

TERCERA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES
DE MEDIO AMBIENTE

Legislación básica: Su papel frente a los estatutos de autonomía tras la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña

LUIS ORTEGA

Sumario

Página

I.	EL PLANTEAMIENTO TEÓRICO DE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA....	
II.	LA INADECUACIÓN ESTATUTARIA PARA LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL	
	1.	<i>La relación de los Estatutos con la Constitución</i>
	2.	<i>El límite cualitativo de los Estatutos de Autonomía</i>
	3.	<i>El límite de principio de la descentralización del Ordenamiento</i>
III.	LA FUNCIÓN DESCRIPTIVA Y SISTEMATIZADORA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	
IV.	LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 111 EAC. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.....	
V.	CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO COMPETENCIAL	

I. EL PLANTEAMIENTO TEÓRICO DE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA

El Estatuto de Autonomía de Cataluña partía de una concepción doctrinal contenida en el Informe sobre la Reforma del Estatuto¹, basándose principalmente, en lo que a nosotros interesa, en los siguientes argumentos²:

1 Recuérdese que dicho informe, fue realizado, además del por el grupo de trabajo del propio IEA, BAYONA, BERNARDÍ y DíEZ, por un grupo de profesores de las Universidades de Barcelona compuesto por ALBERTÍ, ARGULLOL, FERRET y VIVER.

2 La casi generalidad de la doctrina catalana, se ha manifestado a favor del planteamiento realizado por dicho Informe: VIVER, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2005, pgs.11y ss.; «En de-

- La función constitucional de los Estatutos de Autonomía como complemento constitucional y pacto para el autogobierno.
- La posición de los Estatutos en el sistema de fuentes como norma supraordenada al resto de las leyes estatales y sólo sometida a la Constitución.
- La posibilidad de que los Estatutos modulen las competencias estatales del artículo 149.1 CE, precisando los efectos aplicativos de éstas.
- La posibilidad de que los Estatutos sean normas interpretativas y en base a ello puedan establecer determinaciones sobre la articulación de las respectivas competencias legislativas.
- La posibilidad de una nueva redacción estatutaria en la que se concreten y precisen con más detalle el contenido de los títulos competenciales de la Generalidad.

Se produce, así, todo un conjunto de precisiones en el texto del Estatuto, esencialmente en sus artículos 110, 111 y 112 sobre la definición, el contenido y los efectos de las competencias exclusivas y compartidas, que al no estar contenidos expresamente en la Constitución, se entiende que son de plena disponibilidad para su regulación en el Estatuto de Autonomía, como norma que tiene atribuida la función del reparto competencial.

Esta función estatutaria ha sido en todo caso avalada plenamente por el Dictamen previo del Consejo Consultivo de Cataluña al Proyecto de reforma del Estatuto en los términos siguientes:

«Al permitir la Constitución distintos entendimientos de las diversas competencias, la norma estatutaria puede especificar y asumir cualquiera de los constitucionalmente posibles: por eso, tal como hace la propuesta de reforma, puede establecerse que la competencia ejecutiva autonómica sobre una determinada materia comprende el ejercicio de la potestad reglamentaria o, por ejemplo, puede disponer que la competencia legislativa en las materias en las que el Estado se le ha reservado la competencia sobre las bases deberá exclusivamente ajustarse a los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley. Así pues, en defecto de una definición de las bases estatales contenida en la misma Constitución (lo que hubiera sido más coherente con la lógica jurídica de un estado políticamente descentralizado) y en defecto también de una reforma constitucional en el mismo sentido, debe concluirse que no hay impedimento constitucional explícito para que esa tarea de concreción la asuma el Estatuto de Autonomía».

fensa dels Estatuts d'Autonomia com normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 1 (2005), pgs.97 y ss.; BAYONA, «La delimitació de competències de Catalunya i el traspàs de serveis», en *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, IAE, Barcelona, 2005, pgs. 87 y ss.; ALBERTÍ, «L'Estatut d'autonomia en el marc de la Constitució», en *Vint-i cinc... op. cit.*, pgs. 67 y ss.; «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 31, 2005.; TORNOS, «La reforma estatutaria. Un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de autonomía», *Revista General de Derecho Administrativo* (en prensa); FERRET, «Estatutos de Autonomía: función constitucional y límites materiales», *Revista Catalana de Pret Public*, núm. 31, 2005; BARCELÓ, *Ley orgánica. Ambito material y posición en el sistema de fuentes*, Atelier, Barcelona 2004; CORRETJA, «La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *La reforma del Estado auronómico*, Luis ORTEGA (dir.), CEPC, Madrid, 2005.

