

Interpretación y determinación del alcance de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado

Tomás de la Quadra-Salcedo
Janini

Facultad de Derecho
Universidad Autónoma de Madrid

*Abstract**

Una de las cuestiones fundamentales a la que debe responder la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña es la de si es conforme con la Constitución que un Estatuto de Autonomía determine, con ocasión de atribuir competencias a la Comunidad Autónoma, el alcance de las competencias reservadas al Estado por la propia Constitución.

La Constitución que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance de tales materias. Ello supone que el alcance de las materias atribuidas al Estado requiere de interpretación. Interpretación que, ciertamente, le puede corresponder hacer en primera instancia y de modo preliminar al legislador estatutario en trance de atribuir competencias a la Comunidad Autónoma. Interpretación ésta del legislador estatutario que, sin embargo, no puede vincular al legislador estatal, pues las competencias del Estado no son renunciables, y por supuesto no puede vincular a aquel que en nuestro sistema constitucional es el máximo intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional.

The Constitutional Court must decided in the next weeks if the new Autonomous Statute of Catalonia is in accordance with the Constitution when it tries to determined the reach of the competences constitutionally reserved to the Central State.

The Constitution that has established the central competences has not defined their meaning, meaning that requires an interpretation. Interpretation that could be made in first instance by the Autonomous Statute when attributes competences to the Autonomous Community. Interpretation, however, that could not bind the central State legislator and, of course, either the Constitutional Court, supreme constitutional interpreter.

Title: The interpretation and the determination of the Central State competences

Palabras Clave: distribución de competencias, Estatutos de Autonomía, interpretación de la Constitución

Keywords: competences distribution, Autonomous Statutes, constitucional interpretation

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del MEC "La apropiación estatutaria de la jurisprudencia constitucional sobre competencias: posibilidades y límites" (ref. DER2008-05693/JURI) que dirige el Prof. Solozábal Echavarría.

Sumario

1. Introducción
2. Los argumentos jurídico-doctrinales que sostendrían la posibilidad de que el Estatuto de Autonomía pueda determinar, modular o concretar el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado por el artículo 149.1 CE
3. La supuesta aceptación de tales argumentos en la STC 247/2007, de 12 de diciembre
4. Interpretar el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado no es lo mismo que determinar el alcance de las mismas
5. Aspectos abiertos y aspectos imprecisos de nuestro régimen autonómico. La función de complemento constitucional del Estatuto de Autonomía de algunos de los aspectos abiertos (no todos) pero no de los imprecisos
6. Tabla de sentencias
7. Bibliografía

1. Introducción

Una de las cuestiones fundamentales a la que debe responder el Tribunal Constitucional en la esperada sentencia sobre la conformidad con la Constitución del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña es la de si es conforme con la norma fundamental que un Estatuto de Autonomía determine, con ocasión de atribuir competencias a la Comunidad Autónoma, el alcance de las competencias reservadas al Estado por la propia Constitución.

La argumentación contenida en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por Aragón contra determinados artículos del nuevo Estatuto de Autonomía de Valencia, ha generado cierta perplejidad en la doctrina científica como consecuencia de haberse interpretado que el Tribunal Constitucional habría ya aceptado en ella la capacidad de los Estatutos de Autonomía para determinar, en buena medida, el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado.

De ser ello cierto, no es posible negar que nos encontraríamos ante una “reconstrucción de las bases jurídico-constitucionales del sistema autonómico a partir de una nueva interpretación de los elementos vertebrales del sistema”¹, sin embargo, hay que poner en cuestión que realmente el Tribunal Constitucional haya admitido en la STC 247/2007 la capacidad del Estatuto de Autonomía para determinar el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado.

Antes de examinar lo afirmado por el Tribunal Constitucional en su STC 247/2007 y analizar si sería conforme con la Constitución la determinación, por un Estatuto de Autonomía, del alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado, se hace necesario considerar algunos de los antecedentes de la cuestión.

2. Los argumentos jurídico-doctrinales que sostendrían la posibilidad de que el Estatuto de Autonomía pueda determinar, modular o concretar el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado por el artículo 149.1 CE

La conformidad con la Constitución de una eventual determinación, modulación o concreción por el Estatuto de Autonomía del alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado en el artículo 149.1 CE ya se trató de sostener en el Informe del Institut d'Estudis Autonòmics de 2003², Informe que hay que recordar que constituyó una importante referencia para el proyecto de reforma de Estatuto finalmente aprobado por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005.

¹ FERNÁNDEZ FARRERES (2008, p. 17).

² Informe sobre la Reforma del Estatuto publicado por la Generalidad de Cataluña, Barcelona, (2003).

En el Informe de 2003 del Institut se señalaba que el hecho de que el artículo 149.1 CE, que enumera las competencias exclusivas del Estado, puede tener varias lecturas a los efectos de la articulación final de la distribución de competencias, como consecuencia de que aquel artículo opera con cláusulas generales que permiten diversas aplicaciones, permitiría a los Estatutos de Autonomía asumir *un papel principal* a la hora de determinar una concreta lectura entre las varias constitucionalmente posibles de la distribución de competencias.

El Informe fundamenta su concepción en la idea del Estatuto de Autonomía como norma que complementa las previsiones competenciales de la Constitución tal como se deduce del artículo 147.2.d) cuando establece la función del Estatuto³.

Para sostener la capacidad del Estatuto de Autonomía de determinar una concreta lectura entre las varias constitucionalmente posibles del alcance de las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1, el Informe alude a la propia jurisprudencia constitucional que, según el propio Informe, habría llegado a atribuir a los Estatutos efectos moduladores de las competencias estatales del artículo 149.1 CE. Esta posibilidad interpretativa, se afirma en el Informe del Institut, debía admitirse sin especial dificultad, “especialmente cuando el Tribunal Constitucional ha aceptado en diversas ocasiones la incidencia que puedan tener los Estatutos sobre las competencias exclusivas del Estado, llegando incluso a considerar que aquéllos pueden modular para una Comunidad Autónoma concreta, los efectos de las competencias exclusivas del Estado (SSTC 214/1989; 140/1990; 109/1998 y 22/1999)”⁴.

