definición que es al estado a quien corresponde realizar por encargo directo de la Constitución».

Esta tesis se mantiene, en líneas generales, con muy pocas excepciones en toda la evolución de la jurisprudencia constitucional, simplemente con un matiz. Esta tesis, dice el Tribunal Constitucional, es susceptible de modulación en función de la materia de que se trate. Es decir, a lo mejor no es equivalente la concepción material en productos farmacéuticos a la de comercio exterior, o a la de cualquier otra materia. Y soy yo, llega a decir el Tribunal Constitucional, el que, con independencia de lo que diga el legislador -es decir, aunque el legislador diga que estamos ante una norma básica- puedo en último extremo decidir si esa decisión del legislador es o no conforme con la Constitución. Así, en la sentencia de 27 de junio de 1996 se afirma expresamente: “En estados como el nuestro de estructura territorial compleja, la exi-

gencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos para todo el territorio nacional es una proyección concreta mas general del principio de unidad que el artículo 2 de la Constitución consagra”.

La llamada concepción material de la legislación básica tiene como finalidad garantizar una uniformidad mínima en todo el territorio del Estado, evitando la introducción de factores de desigualdad, asegurando un nivel mínimo homogéneo, que, teóricamente, puede ser susceptible de mejora por parte de las Comunidades Autónomas, utilizando sus competencias de desarrollo normativo. Es decir, el concepto de uniformidad mínima no es incompatible con la existencia de mejoras, estableciéndose la distinción, no siempre compartida, dadas las coordenadas de realización y profundización de nuestro Estado Social de Derecho, entre normas mínimas estatales y normas de mejora autonómicas.

Esta tesis del Tribunal Constitucional suscita importantes reparos, como es lógico, entre las Comunidades Autónomas, porque se encuentran siempre en el principio de la ausencia absoluta de seguridad jurídica. Es decir, los diferentes operadores jurídicos, y entre ellos los operadores autonómicos, nunca saben qué es lo que va a decir el Tribunal Constitucional ante un recurso determinado, pronunciándose acerca si la Ley dictada por el Estado en cualquier materia es o no una legislación básica, porque no hay una doctrina uniforme en ese sentido. Y si la función del Tribunal Constitucional es evitar la ambigüedad permanente a la hora de determinar qué es lo básico, evidentemente con esta doctrina no se evita la ambigüedad permanente, sino que se fomenta o se mantiene esa ambigüedad. En resumen, lo básico será lo que yo, Tribunal Constitucional, diga en cada momento histórico concreto.

Más recientemente, esta polémica línea jurisprudencial parece haber hecho una pequeña excepción. Así ocurre en la sentencia 98/2004, de 25 de mayo, referida a una Ley canaria sobre productos farmacéuticos, sin que ello suponga afirmar que esta sentencia sea un ejemplo paradigmático de evolución jurisprudencial en sentido positivo. El caso versaba acerca de si el Gobierno canario era competente o no para financiar adicionalmente determinados productos farmacéuticos. En esta sentencia, el ponente inicial fue el magistrado y profesor Jorge Rodríguez Zapata, posteriormente sustituido por el entonces Presidente del Tribunal Constitucional, Manuel Jiménez de Parga, en un claro enfrenamiento entre las posiciones mayoritaria y minoritaria en el seno del Tribunal Constitucional.

Esta sentencia aborda el problema de la constitucionalidad del artículo 51 de la Ley del Parlamento de Canarias de 1996, que es la norma impugnada, en el sentido de si esta norma podía o no infringir el carácter unitario del Sistema Nacional de Salud y su régimen económico. Todo ello, en virtud de la concurrencia de una pluralidad de títulos competenciales del Estado (lo que obliga a delimitar –vía jurisprudencial- cual es el título de preferente aplicación), que es, como hemos visto, una de las características, y a la vez disfuncionalidades, de nuestro actual sistema de distribución competencial. Tal norma impugnada se acoge al proceso de suspensión del artículo 161.2 de la Constitución, y está en suspenso durante tres años, para más tarde

ser declarada conforme a la Constitución. Y esa norma se declara conforme a la Constitución siguiendo la doctrina mayoritaria que afirma: "...mantiene la misma tesis tradicional que el Tribunal Constitucional había venido manteniendo sobre el concepto de legislación básica del Estado..." Es decir, ese concepto material al que anteriormente nos hemos referido. En concreto, dice lo siguiente: "En segundo término, y en relación al concepto de bases, nuestra doctrina constitucional ha venido sosteniendo que por tales han de entenderse los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina al tiempo el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto. Con esa delimitación material de lo básico se evita que puedan dejarse sin ejercicio o cercenarse las competencias autonómicas, ya que el Estado no puede, en el ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, sino que debe dejar un margen normativo propio a la Comunidad Autónoma". Hasta aquí nada nuevo. Es decir, se mantiene la doctrina anterior.