Una de las tesis principales en las que se basaba la actual reforma estatutaria catalana parte de la idea de la desconstitucionalización del modelo territorial del Estado, basado en los trabajos iniciales de CRUZ VILLALON³. Según esta tesis, el modelo de la estructura del Estado no estaría en la propia Constitución ya que ésta permite, en potencia, desde el mantenimiento del sistema centralista, hasta un sistema materialmente federal. Al no estar el modelo en la Constitución, serían los Estatutos de Autonomía el principal instrumento para la plasmación del Estado de las Autonomías.

También la construcción doctrinal del Estatuto catalán estaba basada en el concepto de constitución material que se aplica a los estatutos de autonomía siguiendo la construcción de la «Constitución total» de RUBIO⁴ o del «bloque constitucional» de ARAGÓN⁵. Como es sabido, estas tesis destacan, de una parte, la naturaleza de constitución material que cumplen los Estatutos de Autonomía como normas de delimitación competencial, lo que las convierte en normas constitucionales secundarias. De otra, se señala el hecho de que los Estatutos son normas con un rango superior al resto de las leyes, por la posición que ocupan en el sistema de fuentes.

De esta forma, la reforma estatutaria liderada por Cataluña pretendía reformar la correlación de títulos competenciales existente en ese momento, desplazando desde el Estatuto el ámbito de extensión de los títulos competenciales del Estado atribuidos a éste desde la Constitución e interpretados por el Tribunal Constitucional.

El procedimiento utilizado, se basa esencialmente, como decíamos, en dar en el Estatuto de Autonomía una propia interpretación de los conceptos constitucionales relativos a las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas y, en su aplicación, un nuevo listado competencial autonómico, en el entendido de que los Estatutos de Autonomía, como Constitución material, pueden realizar dicha función, que tendría como consecuencia la de limitar la interpretación de las competencias estatales, y que dicha interpretación prevaleciese sobre la legislación estatal.

II. LA INADECUACIÓN ESTATUTARIA PARA LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL

Con independencia de la interpretación política de esta Sentencia, uno de los grandes temas que en ella se contienen es la del valor de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes y, en especial, el relativo a su pretendida función de complemento constitucional para subsanar los vacíos o las carencias de regulación del modelo de descentralización política del Título VIII de la Constitución.

Para ello, el TC va a declarar límites, tanto cualitativos como de principio, a los Estatutos de Autonomía en su definición de categorías constitucionales y va a expresar la

3 CRUZ VILLALON, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la universidad Complutense*, núm. monográfico 4/1981, también recogido en, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, 1999, por el que citamos.

4 RUBIO, «El bloque de constitucionalidad», *REDC*, núm. 27. 1989. pgs. 9 y ss.

5 ARAGÓN, «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *DA*, 232-233, 1992-1993, pgs. 218-221.

función que en este tema corresponde al Tribunal Constitucional y a los Estatutos de Autonomía.

Esta doctrina se contiene en los Fundamentos Jurídicos 56 a 64, que serán el objeto más inmediato de nuestro análisis, y que se centra en el análisis de Título IV del Estatuto de Cataluña relativo a la «Tipología de las competencias».

Previamente, sin embargo, en los fundamentos Jurídicos 3 y 4, el TC va a señalar cual es la relación de los Estatutos de Autonomía respecto de la Constitución y del resto de las leyes estatales.

1. LA RELACIÓN DE LOS ESTATUTOS CON LA CONSTITUCIÓN Y EL RESTO DE LAS LEYES ESTATALES

La STC parte de la radical afirmación de la subordinación de los Estatutos a la Constitución y a su distinta naturaleza jurídica, que sitúa a la segunda en ejercicio de poder soberano y a los primeros en la expresión de la autonomía fundamentada precisamente en la propia Constitución.