³ De acuerdo con el 147.2.d) “Los Estatutos de Autonomía deberán contener...las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución”

⁴ Esta interpretación de la capacidad del Estatuto de Autonomía de determinar una concreta lectura entre las varias constitucionalmente posibles del alcance de las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1, según el informe, “tendría una fundamentación adicional en el reconocimiento de los derechos históricos de Cataluña y produciría el efecto especialmente importante de limitar la aplicación de la legislación básica estatal, que debería respetar esta garantía estatutaria”. Sin embargo, en la jurisprudencia citada por el Informe deben diferenciarse dos tipos de sentencias en función del argumento jurídico que fundamente la modulación del alcance de las competencias exclusivas estatales. Así, en un primer tipo de sentencias, el Tribunal Constitucional parece asumir las consecuencias moduladoras que los derechos históricos, actualizados en el Estatuto, pueden tener sobre las competencias estatales para determinar lo básico del artículo 149.1 CE (tal sería el caso de las SSTC 214/1989 y 140/1990). En un segundo tipo de sentencias, el Tribunal Constitucional parece admitir la posibilidad de que los Estatutos modulen las competencias estatales del artículo 149.1 CE incluso fuera del contexto de la actualización de los derechos históricos, si bien a este segundo tipo únicamente pertenece una sentencia, la STC 109/1998, que resolvía un supuesto muy específico del que difícilmente es posible derivar una jurisprudencia general. Respecto al primer grupo el Informe no resalta, sin embargo, que en la propia Sentencia 214/1989 el Tribunal Constitucional circunscribe la posibilidad de que se excepcione la aplicación de lo básico, tal y como es definido por el Estado, únicamente al supuesto de que ello se fundamente en los derechos históricos. Por lo tanto la modulación de la competencia estatal para determinar lo básico se considera una excepción, que de alguna manera, está amparada por la propia Constitución en su Disposición Adicional Primera. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la Disposición Adicional Primera de la Constitución sólo reconoce la titularidad de los derechos históricos a los territorios forales (País Vasco y Navarra) STC 76/1988. Las demás Comunidades, por ejemplo Cataluña, pueden ser titulares de derechos históricos de otra clase (derechos civiles forales de acuerdo con el art. 149.1.8 CE) por lo que el argumento del Informe que se refiere a la posibilidad de que el

Los Estatutos de Autonomía tendrían, así, de acuerdo con el Informe de 2003, la capacidad de precisar, en el respectivo territorio autonómico, los efectos aplicativos de las competencias estatales. El Estatuto de Autonomía se constituiría en una norma que, indirectamente, concreta el propio contenido y alcance de las competencias exclusivas reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE.

La propuesta del Informe de 2003 tuvo su plasmación efectiva en el proyecto de reforma de Estatuto de Autonomía aprobado por el Parlamento de Cataluña.

La técnica jurídica utilizada en el proyecto y mantenida en buena medida en el texto finalmente aprobado por las Cortes Generales consistió en delimitar con precisión el alcance funcional y material de las competencias atribuidas a la Generalitat a través de una exhaustiva enumeración de materias y submaterias con el propósito de determinar indirectamente el alcance de algunas de las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE. Igualmente, se trató de determinar el alcance de la competencia del Estado sobre lo básico definiendo las bases “como principios o mínimo común normativo recogido en normas con rango de ley”.

La finalidad fundamental explícitamente pretendida con la técnica utilizada en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña habría sido el denominado “blindaje” de la capacidad de la Comunidad Autónoma para establecer políticas propias. “Blindaje” que se considera necesario promover ante el permanente riesgo invocado de que el ámbito de decisión propio de la Comunidad Autónoma se vea afectado por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias. En esta línea el Informe del Institut d’Estudis Autònoms sobre la reforma del Estatuto de 2003 denunciaba que la amplia lectura de los títulos competenciales estatales que habría realizado el legislador estatal a lo largo de los años, con la aceptación del Tribunal Constitucional, habría terminado afectando a la capacidad efectiva de la Generalidad para decidir sus propias políticas.

La conformidad con la Constitución de una concreción del alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado por un Estatuto de Autonomía fue asimismo afirmada por el Dictamen 269 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 1 de septiembre de 2005 que dictaminó sobre el proyecto de nuevo Estatuto. Así, en relación con la determinación del alcance de la legislación básica reservada constitucionalmente al Estado el Consell Consultiu afirmó que “en defecto de una definición de las bases estatales contenida en la propia Constitución vigente, lo que seguramente hubiera sido más coherente con la lógica jurídica de un Estado políticamente descentralizado; en defecto, también, de una reforma constitucional en el mismo sentido, hay que concluir que no hay impedimento constitucional explícito para que esta tarea de concreción la cumpla el Estatuto de Autonomía”. Para el Consell, “cuando la Constitución da margen para más de una solución, el Estatuto dispone de un cierto campo de elección”.

Estatuto de Autonomía de Cataluña module el alcance de las competencias estatales no puede ser acogido. Sobre lo discutible de basar en la jurisprudencia constitucional referida la capacidad del Estatuto de Autonomía de modular el alcance de las competencias exclusivas del Estado ver QUADRA-SALCEDO JANINI (2004, pp. 149 a 152).

Afirma el Profesor VIVER, articulador fundamental de la propuesta de reforma, que “la premisa de la que se parte en la propuesta de reforma catalana es la de que esta operación debe hacerse respetando escrupulosamente lo que la Constitución ha establecido. Ello supone que los Estatutos no pueden regular directamente el contenido de las competencias estatales, pero sí pueden condicionar su aplicabilidad o su eficacia territorial en el ámbito de la CA al precisar el alcance de las competencias autonómicas”⁵.

Para VIVER “del hecho de que las competencias del Estado sean las del art. 149.1 CE no se infiere de forma automática ningún veto constitucional a la posibilidad de realizar mediante una reforma estatutaria una redistribución competencial o, más concretamente, una redefinición del contenido de las competencias, pues la Constitución, también los artículos referidos al sistema de distribución de competencias y más concretamente el art. 149.1 CE, puede ser concretada o interpretada de formas muy distintas a como ha sido interpretada hasta la actualidad; la concreción actual es una de las constitucionalmente posibles, pero hay otras concreciones también perfectamente constitucionales”.

Afirma VIVER que las propuestas de reforma estatutaria no pretenden “reinterpretar”⁶ los conceptos constitucionales utilizados en el sistema de reparto competencial, sino concretar o completar lo que la Constitución ha dejado abierto cuando establece las reglas y los principios que rigen el sistema de reparto competencial. No se trata de modificar por medio de los Estatutos lo que la Constitución ya ha establecido, sino de concretar algunos de los muchos aspectos de este sistema que el Texto constitucional no ha cerrado”⁷.

⁵ La posición de Viver se encuentra esencialmente desarrollada en VIVER I PI-SUNYER (2005a y 2005b, p. 11).

⁶ También utiliza este término el profesor Francisco Balaguer en BALAGUER CALLEJÓN (2005). Para Viver, en definitiva, “el hecho de que las competencias estatales del art. 149.1 CE hayan ido adquiriendo un determinado contenido, no significa, desde la perspectiva jurídica, que ese contenido no pueda modificarse respetando estrictamente lo previsto en la Constitución. Y es que, en rigor si esa reforma de los contenidos de las competencias estatales se realizan respetando determinados límites constitucionales, lo que en realidad se redefine no es la Constitución, sino la concreción o la interpretación de la Constitución realizada por el legislador estatal ordinario. La propuesta de una nueva definición del contenido de las competencias autonómicas e, indirectamente, de las estatales, si se hace respetando los límites constitucionales no supone ni una redefinición de la Constitución ni una reforma encubierta de la misma, sino una redefinición de la definición efectuada por el legislador estatal ordinario de lo establecido de forma genérica por la Constitución” VIVER I PI-SUNYER (2005a).