Sin embargo, la argumentación de esa sentencia no concluye de conformidad con esa doctrina, aunque tampoco quiere apartarse radicalmente de la misma, y acaba afirmando que ese artículo 51 de la Ley del Parlamento de Canarias de 1996 admite dos interpretaciones, una conforme con la Constitución y otra no. Si se interpreta esa norma de conformidad con mi doctrina –parece decir el Tribunal- es constitucional. En el presente supuesto, se señala que "El precepto impugnado admite dos interpretaciones: partiendo de su estricta literalidad cabe entender que la norma recurrida atribuya al Gobierno de Canarias la posibilidad de regular, en el ámbito del servicio canario de la salud, la fijación de los precios de referencia (reacuérdesse que está referida a productos farmacéuticos) en relación a las diversas especialidades farmacológicas, sean cuales sean dichos precios, y en consecuencia, respeten o no los mínimos establecidos por la norma básica". Interpretada de este modo, la norma impugnada sería inconstitucional. Ahora bien, añade la sentencia, "En segundo lugar, cabe también efectuar una interpretación conforme a la Constitución, entendiendo que la facultad que atribuye al Gobierno de Canarias el artículo... lo es sólo para fijar precios de referencia, siempre que respete los mínimos establecidos por la normativa básica estatal". Así entendida, la Ley canaria es conforme con la Constitución.

Es decir, continúa manteniendo el concepto de bases que veníamos diciendo, y se apoya en un argumento que nada tiene que ver con la delimitación de competencias, cual es el principio de conformidad o no con la Constitución, para entender que esa norma suspendida durante 4 años, es conforme a la Constitución. Naturalmente, los votos particulares son muy beligerantes con esta doctrina. En concreto, hay un voto particular que formula el magistrado Vicente Conde, al cual se adhieren el actual Vicepresidente, Guillermo Jiménez, y Javier Delgado, donde se critica con ferocidad la doctrina mayoritaria del Tribunal. Y hay otro voto particular que formula el primitivo ponente, Jorge Rodríguez-Zapata, y al cual se adhiere Roberto García-Calvo, donde todavía se es más radical con esa doctrina del Tribunal -o, por mejor decir, de la posición mayoritaria del Tribunal Constitucional- viniendo a decir que

ese principio de conformidad o no con la Constitución, que es el instrumento con el que tiene que actuar todo Tribunal Constitucional y también todos los Tribunales ordinarios, no es "... no es un arreglo todo, que consista en corregir cualquier vicio de inconstitucionalidad de una Ley. La libertad (concluye este voto particular) de interpretar una Ley conforme a la Constitución no es libertar para crear o producir de nuevo dicha Ley conforme a la Constitución (es una facultad del órgano legislativo). No debe este Tribunal corregir o rectificar la obra del legislador". Dicho en otras palabras, no debemos hacer decir al legislador lo que el legislador no quiso decir.

Posiblemente haya otras sentencias en este sentido, que no he mencionado aquí. Pero ¿cuál es la idea de fondo? Que se sigue manteniendo la doctrina imperante desde el año 81 u 82 –desde aquella sentencia sobre las diputaciones catalanas– sobre lo que es la legislación básica. De hecho, con posterioridad a esa fecha, como hemos apuntado ya, otras importantes sentencias dictadas por nuestro Tribunal Constitucional se mantuvieron en la misma línea argumental (SSTC 141/1993, 203/1993, 102/1995, 163/1995, 197/1996, 50/1999). Para cambiar esta doctrina, esta sentencia parece encontrar –no sé si lo conseguirá o no– un nuevo argumento, cual es el principio de conformidad con la Constitución, que no tiene nada que ver con el tema que estamos planteando. Se trata, en suma, de corregir esa doctrina en el sentido no de que el Estado deje de dictar lo básico, que es competencia exclusiva suya, sino de que ese concepto de “básico” se adecue al principio de seguridad jurídica, para que, de este modo, los diferentes operadores jurídicos sepan a qué atenerse, y que no consista en el mantenimiento de un elevado grado de indeterminación o del sostenimiento de la ambigüedad permanente.