Sale, así, al paso inmediatamente del valor jurídico que hay que dar a los Estatutos como normas que cumplen una función materialmente constitucional, afirmando que ello no tiene un alcance que vaya más allá de lo doctrinal o académico, sin que les dote de un valor normativo añadido mayor que al que les corresponde a todas las normas que no constituyen la Constitución formal. Expresamente se recuerda que su posición en el sistema de fuentes es el que corresponde a las leyes orgánicas y, por tanto, una posición ordenada en función del principio de jerarquía y se subordinación absoluta con la Constitución. Se escapa, así, la posibilidad de que los Estatutos fuesen concebidos, en tanto que constitución material, como instrumentos normativos que pudiesen rellenar los vacíos constitucionales con contenidos que, al no poder modificados sino por su propio sistema de reforma, se impondrían al resto de las normas estatales.

Al contrario, el TC va a determinar que esta reserva de Ley Orgánica que la Constitución predica para los Estatutos de Autonomía, convive con otras reservas que también la Constitución hace para otras leyes orgánicas, como es el caso, expresamente citado por el TC en su argumentación, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que la relación entre este tipo de leyes con los Estatutos esta basada en el principio de competencia o de distribución competencial.

Hasta aquí, podíamos entender que el TC, aun sin citarla expresamente, estaba reproduciendo los contenidos esenciales de la STC 247/07. Sin embargo, en el punto referido al efecto que las definiciones y contenidos estatutarios en orden al reparto competencial, pueden tener respecto al ámbito y extensión de las competencias estatales, en el último párrafo del F. 4, el TC va a delimitar con precisión esta cuestión.

Así, entiende que el Estatuto de Autonomía, al tener una función de atribución competencial que se concreta en la definición de un ámbito privativo de formación y de ejercicio del poder público por parte de la Comunidad Autónoma, «contribuye

a perfilar... el ámbito de formación y poder propio del Estado». Quizá este tipo de afirmaciones son las que han contribuido a construir la dogmática del papel de los Estatutos como continente constitucionalmente adecuado para, de forma genérica, ser concebidos como definidores de las competencias estatales, incluso en la versión contenida en la STC 247/2007, según la cual esta intervención estatutaria, sólo tendría el límite del respeto de la garantía institucional de las competencias estatales.

Por ello, es fundamental subrayar que esta función de los Estatutos de Autonomía de «perfilar» las competencias estatales lo es sólo a determinados efectos y dentro de los límites marcados por la propia Constitución. Así es TC se preocupa de decir inmediatamente que el perfil estatal contenido en los Estatutos se produce en aplicación de las cláusulas del artículo 149.3, en virtud de las cuales, si en el Estatuto no se recogen todas las competencias autonómicas constitucionalmente posibles, en aplicación del juego de la cláusula residual a favor del Estado, tales competencias serían estatales, no es otra la interpretación que cabe a la afirmación del TC cuando señala que tal función de los Estatutos lo es «en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas».

Cualquier otra pretensión de fundar el sistema estatal de atribución de competencias en los Estatutos de Autonomía está conducida al fracaso, ya que de forma clara y rotunda el TC establece un régimen diferenciador claro entre las competencias estatales y las autonómicas y entre las fuentes jurídicas en las que se contienen unas y otras.

«Las estatales son siempre competencias de origen constitucional directo e inmediato; las autonómicas, por su parte, de origen siempre inmediatamente estatutario y, por tanto, sólo indirectamente constitucional».

Se produce, así, en toda la doctrina constitucional comentada en este apartado, una clarificación del papel de la Constitución y de los Estatutos en el funcionamiento del Estado de las Autonomías y de la relación de los Estatutos con el resto de las fuentes normativas estatales, sean estas leyes orgánicas o legislación ordinaria, incluida la básica. La primera relación está presidida por el principio de jerarquía y absoluta subordinación de los Estatutos a la Constitución. La segunda está presidida por el principio de atribución competencial, que está contenido en la propia Constitución, de forma que una vulneración de los respectivos espacios competenciales estatales o autonómicos, lo que supone es una vulneración de la propia Constitución.