⁷ Frente a esta concepción Ortega afirma que la Constitución, “obra directa del poder constituyente”, ya ha realizado el “reparto competencial” y, muy especialmente, ya ha atribuido al Estado sus competencias (en el artículo 149 CE) y éste no necesita de los Estatutos de autonomía para poderlas ejercer. Afirma que en nuestro ordenamiento jurídico existe una reserva de Constitución en esta materia, en el sentido de que los Estatutos no pueden regular ni modular el alcance de las competencias estatales, ya que en caso contrario estarían haciendo de LOAPAS invertidas, reformando de manera encubierta la Constitución y ocupando el lugar que corresponde al poder constituyente. ORTEGA (2005). La idea de que las reformas estatutarias en curso y, especialmente, la catalana comportan una reforma encubierta de la Constitución se reitera, por ejemplo, en los trabajos de BALAGUER CALLEJÓN (2005) y TAJADURA TEJADA (2005).

Toda la construcción de VIVER, trasladada al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, se fundamenta en la afirmación de que puesto que en nuestro ordenamiento la Constitución al atribuir al Estado sus competencias no las ha delimitado de forma completa y acabada, los Estatutos pueden completar esa labor constitucional inacabada precisando el alcance de las competencias autonómicas y con ello indirectamente el de las competencias estatales⁸, pues la interpretación, entre las varias constitucionalmente posibles, que se hiciese en el Estatuto de Autonomía del alcance de las competencias del Estado vincularía al propio Estado y al Tribunal Constitucional, blindándose así el ámbito propio de decisión autonómico.

Según VIVER, la apertura de la Constitución en este punto se viene concretando, hasta ahora, por el legislador estatal ordinario con ocasión del ejercicio de las competencias estatales, lo que produce la concreción unilateral del alcance y contenido de sus competencias⁹. Se propone que la delimitación última de las competencias no corresponda necesariamente al legislador estatal ordinario sino que en esta labor pueda intervenir el legislador estatal estatutario¹⁰.

⁸ Para Viver la Constitución ha dejado abiertas cuestiones tan trascendentales como, por ejemplo, el concepto de competencia básica estatal, que es una de las categorías sobre las que pivota todo el sistema constitucional de distribución de competencias: ha dejado abiertos aspectos tan importantes como la determinación de si las bases son principios o reglas concretas; si deben contenerse en leyes o pueden establecerse mediante reglamentos o simples actos administrativos; si son de aplicación directa o para ello se precisa la interposición de la legislación de desarrollo, etc.

Pero no sólo respecto de del alcance funcional de las bases la Constitución ha dejado aspectos sin cerrar; respecto de las materias competenciales el Texto constitucional ha utilizado conceptos que sin duda tienen un núcleo que no admite discusión en cuanto a las actividades públicas que deben incluirse en él, pero junto a ese núcleo existen ámbitos de contenido difuso e indeterminado que fácilmente se solapan entre materias competenciales colindantes y en los que, en consecuencia, resulta problemático el encuadramiento de una actividad pública en una u otra competencia. VIVER I PI-SUNYER (2005a y 2005b)

⁹ Según Viver, lo que la Constitución ha dejado abierto el legislador estatal lo cierra y lo hace con valor de parámetro de constitucionalidad. Y eso equivale a dejar a disposición del legislador ordinario estatal la definición, unilateral y jerárquicamente supraordenada, de una parte muy importante del sistema de reparto de competencias ya que las leyes estatales al concretar con carácter supraordenado los aspectos que la Constitución ha dejado abiertos actúan en la práctica, según Viver, como poder constituyente: lo que la Constitución no ha cerrado, lo cierra la ley estatal ordinaria con preceptos que se convierten en canon de validez de los poderes constituidos -los legisladores autonómicos, entre otros-. Considerar que esa concreción debe hacerla el legislador estatal ordinario al ejercer sus competencias supone, según Viver, desequilibrar la posición de relativa equiordenación que en relación con la distribución de los ámbitos competenciales debe existir entre el legislador estatal y el autonómico, equiordenación que no es incompatible con la posición de preeminencia que corresponde al Estado, por ejemplo, como titular del poder reforma constitucional. VIVER I PI-SUNYER (2005a y 2005b)

¹⁰ La idea la encontramos igualmente desarrollada en el Dictamen 269 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 1 de septiembre de 2005 que dictaminó sobre el proyecto de nuevo Estatuto cuando afirma en su p. 40 que “en realidad, esta función de definición o concreción de los aspectos materiales y funcionales que caracterizan cada una de las competencias la han realizado hasta ahora las leyes básicas estatales, desconstitucionalizando el proceso de descentralización política. Por lo tanto, nada impide que la tarea de definición competencial la lleven a cabo los propios estatutos, en su condición de norma institucional básica, es

La primera consecuencia que se pretende extraer de la metodología utilizada en el nuevo Estatuto sería que éste realizaría -indirectamente al hilo de atribuir competencias a la respectiva Comunidad Autónoma- una de las interpretaciones constitucionalmente posibles del alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado con lo que, en principio, ninguna tacha de inconstitucionalidad podría hacerle el Tribunal Constitucional al Estatuto, pues se afirma que se está dando a la competencia estatal una de las interpretaciones constitucionalmente posibles.

La segunda consecuencia que se pretende derivar de la metodología utilizada sería que la interpretación indirecta realizada por el Estatuto de Autonomía del alcance de la competencia estatal vincularía en el futuro al propio Estado que no podría ejercer la competencia constitucionalmente atribuida de manera contradictoria con la interpretación del alcance de la misma realizada en el Estatuto, pues éste ya habría determinado cual, de entre las distintas interpretaciones constitucionalmente posibles del alcance de una competencia estatal, es la "correcta", vinculando así al Estado y al Tribunal Constitucional -siempre claro de que se trate realmente de una interpretación de las constitucionalmente posibles del alcance de una competencia estatal-. La interpretación en el Estatuto del alcance de las competencias estatales supondría entonces que el Estatuto de Autonomía se constituiría en una norma parámetro para juzgar la validez de la actuación del Estado. Las competencias exclusivas del Estado se encuentran enumeradas en la Constitución, en el artículo 149.1 CE, pero la definición, determinación o concreción de su alcance para cada Comunidad Autónoma estaría fijada en el Estatuto de Autonomía respectivo.