En conclusión, parece claro que el contenido material de lo básico no admite una construcción unitaria, dependiendo de la materia sobre la que se proyecta. Pero ello no debe impedirnos garantizar al máximo el principio de seguridad jurídica, con la finalidad de que los distintos operadores jurídicos, especialmente los de las Comunidades Autónomas sepan a qué atenerse en todo momento. Y es que no debemos olvidar que la prevalencia no afecta a la validez de la norma, sino a su aplicación preferente. El Tribunal Constitucional, con su necesario cambio de orientación jurisprudencial, y también los Tribunales ordinarios, están llamados a una importante misión: el evitar la ambigüedad permanente y garantizar, en la medida de lo posible, la seguridad jurídica. Con ello, lograremos, además de evitar la adopción de técnicas alternativas que tampoco parecen solucionar los problemas planteados, que las relaciones de integración entre los diversos ordenamientos, además de la existencia de otras cláusulas específicas, se produzcan de manera pacífica y consensuada, haciendo así realidad el principio de unidad a que responde nuestro modelo de Estado.

Ciertamente resulta difícil mantener un concepto de “bases” que no tenga un carácter material. Pero también es cierto que el mantenido hasta el momento presente ha condicionado el ejercicio de las competencias autonómicas, las cuales se han visto “interferidas” por la legislación básica estatal, que continúa sin tener un alcance claro y limitado. En efecto, el Estado, en vez de limitar sus competencias básicas, ha efectuado una regulación pormenorizada, descendiendo muchas veces a cuestio-

nes de detalle, en pretendida defensa del interés general, dando lugar a una regulación excesivamente uniforme e impidiendo un desarrollo normativo propio y diferenciado por parte de las Comunidades Autónomas. La legislación básica debe ser una norma principal, que garantice el principio de seguridad jurídica en defensa del interés general.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

Resultan ciertas las disfuncionalidades, anteriormente expuestas, de nuestro actual sistema de reparto competencias, pero también es cierto que las diferentes alternativas al mismo no dejan de plantear importantes problemas jurídicos y políticos. Por otro lado, no debemos olvidar que, en buena técnica jurídica, antes de proponer alternativas radicales al modelo establecido, resulta mucho más adecuado agotar todas las posibilidades existentes, supuesto éste que todavía no se ha producido. Todo ello, dentro de un esquema de integración supranacional, actualmente caracterizado por el proceso de ratificación de la Constitución europea, cuyo reparto competencial se caracteriza por los siguientes principios:

1º. El principio de atribución, en cuya virtud La Unión actúa dentro de los límites que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución, supuesto que no coincide con el artículo 149.3 de nuestra Constitución. Es decir, toda competencia no atribuida expresamente a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

2º. Principio de subsidiaridad, en virtud del cual La Unión, en los casos que no sean de su exclusiva competencia, únicamente intervendrá en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados suficientemente por los Estados miembros.

3º. El principio de proporcionalidad, conforme al cual la actuación de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos previstos en la Constitución.

Estos dos últimos principios son desarrollados en el Protocolo correspondiente, contemplado importantes previsiones sobre la celebración de consultas a los Parlamentos nacionales (el llamado mecanismo de alerta temprana o rápida), los cuales pueden dirigir un mensaje motivado, previa consulta a los Parlamentos regionales, sobre la adecuación del proyecto al principio de subsidiariedad, contemplándose, asimismo, la competencia del Tribunal de Justicia sobre la vinculación a dicho principio de un acto legislativo europeo.

Al propio tiempo, se establecen tres tipos de competencias:

a) Competencias exclusivas de la Unión, en las cuales únicamente esta podrá legislar y adoptar acuerdos jurídicamente vinculantes, pudiendo los Estados intervenir siempre que sean facultados por la Unión o para aplicar sus actos. Las

materias (art. I-13) sobre las que recaen competencias exclusivas son las siguientes: unión aduanera, normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común y política comercial común, así como la celebración de un acuerdo internacional en determinadas circunstancias.

b) Competencias compartidas con los Estados miembros, pudiendo ambos legislar y adoptar acuerdos jurídicamente vinculantes. Los Estados ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla. El art. I-14 enumera las materias sobre las que recae este tipo de competencia: mercado interior, la política social en los aspectos definidos en la Parte III, la cohesión económica, social y territorial, el medio ambiente, la protección de los consumidores, agricultura y pesca con exclusión de los recursos biológicos marinos, los transportes, las redes transeuropeas, la energía, el espacio de libertad, seguridad y justicia, y los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública en los aspectos definidos en la Parte III. Este listado, frente al de las competencias exclusivas y el de las medidas de apoyo, tiene un carácter meramente indicativo. Junto a ello hay que añadir las competencias de la Unión en los ámbitos de investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio (art. I-14.2) y en los ámbitos de cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria (art. I-14.3.). También habría que incluir la coordinación de las políticas económicas y de empleo (art. I-15) y la política exterior y de seguridad común (art. I-16).

c) Competencias para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento, que afecta a materias tales (art. I-17) como protección y mejora de la salud humana, industria, cultura, turismo, educación, juventud, deporte y formación profesional, protección civil y cooperación administrativa.