2. EL LÍMITE CUALITATIVO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Delimitadas en el F. 56 las posiciones de los recurrentes (contrarios a las cláusulas estatutarias interpretativas y definidoras del sistema competencial), de la Abogacía del Estado (contraria también pero entendiendo que caben interpretaciones conformes con el orden constitucional de competencias) y del Gobierno de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña (favorables a la función interpretativa y definidora de los Es-

tatutos), el Tribunal Constitucional parte de una afirmación clara y contundente en el siguiente F. 57:

«Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de este tipo de norma la definición de categorías constitucionales».

Entre estas categorías constitucionales excluidas del posible ámbito normativo de un Estatuto de Autonomía, el TC señala:

«... el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio de poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de la relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cual sea el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula...».

Y la razón de ello es que estas categorías constituyen «el lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente» y, en consecuencia, son categorías que sólo pueden aparecer en la propia Constitución y solo pueden tener el sentido que les dé el TC.

La consecuencia de ello es clara: los Estatutos no sustituyen los vacíos definitorios de la Constitución, ni reemplazan, ni mucho menos con carácter vinculante, la función interpretativa del TC.

De la aplicación de este límite cualitativo al sistema competencial se deriva que sólo la Constitución determina lo que es una «competencia» y las potestades que implica la misma, ya que ambos elementos son presupuesto «de la definición misma del sistema en que el Ordenamiento consiste» y esta función está reservada a la Constitución, como norma que crea tal Ordenamiento. Para ello, el TC recuerda, además, el sentido de la sentencia de la LOAPA en su diferenciación entre poder constituyente y poder constituido.

Hay en esta doctrina una clarificación del diferente escalón normativo en que se mueve la Constitución y los elementos constitucionales y los Estatutos de Autonomía, sin que en éstos la función estatuyente pueda equipararse en concepto a la constituyente.

3. EL LÍMITE DE PRINCIPIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO

Frente a la tesis de que los Estatutos de Autonomía definen de forma indirecta las competencias del Estado y, delimitan especialmente el alcance de las bases estatales, que tendrían un ámbito diferente en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía, el TC impone un «límite de principio» a la propia descentralización del Ordenamiento.

Este límite no es otro que el que se deriva de «la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponda al Estado central... consistan en facultades y se proyecten sobre las mismas realidades materiales» y la razón de ello es impedir que el Estado «termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto a cada Co-

munidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente».

Hay en esta doctrina una clara relación entre la función constitucional del Estado y el tipo y la calidad de sus competencias, y la realización de la descentralización, en la cual no puede desapoderarse o desactivarse, mediante el instrumento estatutario, dicha función constitucional.

Quizá no se ha subrayado lo suficiente el hecho de que uno de los rasgos principales de los Estatutos de Autonomía en cuanto normas peculiares dentro de la categoría de leyes orgánicas del Estado, es que pese a ser leyes del Estado, su ámbito de aplicación no es el del territorio del estado sino en el de una Comunidad Autónoma. Se trata por tanto de leyes orgánicas llamadas a incorporar no el principio de unidad del ordenamiento, sino el de diversidad, pluralismo y autonomía.

Esta es la razón de peso de que el Estatuto, como fuente del Derecho, tenga un límite de principio en su función de descentralización del ordenamiento y ese límite es su inadecuación de incorporar los elemento de unidad de forman parte del Estado de las Autonomías. Unidad que sólo puede verse reflejada en la propia Constitución, en la doctrina del Tribunal Constitucional en interpretación suprema de la misma y en el ejercicio y definición de las competencias estatales. Por ello, es inapropiado que se pretenda el instrumento estatutario para modular la definición y el ejercicio del poder constitucional del Estado, ya que éste poder sólo puede concebirse desde la perspectiva de la unidad, salvadas, por supuesto las propias excepciones que se contengan en la propia Constitución.

Este dato de la territorialidad, que como vimos, ya aparece señalado como un límite estatutario respecto de las competencias estatales en la STC 247/2007, podía haberse utilizado también como fundamentación del límite «cualitativo» examinado más arriba, en la razón de que el lenguaje de la voluntad del constituyente y la definición de las categorías constitucionales solo puede producirse en términos de igualdad, y en modo alguno puede construirse el sistema constitucional con diecisiete interpretaciones autónomas del mismo, salvo las derivadas de la propia diversidad delimitada ya desde la Constitución a favor de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder político a ellas reservado.