A la hora de actuar en ejercicio de sus competencias constitucionalmente reservadas, el Estado se vería condicionado por la interpretación que del alcance de las mismas se haya dado en el Estatuto de Autonomía. Se debería, así, interpretar la Constitución, en este punto abierta, de conformidad con cada Estatuto de Autonomía que ha precisado en su respectivo ámbito

decir, de norma estatal a través de la cual se concretan los mandatos constitucionales en materia de competencias". Para Viver frente quienes sostienen que los Estatutos no pueden contribuir a delimitar el contenido funcional y material de las competencias porque si lo hacen ocupan el lugar del poder constituyente, la interposición de los Estatutos en la delimitación del alcance de las competencias es la única manera de hacer efectivo el objetivo de reforzar la constitucionalización del sistema de distribución de competencias.

Más recientemente el Profesor Carrillo ha resumido en tres los argumentos del Parlamento de Cataluña en defensa de la constitucionalidad de los preceptos estatutarios que modulan el alcance de las competencias reservadas al Estado: "1) En primer lugar el carácter abierto del Título VIII de la Constitución, que permite sostener que el Título VIII de la Constitución no quedó cerrado por la Norma Suprema ni tampoco fijó un criterio metodológico sobre la determinación de las competencias. En este sentido la delimitación material y funcional supone un esfuerzo para detallar unos enunciados competenciales más precisos y concretos en observancia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); 2) el artículo 149.1 CE es un precepto abierto a la disponibilidad del legislador estatuyente, como se desprende del principio dispositivo y del artículo 147.2.d CE; 3) el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional debe limitarse al ámbito de los conflictos de competencia, pero no obstante es preciso señalar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no tiene un valor absoluto ni inmutable". CARRILLO (2009).

territorial la norma fundamental al realizar, se afirma, una elección de una de las interpretaciones constitucionalmente posibles de la misma. El Estado al ejercer las competencias constitucionalmente atribuidas deberá adecuarse a la interpretación del alcance de las mismas realizada en el Estatuto, pues en caso contrario su actuación sería contraria a la Constitución.

Argumento adicional para reforzar la supuesta vinculación del Estado -y del Tribunal Constitucional si se trata de una de las interpretaciones constitucionalmente posibles- a la interpretación del alcance de sus competencias realizada indirectamente en el Estatuto de Autonomía es que el propio Estado ha consentido tal interpretación del alcance de las competencias constitucionalmente reservadas pero no suficientemente definidas, al ser él, el Estado, sujeto activo en la aprobación del Estatuto de Autonomía mediante la participación de las Cortes Generales en el proceso de elaboración del mismo.

3. La supuesta aceptación de tales argumentos en la STC 247/2007, de 12 de diciembre

El Tribunal Constitucional en su STC 247/2007 que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por Aragón contra determinados artículos del nuevo Estatuto de Autonomía de Valencia ha señalado que “el art. 149.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre una relación de materias (“materias siguientes”)...; “materias” cuyo contenido sólo se enuncia, es decir, no se describe ni se delimita (por ejemplo, “relaciones internacionales”, “Defensa y Fuerzas Armadas” o “Administración de Justicia”: entre otras)”.

El Tribunal Constitucional recuerda que “la competencia exclusiva estatal se refiere en ocasiones a la totalidad de la materia enunciada en los términos generales descritos, pero en otros casos incluye sólo la “función” relativa a dicha materia, función que alcanza, o bien a la “legislación básica” (o “bases” o “normas básicas”), o bien a la “legislación”, siendo así que tampoco se determina el contenido o alcance de dichas funciones”.

Tras afirmar que el alcance, material y funcional, de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE no se describe, delimita o determina en la norma fundamental, afirma que “la Constitución, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquélla, ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance, lo que, en última instancia, sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción”.

De este último párrafo transcrito se desprende que la concreción del alcance de las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE, que no se encuentran, según el Tribunal, constitucionalmente especificadas en su contenido y alcance, corresponde precisarlo, en última instancia, sólo al propio Tribunal Constitucional lo que se opondría a la argumentación realizada en el Informe del Institut d'Estudis Autonòmics de 2003 en relación a la capacidad de los

Estatutos de Autonomía de asumir el papel *principal* a la hora de determinar una concreta lectura entre las varias constitucionalmente posibles de la distribución de competencias.

¿De dónde proviene entonces la extendida afirmación de que la STC 247/2007 habría admitido la capacidad de los Estatutos de Autonomía para determinar, en buena medida, el alcance de las competencias reservada constitucionalmente al Estado? Un pronunciamiento aparentemente nítido como el transcrito se ve contaminado por otras afirmaciones realizadas en esa misma sentencia.

Así, en un momento dado el Tribunal Constitucional afirma que “el Estatuto de Autonomía puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, *con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras (...)* Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su *recognoscibilidad* como institución”.

Denuncia FERNÁNDEZ FARRERES que “el Tribunal Constitucional introduce un concepto de nuevo tipo en el ámbito de la definición material de las competencias de contenido ciertamente genérico y seguramente poco preciso, como es el de la *recognoscibilidad*, que hasta ahora se había aplicado en el marco de algunos principios constitucionales, como es el relativo a la garantía institucional de la autonomía local”¹¹.

Novedad de bulto para Fernández Farreres que supondría la desconstitucionalización de la delimitación de competencias al asumir que “la gran amplitud de la que gozan los Estatutos de Autonomía para interpretar el alcance de las competencias que al Estado le reserva el artículo 149.1 de la Constitución tendría únicamente un límite: no quebrantar el marco del artículo 149.1 desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su *recognoscibilidad* como institución”. En su opinión tras la STC 247/2007 nada debe impedir que los Estatutos de Autonomía puedan atribuir a las competencias estatales del artículo 149.1 CE unos u otros contenidos “ya que el único límite constitucional es que las mismas no devengan irreconoscibles”.

En la misma línea, para TORNOS en la STC 247/2007 parece querer decirse que “cada materia del artículo 149.1 constituye una institución protegida constitucionalmente, de forma que no puede desaparecer en manos del legislador estatuyente. Pero la teoría de la garantía institucional es una teoría de mínimos, ya que trata de salvar “lo que permita la *recognoscibilidad*” de la institución, su núcleo duro. Por tanto parece que con esta construcción se deja a los Estatutos un notable margen de actuación. Mientras no desaparezca la competencia estatal, su alcance puede ser sustancialmente reducido”¹².

¹¹ FERNÁNDEZ FARRERES (2008).

¹² TORNOS MAS (2008).

De la misma manera, parece interpretar la STC 247/2007 CARRILLO, que ha considerado que el Tribunal “avala la potestad autonómica para, a través del Estatuto, concretar tanto material como funcionalmente el alcance de sus competencias. Lo cual no será óbice, para que en cada caso concreto, la adecuación de dicha concreción a la CE sea apreciada por la jurisdicción constitucional. Pero lo que no cuestiona el TC (en la STC 247/2002) es que el legislador estatuyente pueda llevar a cabo dicha operación de concreción y, por tanto, niega que de la misma pueda derivarse una ilegitimidad constitucional consistente en determinar, desde la Comunidad Autónoma, una delimitación del alcance de lo básico”¹³.