Finalmente, el art. I-18 contiene la llamada cláusula de flexibilidad, mediante la cual cuando se considere necesario una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos de la Constitución, sin que esta haya previsto los poderes de actuación necesarios, el Consejo de Ministros adoptara las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento.

Somos conscientes de que la Unión Europea es una organización internacional y no un Estado, sin que esta naturaleza se vea alterada por la aprobación de la Constitución Europea. Es decir, no siempre sus principios inspiradores y de delimitación competencial pueden ser trasladados a los Estados miembros. Pero también es cierto que algunos de ellos también pueden ser tenidos en cuenta tanto en el actual proceso de reforma constitucional como de reformas estatutarias. En todo caso, nada parece impedir que los actuales procesos de reforma estatutaria se adecuaran y asumieran, al menos parcialmente, alguno de los principios de este reparto competencial, produciéndose de este modo una auténtica europeización de los mismos. No parece ser esta línea a seguir. Los diferentes operadores jurídicos están tratando de

llevar a cabo reformas estatutarias de forma independiente y no coordinada, como si los Estatutos de Autonomía no formasen parte de un ordenamiento jurídico mas general, cuya funcionalidad puede ponerse en entredicho.

Las diversas fuerzas políticas, o los diversos operadores jurídicos que están ahora tratando de modificar sus Estatutos de Autonomía como si fueran su exclusiva norma y no afectase al resto del ordenamiento jurídico del Estado ¿aceptarían un sistema de reparto competencial semejante? ¿O tenemos que asistir al espectáculo de una nueva manifestación de la llamada Ley del Péndulo? Como resulta que el Estado dispone de títulos competenciales que pueden incidir en las competencias, incluso exclusivas, de las Comunidades Autónomas, impidiendo a estas, incluso con un elevado grado de asunción competencial, la adopción de políticas publicas propias sobre sectores homogéneos, y como resulta que nuestra jurisprudencia constitucional ha consolidado una doctrina restrictiva de lo que sea la legislación básica, quebrantando gravemente el principio de seguridad jurídica, la única solución es determinar, a través de los Estatutos de Autonomía, lo que sea la legislación básica del Estado, cuestión esta que un Estatuto no puede hacer por tratarse de una competencia exclusivamente estatal.

#### **V. BIBLIOGRAFÍA.**

La bibliografía básica, además de los diferentes Manuales, estudios Monográficos sobre los diferentes Estatutos de Autonomía, y comentarios jurisprudenciales sobre las sentencias más significativas, utilizada para la elaboración de las páginas anteriores es la siguiente:

AGUADO C.: “El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado”, REP, num. 98, 1997, Págs. 137 y ss. y “El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico”, Madrid 1996.

BALAGUER CALLEJON, F.: “La constitucionalización del Estado autonómico”, en Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario, núm. 9, 1997.

BAYONA A. (dir.): “Informe sobre la reforma del estatuto”, Barcelona 2003.

BARNES, J.: “Legislación básica y Estatuto de Autonomía”, en la obra colectiva “Estudios sobre la reforma del Estatuto”, Barcelona 2004.

BLASCO ESTEVE, A.: “Normas básicas y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas”, REDA, núm. 29.

CAAMAÑO, F.: “El abandono de lo básico: Estado autonómico y mitos fundacionales”, Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario, núm. 12-13, 2000-2001.

CASTELLA ANDREU, J.M.: “La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, Barcelona 2004.

DIEZ-PICAZO, LM. : “Ley autonómica y ley estatal”, REDC, núm. 25, 1989.

GARRIDO, F: “El desarrollo legislativo de las normas básicas y las leyes marco estatales para las Comunidades Autónomas”, RAP, núm. 94

GOMEZ FERRER, R.: “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, RAP núm. 113, 1987

GUTIERREZ LLAMAS: “Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía”, Madrid 1991.

JIMENEZ CAMPO; J.: “¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico”, REDC, núm. 27

LEGUINA, J.: “Notas sobre los principios de competencia y prelación en la legislación compartida”, REALA, núm. 238, 1993

PEREZ CALVO, A. (Dir): “Normativa básica en el ordenamiento jurídico español”, Madrid 1990