Una última consecuencia de todo lo anterior, que es de suma relevancia a efectos del método de construcción y desarrollo del Estado de las Autonomías, es que los Estatutos, en tanto que normas con una dimensión territorial delimitada, que conviven con otros dieciséis Estatutos, tienen que ser interpretados no como noma aislada, sino como sistema normativo.

III. LA FUNCIÓN DESCRIPTIVA Y SISTEMATIZADORA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En lo que se refiere al sistema de distribución de competencias, el TC va a adoptar lo que en el fondo es la solución más radical, aunque no haya sido señalado ni por la clase política ni por los medios de comunicación.

En efecto, los comentarios dirigidos a la interpretación de los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto, donde se definen los conceptos de competencia, exclusiva, compartida y ejecutiva, respectivamente, han ido dirigidos a resaltar si ha existido tacha formal de inconstitucionalidad o se ha salvado la constitucionalidad de la norma mediante una vinculación interpretativa. Sin embargo, lo más relevante no ha sido puesto de manifiesto, y ello consiste en que el TC les niega su condición de norma jurídica.

Parte el Tribunal de negar la función normativa de los Estatutos para definir el sentido y alcance de las competencias mismas y de las materias sobre las que se proyectan, no sólo porque al hacerlo pueden desconocer las competencias del Estado, sino porque singularmente lo que hace el Estatuto es apropiarse de la función interpretativa del TC.

No basta para ello, ni siquiera que recoja la interpretación vigente en la doctrina del TC de dichos conceptos constitucionales, al menos no basta si se pretende un efecto normativo válido y eficaz.

Por ello, para arbitrar una interpretación conforme, el TC los despoja de su condición de norma jurídica y los convierte en meros recopilatorios sistematizados de la jurisprudencia constitucional:

«A los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de las potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su norma institucional básica, pueden los Estatutos de Autonomía relacional sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que les es en sí misma indisponible... las potestades comprendidas en las competencias atribuidas, en el marco de la Constitución, a las respectivas Comunidades Autónomas».

Fijémonos que el TC declara que la definición del sistema competencial esto es, la esencia misma del Título IV del Estatuto, constituye una «realidad normativa que le es en sí misma indisponible», es decir, que se trata de una materia respecto la cual no puede alterar ni innovar como regla jurídica.

En virtud de lo anterior, concluye el TC que:

«Las previsiones incluidas en los arts. 110, 111 y 112 EAC, (son) constitucionalmente aceptables en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre, de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de de nuestra jurisdicción».

Sobre la base a esta doctrina, el TC va a realizar una interpretación de estos artículos que en el fondo es innecesaria, y en el caso de la declaración formal de inconstitucionalidad de un apartado del art. 111, contradictoria. Si, como dice el TC estos preceptos no tienen una cualidad normativa propia, sino un mero efecto recopilador,

el juicio sobre los mismos será el de su corrección o incorrección recopiladora, pero difícilmente es inconstitucional algo que no es en sí una norma.

En cualquier caso, queremos destacar que frente al haber puesto el foco en las declaraciones de inconstitucionalidad o de interpretación conforme de estos preceptos, tiene mucha mayor relevancia su consideración como meras descripciones sistematizadoras ausentes de contenido normativo propio.

IV. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 111 EAC. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS

En aplicación de lo anterior, el TC se va a referir a uno de los principales caballos de batalla del sistema competencial en el Estado autonómico, el relativo a la definición y extensión de las bases estatales.

A este respecto el artículo 111 señalaba:

«En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalidad de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de Ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas».

Para el TC este precepto contiene dos elementos diferenciados. De una parte, las potestades que puede ejercer la Comunidad Autónoma en materias de competencia compartida, respecto de las cuales nada objeta.

De otra, el concepto de bases estatales que contiene el precepto, y es aquí donde el TC vuelve a reafirmar su doctrina sobre el concepto de bases, lo que tiene una cierta importancia, ya que la clarifica, especialmente respecto a lo señalado en la Sentencia del Estatuto de la Comunidad Valenciana.

Esta clarificación viene presidida por dos elementos. Primero, señalando que «también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado» y que «son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyectan e incluso sobre el territorio». Segundo que esta extensión de lo básico a normas reglamentarias y a actos administrativos no es una excepción sino que forma parte «de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina en una materia determinada».