En el mismo sentido parece entender la STC 247/2007 MUÑOZ MACHADO, para quién la sentencia ha reconocido una decisiva función interpretativa al Estatuto en materia de distribución de competencias¹⁴.

Tal interpretación de lo que supuestamente diría la STC 247/2007 es, sin embargo, rechazada por el Profesor ARAGÓN, que como Magistrado del Tribunal Constitucional se debe considerar un interprete privilegiado de la sentencia, que recuerda que la afirmación que cierra el fundamento jurídico 10: “los Estatutos de Autonomía no pueden impedir el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el artículo 149.1 CE” supone establecer que los Estatutos de Autonomía no pueden delimitar las competencias exclusivas del Estado¹⁵. Interpretación ésta que compartimos y que, además, consideramos acorde con el sistema de descentralización establecido en nuestra Constitución.

Sea como fuere, lo que es evidente es que la STC 247/2007, como demuestran las discrepantes interpretaciones que de la misma se han dado, no ha sido lo suficientemente clara como para pacificar la cuestión puesta sobre la mesa: la de si un Estatuto de Autonomía puede determinar, modular o concretar el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado en el artículo 149.1 CE. Cuestión a la que consideramos que se le debe dar una respuesta negativa como trataremos de demostrar en el resto de estas páginas.

¹³ CARRILLO (2009).

¹⁴ MUÑOZ MACHADO (2009, p. 325).

¹⁵ ARAGÓN REYES (2008, pp. 149-152), que cita literalmente la última frase del FJ 10 de la STC 247/2007, cuyo tenor es: “lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución”.

4. Interpretar el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado no es lo mismo que determinar el alcance de las mismas

Expuestos los argumentos en favor de la capacidad del Estatuto de Autonomía para determinar, concretar o modular el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado y examinado lo dicho por el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007 se hace necesario ahora analizar las razones por las que consideramos que un Estatuto de Autonomía no puede determinar, concretar o modular el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado.

Es evidente que el legislador estatutario debe necesariamente partir de una interpretación de la Constitución (y por tanto de una interpretación del alcance de las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE) para realizar su función de distribución de competencias, pero esa interpretación que el Estatuto haga del alcance de las competencias del Estado en ningún caso vinculará al Tribunal Constitucional ni al propio Estado, en trance de ejercer las competencias reservadas a él en el artículo 149.1 CE¹⁶.

En efecto, el legislador estatutario ha de interpretar la Constitución al ejercer su función atributiva de competencias a la correspondiente Comunidad Autónoma, función que la Constitución le reconoce. Por tanto, puede de modo legítimo realizar operaciones de interpretación de la Constitución. Ello supone la posibilidad de que el Estatuto de Autonomía interprete, de forma preliminar, el alcance de las competencias reservadas, pero no suficientemente definidas, al Estado en el artículo 149.1 CE, pero ésta interpretación, sin embargo, en ningún caso puede suponer la delimitación, determinación o concreción de las mismas. No puede suponer la fijación de una interpretación vinculante del alcance de la competencia estatal. La clave para entender que el Estatuto sí pueda interpretar, indirectamente en trance de atribuir competencias a la Comunidad Autónoma, el alcance de las competencias del Estado, interpretación no vinculante para el Estado o para el Tribunal Constitucional, pero no pueda determinar, concretar o delimitar el alcance de las competencias del Estado se encontraría en la diferencia entre dos conceptos: el concepto de apertura y el concepto de indefinición o imprecisión de la Constitución.

La posibilidad de que los preceptos constitucionales puedan tener aparentemente varias lecturas puede ser expresión, en ocasiones, de que el poder constituyente ha atribuido al pueblo representado, al legislador, ordinario o estatutario, la facultad de determinar en cada momento el alcance y contenido de un determinado precepto constitucional, lo que supondría una apertura

¹⁶ En un momento de la STC 247/2007 el Tribunal Constitucional parece admitir la afirmación anterior cuando en un fundamento jurídico que luego considera aplicable al legislador estatutario afirma que “los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, *no pretendan imponer a todos* los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional, pues “al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad”.

del texto constitucional que debe ser completada o concretada por el poder constituido que representa el pluralismo político, pero en otras ocasiones aquella posibilidad puede ser, sin embargo, expresión de la función encomendada al juez constitucional para que sea él el que interprete un precepto constitucional impreciso, estableciendo así un límite infranqueable para cualquier pluralismo.

En cada caso en que nos encontremos con un precepto constitucional que requiera interpretación deberemos intentar responder a la cuestión de qué significa la ambigüedad de la norma constitucional en el caso concreto: ¿una remisión al legislador, ordinario o estatutario, para que concrete su contenido? lo que denominaremos una apertura, o por el contrario ¿una habilitación al Tribunal Constitucional para que interprete su contenido incluso frente al legislador?, lo que denominaremos una indefinición o imprecisión¹⁷.

5. Aspectos abiertos y aspectos imprecisos de nuestro régimen autonómico. La función de complemento constitucional del Estatuto de Autonomía de algunos de los aspectos abiertos (no todos) pero no de los imprecisos

Nuestro régimen autonómico no está establecido completamente en la Constitución sino que ésta, en su artículo 147, ha remitido a los Estatutos de Autonomía la determinación de las competencias a asumir por las respectivas Comunidades Autónomas dentro del marco establecido por la Constitución.

Como norma encargada de atribuir competencias a la respectiva Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía cumple un innegable papel de desarrollo y ejecución de la Constitución y de aquellos aspectos que han sido dejados abiertos por ésta. La Constitución, tal y como recuerda el Informe del Institut d'Estudis Autonòmics, otorga al Estatuto una "función constitucional" de precisión competencial y por tanto de concreción del alcance material y funcional de las competencias que asume la Comunidad Autónoma. Función que tiene como consecuencia que el Estatuto se constituya en una de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad que sirve de parámetro de validez de las demás leyes.

La función de precisión competencial que efectivamente cumplen los Estatutos de Autonomía nunca podrá ser, sin embargo, en relación con la precisión de las competencias directamente atribuidas al Estado en la Constitución (art. 149.1), sino únicamente en relación con la precisión de las competencias asumidas por la respectiva Comunidad Autónoma y, en todo caso, en relación con la precisión de aquellas competencias eventualmente retenidas por el Estado como consecuencia de reconocer la Constitución en su artículo 149.3 que lo no atribuido a las Comunidades Autónomas estatutariamente, pudiendo haberlo sido por no tratarse de competencias reservadas en exclusiva al Estado, corresponde al Estado.

¹⁷ Sobre la apertura constitucional en el ámbito de la distribución de competencias vease QUADRA-SALCEDO JANINI (2008).

En la afirmación de que la Constitución ha atribuido a los Estatutos de Autonomía la función constitucional de completar la tarea de distribuir las competencias, precisando así aquello que la Constitución ha dejado abierto hay una parte cierta. Es verdad que corresponde al Estatuto completar la distribución de competencias en lo que se refiere a la determinación de las competencias asumidas por la respectiva Comunidad Autónoma. Sin embargo, el Estatuto lo debe hacer en el marco de la Constitución, lo que significa que, al realizar su función de completar la distribución de competencias, el Estatuto de Autonomía puede precisar aquello que la Constitución ha dejado abierto: la determinación de las competencias que tiene y asume la Comunidad Autónoma; pero tiene como límite lo que la Constitución ha querido dejar cerrado: la determinación de las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149.1¹⁸. Competencias cuyo alcance, ciertamente necesitado de interpretación, debe ser en último extremo interpretado por el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de que el Estatuto de Autonomía, para cumplir con su función constitucionalmente atribuida de determinar las competencias de la Comunidad Autónoma, pueda tener que realizar una interpretación preliminar del alcance de las competencias estatales que sin embargo no vinculará ni al Tribunal Constitucional ni al propio Estado al ejercer sus competencias, quién, por cierto, no puede en un Estatuto de Autonomía (en cuya aprobación participan las Cortes Generales) renunciar a sus competencias constitucionalmente atribuidas, renuncia que únicamente cabrá hacer a través de las leyes estatales previstas en el artículo 150 CE pues sólo así puede el Estado decidir recuperar unilateralmente las competencias transferidas o delegadas.

De la posible imprecisión que pueda tener la Constitución en la definición de las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149.1 CE no es lícito derivar una remisión del poder constituyente al propio legislador estatal, ordinario o estatutario, para que concrete el alcance concreto de las competencias a él atribuidas.

En ocasiones los conceptos constitucionales pueden requerir interpretación, pero ello no significa que tal interpretación corresponda hacerla de modo definitivo al legislador. Así cuando la norma fundamental reserva al Estado, por ejemplo, la competencia sobre la legislación mercantil, la determinación del alcance de tal competencia la realiza la propia Constitución, la cuál puede requerir ser interpretada, pero exactamente igual que se debe interpretar el concepto “flagrante delito” del artículo 18.2 de la Constitución o los conceptos de “tortura” o de “tratos inhumanos y degradantes” del artículo 15 de la Constitución y no por ello se afirma que la interpretación del alcance de tales conceptos, que ciertamente no es posible negar que son conceptos jurídicos imprecisos, corresponda realizarla, en última instancia, al legislador¹⁹.

¹⁸ Reiteramos la excepción de las competencias atribuidas constitucionalmente mediante el método bases-desarrollo que suponen una cierta apertura de la Constitución al requerir la determinación del alcance de tales competencias de una concreción posterior. Concreción que, sin embargo, no puede realizar el poder estatutario sino únicamente al legislador estatal. Ver infra.

¹⁹ Recordemos que el Tribunal Constitucional en su STC 341/1993 de 18 de noviembre FJ 8 A), en relación con el intento del legislador estatal de definir en la Ley de Seguridad Ciudadana el concepto de flagrante delito, afirmó que “el legislador actúa aquí no para precisar «el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución»... sino en la función que le corresponde de reflejar o

Al adoptar normas en ejercicio de la competencia “sobre legislación mercantil”, el legislador estatal no determina el alcance de su competencia ni el concepto mismo de legislación mercantil - como afirman los sostenedores de la capacidad del Estatuto de determinar el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado- simplemente lo interpreta y tal interpretación puede ser controlada por el Tribunal Constitucional que será en última instancia el encargado de decidir si la interpretación realizada de la competencia atribuida, al hilo de ser ejercida por el Estado, es o no constitucional.

La Constitución puede haber querido, en ocasiones, que la precisión de determinados conceptos constitucionales abiertos sea realizada por el legislador, que, por tanto, será el encargado de dar una interpretación entre las varias posibles del concepto constitucional, interpretación que por vincular al Tribunal Constitucional, siempre que no sea absurda, supondrá la determinación del propio concepto constitucional por el legislador. Sin embargo, en otras ocasiones la interpretación de un concepto constitucional impreciso no es una cuestión de interpretación política sino jurídica y por tanto debe ser realizada, en última instancia, por el Tribunal Constitucional al que no vinculará la interpretación inicial que haya podido hacer el legislador.

En el caso de las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149.1; la Constitución -y siempre que excluyamos las competencias reservadas al Estado a través del mecanismo bases-desarrollo al que luego nos referiremos- no habría querido que fuese el legislador estatal el que determinase, en última instancia, el alcance de las mismas al hilo de su ejercicio. No existe en este punto apertura constitucional que deba ser concretada por el poder legislativo, ni por tanto que pueda ser concretada por el Estatuto de Autonomía, sino mera indefinición o imprecisión constitucional que requiere interpretación, interpretación que podrá ser hecha preliminarmente por el legislador, ordinario o estatutario, pero sin que tal interpretación vincule al Tribunal Constitucional como no le vincula la interpretación que haga el legislador del concepto constitucional de “flagrante delito”.

Interpretación de una imprecisión constitucional, la realizada en primera instancia por el legislador estatal, ordinario o estatutario, que tampoco vincula jurídicamente al legislador estatal futuro, pues pudiendo ser la interpretación realizada por el legislador estatal, ordinario o estatutario, una de las constitucionalmente posibles no es sin embargo a tal legislador al que le corresponde fijar de modo definitivo el alcance de las competencias reservadas constitucionalmente al Estado. Si admitiésemos la capacidad del Estatuto de Autonomía para establecer una interpretación pretendidamente definitiva del alcance de una competencia estatal imprecisa admitiríamos la imposibilidad de que el Estado pudiera ejercer las competencias constitucionalmente reservadas de otras maneras en el futuro, dada la especial rigidez del Estatuto y la necesidad de contar con la voluntad del Parlamento regional para su reforma.

formalizar en su norma el sentido de un concepto presente aunque no definido en la Constitución”. Reservándose a continuación el Tribunal la facultad de controlar la interpretación realizada por el legislador.

Los preceptos constitucionales imprecisos en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas por el artículo 149.1 CE, consienten la interpretación preliminar que de los mismos haga el legislador estatal, ordinario o estatutario, interpretación que, sin embargo, no vincula jurídicamente al propio legislador estatal futuro que quiera ejercer las competencias constitucionalmente reservadas al Estado, pues lo único que vincula al legislador estatal en este supuesto es la propia Constitución tal y como es interpretada por el Tribunal Constitucional. No cabe que ante la imprecisión de un precepto constitucional que reserva competencias al Estado la solución sea la colocación entre la Constitución y el Estado ejerciente de la competencia de una norma interpuesta, el Estatuto -consentida por el propio Estado-, con vocación de realizar la interpretación “correcta” del alcance de la competencia constitucionalmente reservada, convirtiéndose así en norma-parámetro para juzgar la validez de las normas estatales. La única norma parámetro para juzgar la conformidad de la actuación estatal en ejercicio de las competencias específicamente reservadas en la Constitución es la propia Constitución y la interpretación que de ella haga el Tribunal Constitucional.