Sobre la base de lo anterior, el TC declara que el art. 111 no se ajusta al único cometido de sistematización que le es posible hacer, pues no recoge todas las variables del concepto de bases, y al limitarse a una de ellas, define el ámbito competencial del Estado, lo que no puede hacer.

La razón de ello, es en este caso triple:

- a) Porque no es materia estatutaria dilucidar lo que son bases, sino de la Constitución y de la doctrina del TC.
- b) Porque el concepto y alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, dado que de otra forma el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto.
- c) Porque la mutabilidad de las bases se traslada a la mutabilidad de la legislación de desarrollo, por lo que la rigidez procedimental del Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación.

Como puede observarse, el TC no se limita a hacer una mera aplicación de la doctrina de los límites cualitativos y de concepto respecto de los Estatutos de Autonomía, sino que, junto a las razones de ordenación del sistema de fuentes en el Ordenamiento constitucional, sitúa con claridad a las bases estatales como un ámbito de regulación constitucional en cuyo despliegue no pueden interferir los Estatutos de autonomía.

Ahora bien, dicho lo anterior, y en la medida en que el art. 111 sólo podía contener una sistematización jurisprudencial, sin poder disponer normativamente de esta categoría constitucional, no es coherente una declaración de inconstitucionalidad, sino de sistematización incorrecta. No puede ir en contra de la Constitución como norma jurídica que es, una declaración que, pese a estar en un texto jurídico como un Estatuto de Autonomía, se le ha despojado previamente de su naturaleza normativa.

V. CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO COMPETENCIAL

La primera gran conclusión que cabe extraer de esta Sentencia, es que la oleada de nuevos Estatutos de Autonomía no da lugar a un nuevo modelo competencial.

Sí ha producido, en cambio, una clarificación del modelo y en especial del distinto papel que juegan en él la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y unido a la Constitución la función interpretativa del Tribunal Constitucional.

Todo lo que del modelo competencial se localiza en la Constitución y en la interpretación realizada por el TC, es indisponible por parte de los Estatutos de Autonomía, que en esta materia pasan a ser consideradas con claridad como normas infraconstitucionales. Sin dejar de ser una pieza sustancial del modelo constituido, los Estatutos no pueden equipararse al modelo constituyente, y todas sus determinaciones competenciales juegan esencialmente en una dimensión *ad intra*, de mandato e indicación a sus propias Instituciones, pero en ningún caso limitan formalmente, de por sí, el juego que otras piezas del modelo competencial, como las leyes orgánicas o las bases estatales, puedan efectuar.

Por todo ello, el debate competencial deja de estar en los Estatutos de forma principal y se localiza en la Constitución y en la legislación básica estatal y en la de desarrollo autonómico. Ello sitúa la delimitación competencial en una órbita de debate político/histórico permanente, tanto en su contenido material, es decir, acerca del tipo de funciones que corresponden a cada nivel de Gobierno, como en su planteamiento institucional, es decir, la adaptación de la descentralización operada en nuestra Constitución a los sucesivos procesos de europeización y globalización de las políticas.

La imposibilidad de fondo de las tesis sustentadoras del Estatuto de Cataluña derivaba de la dificultad de construir una remisión de la definición del modelo competencial constitucional a la norma estatutaria, como un pacto constitucional garantizador del autogobierno de Cataluña, de forma que el Estatuto se constituyese en un límite formal y efectivo al ejercicio por parte del Estado de sus títulos competenciales constitucionales. Dicha construcción implicaba una equiparación de nivel del Estatuto de Cataluña a la Constitución y la eliminación o excepción de la función interpretativa de la Constitución realizada por el Tribunal Constitucional.

Además, desconocía, en el sentido que no planteaba su acomodo, el efecto en el conjunto del sistema competencial del Estado de las Autonomías de la generalización de dichas tesis, esto es, de la aparición de diecisiete modelos competenciales constitucionales diferentes, lo cual es incoherente, incompatible e imposible de instrumentar.

Esta perspectiva de integración en la Constitución y de multilateralidad del Estado autonómico resultante del Título VIII CE, aparece lo más oculta posible en el Estatuto y ello hace que en él no se proporcionen soluciones operativas para esta necesaria articulación vertical y horizontal.