Ciertamente el legislador estatal puede ejercer sus competencias de diversas maneras, pero al hacerlo no está concretando el alcance de las mismas entre varias concreciones posibles. De la errónea consideración de que el legislador estatal al ejercer sus competencias está concretando el alcance de las mismas se deriva la propuesta de que tal concreción la haga indirectamente el Estatuto de Autonomía de forma definitiva y se le imponga al legislador estatal y al Tribunal Constitucional blindando de esta manera las competencias autonómicas²⁰.

La condición que tienen los Estatutos de norma perteneciente al bloque de constitucionalidad, consecuencia de su función delimitadora de competencias, no les exime de estar sometidos plenamente a la Constitución en aquellos aspectos de la delimitación competencial que la Constitución no ha dejado abiertos, por mucho que hayan quedado imprecisos.

Sosteníamos que al realizar su función de completar la distribución de competencias, el Estatuto de Autonomía puede determinar aquello que la Constitución ha dejado abierto: las competencias que tiene y asume la Comunidad Autónoma; pero tiene como límite lo que la Constitución ha querido dejar cerrado aunque pendiente de interpretación jurídica -la precisión del alcance de las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149.1- o lo que la Constitución ha dejado abierto en relación con la determinación o concreción, en este caso sí, del alcance de algunas competencias reservadas al Estado -las competencias atribuidas a través del mecanismo bases-desarrollo-, pero que, sin embargo, en este último supuesto no ha remitido su determinación al legislador estatutario sino al legislador ordinario básico.

²⁰ Parece considerarse que cuando el legislador estatal ejerce cualquiera de las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149.1 está, al mismo tiempo que estableciendo un contenido concreto en la materia, optando por una determinada concreción del alcance de la específica competencia atribuida. VIVER I PI-SUNYER (2005a). Sin embargo, salvo en el caso de las competencias sobre lo básico, en el resto de supuestos el legislador estatal al ejercer sus imprecisas competencias reservadas constitucionalmente no determina su alcance, simplemente lo interpreta de manera preliminar y siempre sometido al control posterior del TC.

En efecto, dentro de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE es necesario referirse a la peculiaridad que suponen aquellas en las que se atribuye al Estado las bases o legislación básica sobre una materia permitiendo que los Estatutos de Autonomía atribuyan a las Comunidades Autónomas la competencia sobre el desarrollo de tales bases. Peculiaridad consistente en que en estos concretos supuestos sí que existe una apertura constitucional y no una mera imprecisión, puesto que la determinación del alcance de la competencia estatal sobre lo básico y por reflejo del alcance de la competencia autonómica de desarrollo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, corresponde realizarla en buena medida al legislador estatal.

La adopción de la legislación básica en determinadas materias es una competencia atribuida al Estado directamente por la Constitución que, sin embargo, es, en buena medida, concretada y determinada en su alcance en el instante mismo de su ejercicio por el propio Estado, concreción del alcance de la competencia atribuida que es variable en el tiempo en función de la regulación que adopte el legislador estatal en cada momento.

Al legislador estatal se le ha reconocido la capacidad de determinar, delimitar y concretar sus propias competencias y por reflejo las de las Comunidades Autónomas en trance de regular lo básico²¹. De delimitarlas en el sentido de que la competencia autonómica de desarrollo empieza allí donde termina la competencia básica estatal. En el momento de ejercer la competencia constitucionalmente atribuida, el Estado determina el alcance de la misma y por reflejo el alcance de la competencia autonómica de desarrollo. En el caso de las competencias atribuidas mediante el par bases-desarrollo, la Constitución no concreta la delimitación de competencias al no establecer el alcance definitivo de la competencia de cada nivel territorial y remitir tal concreción al legislador básico estatal.

La fijación de lo básico por el legislador estatal²² supone la determinación del alcance de la competencia estatal y por reflejo de la competencia autonómica de desarrollo, determinaciones que desembocan en la invalidez de la normativa autonómica de desarrollo que se oponga a la normativa básica por extralimitación competencial de la normativa autonómica.

²¹ Ciertamente la discrecionalidad del Estado para determinar el alcance de lo básico no es total. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que la determinación inicial de las bases que realiza el Estado debe quedar sometida al ulterior control del propio Tribunal Constitucional, que es, a fin de cuentas, el supremo intérprete de la Constitución. Sin embargo, a la hora de la fiscalización de las determinaciones estatales de lo básico, el Tribunal Constitucional se ha mostrado muy deferente con lo establecido por el Estado, con la importante consecuencia de que en la práctica ha dejado en buena medida en manos del Estado la propia delimitación competencial. Como límite a la capacidad del Estado de determinar el alcance de lo básico y por reflejo el alcance de la competencia de desarrollo el Tribunal Constitucional ha considerado que «nunca la fijación de bases... debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades» en STC 32/1983 de 28 de abril, en fundamento jurídico 2. El reconocimiento por la jurisprudencia constitucional de tal límite a la capacidad del Estado de determinar las bases no pone, sin embargo, en cuestión la existencia misma de un importante margen de apreciación del Estado.

²² Siempre que no se produzca una extralimitación competencial por el legislador estatal básico como consecuencia de superar los límites que le ha impuesto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, ni siquiera en este supuesto de reserva al Estado de competencia sobre lo básico sería posible admitir la posibilidad de que un Estatuto de Autonomía pudiese definir indirectamente el alcance de lo básico al definir el alcance de las competencias autonómicas de desarrollo²³. En efecto, en el supuesto de la atribución constitucional al Estado de la legislación básica, el constituyente ha querido de manera explícita que sea precisamente el legislador estatal básico el que realice en cada momento tal delimitación. Aceptar la inclusión de la delimitación bases-desarrollo en el Estatuto de Autonomía supondría, debido a la pluralidad de Estatutos y a la misma rigidez de la reforma estatutaria, desapoderar al legislador estatal básico de su capacidad de determinar en cada momento de manera uniforme para todo el Estado el alcance de lo básico. La determinación de lo básico estaría reservada constitucionalmente al legislador estatal, pero al legislador estatal no estatutario²⁴. En este punto si bien encontramos una “apertura” de la Constitución que requiere ser concretada mediante la acción de un poder constituido, tal poder constituido es el legislador estatal ordinario y no el legislador estatutario.

Si pudiese ser el legislador estatutario el que determinase, aunque fuese indirectamente, el alcance de las bases no se garantizaría ninguna de las dos funciones que actualmente cumplen las bases en nuestro ordenamiento constitucional. No se garantizaría un mínimo común normativo en todo el territorio nacional, pues el alcance de las bases estatales en cada Comunidad dependería de lo establecido en su respectivo Estatuto, que a pesar de la posibilidad de pactos políticos de igualación podría ser distinto. No se garantizaría la posibilidad de que el alcance de las bases pudiese ser modificado por el legislador estatal en atención a la necesidad de responder a nuevas circunstancias; pues la posibilidad de cambio del alcance de las bases, y por tanto la posibilidad de cambio de la delimitación misma de competencias, estaría sometida a la necesidad de contar en cada caso con la conformidad de la Comunidad Autónoma respectiva para reformar su Estatuto.

Se argumenta que la determinación indirecta del alcance de lo básico, de su perímetro no de su contenido, por el Estatuto de Autonomía supondría la “constitucionalización” de la delimitación

²³ En este sentido recuerda SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2009) que en el ámbito de lo básico “la determinación del tramo estatal (...) no puede quedar afectada por la definición estatutaria del tramo autonómico. Las reformas estatutarias no pueden, entonces, ni poner en cuestión ni definir, proponiendo una interpretación imperativa, el título de intervención general del Estado, que es como se ha dicho, la ley básica”.

²⁴ QUADRA-SALCEDO JANINI (2004 y 2005). De acuerdo con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional corresponde al legislador estatal ordinario en trance de ejercer su competencia de regulación de lo básico tanto la determinación del alcance de su competencia -y por reflejo la determinación de la competencia de desarrollo de la Comunidad- como la determinación del contenido concreto de lo básico.

La razón de que tenga que ser el legislador estatal ordinario y no, por ejemplo, el legislador estatutario el que determine el alcance o perímetro externo de lo básico y no únicamente su contenido, no es otra que garantizar las dos funciones que cumplen las bases en nuestro ordenamiento según el Tribunal Constitucional: la primera es la de establecer un mínimo común normativo en todo el territorio nacional, la segunda es la de permitir la posibilidad de una cierta variación del alcance de las competencias estatales y por reflejo de las autonómicas en función de las circunstancias políticas de cada momento.

de competencias como consecuencia de la posición que ostenta el Estatuto en el sistema de fuentes y de la necesidad de contar con la Comunidad Autónoma para modificarlo. Sin embargo, la supuesta “constitucionalización” supondría una petrificación de la delimitación de competencias en un ámbito en el que la propia Constitución habría permitido una cierta flexibilidad al remitir, en buena medida, la delimitación competencial a lo que establezca el legislador básico ordinario en cada momento.

Sea como fuere, dejando aparte el supuesto de las competencias atribuidas a través del método bases-desarrollo, en el resto de supuestos el legislador estatal al ejercer sus competencias no determina el alcance de las mismas. El hecho de que el legislador estatal, al ejercer sus competencias constitucionalmente atribuidas no esté concretando el alcance de tales competencias, impide que el Estatuto de Autonomía pueda pretender determinar el alcance de las competencias del Estado ya que ni siquiera lo puede hacer el propio Estado²⁵.

Precisamente el poder constituyente ha establecido, como intérprete supremo de su obra, la Constitución, al Tribunal Constitucional. Las continuas alusiones a la legitimidad derivada del pacto estatutario en ocasiones parecen querer instituir una legitimidad de interpretación de la obra constituyente en competencia con la suprema legitimidad de interpretación que se le ha atribuido al Tribunal Constitucional.

Sin embargo, el Estatuto de Autonomía no puede constituir un compromiso institucional de interpretación de la Constitución entre los dos niveles territoriales, el Estado y la Comunidad Autónoma, en lo que se refiere a la determinación del alcance de las competencias que la Constitución atribuye directamente al Estado. Es el poder constituyente el que ha determinado en la norma fundamental el alcance de las competencias estatales y, en todo caso, corresponde al Tribunal Constitucional establecer la interpretación definitiva de tal determinación al controlar si la interpretación preliminar que el legislador, ordinario o estatutario, haya podido realizar del ambiguo alcance de tales competencias se adecua a la Constitución.

²⁵ Igual sucede en el caso de la atribución de competencias mediante el método bases-desarrollo donde el Estatuto de Autonomía no puede determinar el alcance de las competencias del Estado si bien por otras razones.

6. Tabla de sentencias

<i>Sentencia</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
STC 32/1983, de 28 de abril	Don Francisco Tomás y Valiente
STC 214/1989, de 21 de diciembre	Don José Luís de los Mozos y de los Mozos
STC 140/1990, de 20 de septiembre	Don Álvaro Rodríguez Bereijo
STC 341/1993 de 18 de noviembre	Don Fernando García Mon
STC 109/1998, de 21 de mayo	Don Pablo García Manzano
STC 22/1999, de 25 de febrero	Don Carles Viver Pi-Sunyer
STC 247/2007, de 12 de diciembre	Doña Elisa Pérez Vera

7. Bibliografía

ARAGÓN REYES, M. (2008), "A propósito de la crítica de Germán Fernández Farreres a la STC 247/2007", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 83.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (2005), "Comentario a "la Reforma de los Estatutos de Autonomía "de Carles Viver i Pi-Sunyer", en: *La Reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CARRILLO, M. (2009), "Las reformas de los Estatutos y del Título VIII". Ponencia presentada en el *Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España "Treinta años de Constitución"* Palacio del Senado, 22 y 23 de enero de 2009. p. 5. <http://www.acoes.es/pdf/ACE09.pdf>

Dictamen 269 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 1 de septiembre de 2005.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2008), *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado Autonomico? (Comentario a la STC247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Civitas.

Informe sobre la Reforma del Estatuto publicado por la Generalidad de Cataluña, Barcelona, (2003).

MUÑOZ MACHADO, S. (2009), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo III. La Organización Territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*. Iustel, Madrid.

ORTEGA, L. (2005), *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Civitas, Cuadernos Civitas, Madrid.

QUADRA-SALCEDO JANINI, T. DE LA (2004), "¿Es el Estatuto una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 72.

--- (2005), "La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales. La imposibilidad de «blindar» las competencias autonómicas a través de un mera reforma estatutaria", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 24.

--- (2008), *Mercado nacional único y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (2009), "El marco estatutario del régimen local" (en prensa; original consultado por cortesía del autor).

TAJADURA TEJADA, J. (2005), "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", en: *La Reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

TORNOS MAS, J. (2008), "La sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 7.

VIVER I PI-SUNYER, C. (2005a), "La Reforma de los Estatutos de Autonomía" en: *La Reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

--- (2005b), "En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional". 15 de octubre de 2005. Ponencia en el IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. www.cuartocongresoace.com.