

LA PARTICIPACIÓ DE LA GENERALITAT EN L'EXERCICI DE COMPETÈNCIES ESTATALS A L'ESTATUT DE 2006: LES INFRAESTRUCTURES DEL TRANSPORT

Mercè Corretja i Torrens

Responsable de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autònoms
Professora associada de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

SUMARI: 1. Els criteris constitucionals en la distribució de competències en relació amb les obres públiques, transports, ferrocarrils, ports i aeroports. – 2. La noció d'exclusivitat reforçada i el desglossament material. – 3. La participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals. 3.1. Diferències entre participació i col·laboració. 3.2. La participació en competències estatals prevista a l'Estatut 2006. – 4. La participació en les infraestructures del transport. 4.1. Participació en la qualificació d'interès general. 4.2. Participació en la planificació i programació d'obres i infraestructures d'interès general. 4.3. Participació en la gestió de les obres d'interès general i dels serveis adscrits. 4.4. Participació en la gestió dels ports i aeroports d'interès general. 4.5. El criteri territorial i l'afectació a una altra comunitat autònoma. 4.6. Presència en organismes estatals. – 5. Conclusions. – Bibliografia. – *Resumen-Abstract*.

1. Els criteris constitucionals en la distribució de competències en relació amb les obres públiques, transports, ferrocarrils, ports i aeroports

L'Estatut d'autonomia de Catalunya ha introduït importants novetats tècniques en l'àmbit de les competències. D'una banda, recupera i reforça la noció d'exclusivitat pel que fa a la titularitat de la competència enfront de l'expansivitat dels títols competencials estatals, i, de l'altra, consagra les fórmules de col·laboració i participació en l'exercici de les competències, tot afavorint la negociació política i la integració dels diferents interessos en joc en la decisió final. L'objecte d'aquest treball és aprofundir en l'estudi d'aquesta aparent parado-

xa en l'àmbit de les competències territorials i, més especialment, de les infraestructures del transport.

L'Estatut d'autonomia configura la participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals exclusives en matèries com els ports i aeroports d'interès general, les obres públiques d'interès general o la realització de les quals afecti una altra comunitat autònoma, els ferrocarrils i transports terrestres que circulin dins els territoris de més d'una comunitat autònoma i les aigües que passin per més d'una comunitat autònoma. Totes aquestes competències estatals s'exerceixen damunt el territori de Catalunya i, per tant, tenen una incidència directa sobre la competència també exclusiva de la Generalitat sobre l'ordenació del territori i del paisatge, del litoral i de l'urbanisme i sobre les correlatives competències de la Generalitat: ports, aeroports i obres públiques que no estan qualificades d'interès general, ferrocarrils i transports que circulen íntegrament dins de Catalunya i aigües que transcorren íntegrament dins de Catalunya. Aquesta afectació d'interessos s'ha posat en relleu en diversos conflictes i recursos d'inconstitucionalitat i en diverses ocasions el Tribunal Constitucional ha subratllat la necessitat d'articular fórmules de col·laboració i d'intercanvi recíproc d'informació entre les administracions implicades.

Els criteris de delimitació competencial que preveu la Constitució en aquestes matèries són l'interès general, l'abast territorial de l'objecte de la competència o l'afectació a una comunitat autònoma. El criteri de l'interès general requereix una qualificació prèvia o un reconeixement previ, que no pot quedar a mans d'una sola de les parts, com ha assenyalat el mateix Tribunal Constitucional, ja que comparten el total desapoderament competencial de l'altra part.¹

Els altres dos criteris emprats en aquestes matèries, que l'objecte de les competències ultrapassi el territori de Catalunya o afecti una altra comunitat autònoma, no hauria tampoc d'impedir tota intervenció de la Generalitat en relació amb aigües o ferrocarrils que transcorren pel seu territori (encara que provinguin o segueixin més enllà d'aquest) o carreteres estatals que travessen el territori de Catalunya i connecten amb carreteres de la Generalitat, produint nombrosos impactes econòmics, ambientals, demogràfics i polítics en aquest

territori o afectant serveis públics que corresponen en exclusiva a la Generalitat, com el transport terrestre intracomunitari.

L'evidència d'aquests impactes i la necessitat de col·laboració administrativa en aquestes matèries s'ha anat articulant des de fa temps mitjançant l'establiment de convenis de cooperació, informes o tràmits de consulta en els procediments administratius corresponents o, fins i tot, creant consorcis de gestió.

D'altra banda, cal esmentar també les disposicions de l'Estatut d'autonomia de 1979 en aquestes matèries. L'Estatut de 1979 va optar per atribuir a la Generalitat competències exclusives en relació a les obres públiques que no tinguin la qualificació legal d'interès general de l'Estat o la realització de les quals no afecti una altra comunitat autònoma; les carreteres que transcorrin íntegrament per territori de Catalunya; i els ferrocarrils, ports, heliports i aeroports "sens perjudici d'allò que disposen els números 20 i 21 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució".

Pel que fa a la gestió de les infraestructures de competència estatal l'article 11.8 de l'Estatut de 1979 va preveure que la Generalitat pogués assumir la gestió dels ports i aeroports d'interès general si l'Estat deixava de reservar-se la gestió directa d'aquestes infraestructures. Es tractava d'una norma que habilitava una cessió extraestatutària de competències de l'Estat a la Generalitat. El Decret 2876/1980, de 12 de desembre, de traspàs de serveis en matèria de ports de l'Estat a la Generalitat, va emprar aquesta habilitació per desqualificar d'interès general les instal·lacions portuàries de Badalona i i cedir-ne la gestió a la Generalitat.² En matèria de ferrocarrils, l'article 11.9 de l'Estatut de 1979 també va preveure que la competència executiva correspongués a la Generalitat quan el servei de transport tingués llur origen i destinació en el territori de Catalunya (encara que no hi circulés íntegrament) malgrat que circulés damunt d'infraestructures estatals "sens perjudici de l'execució directa que es reservi l'Estat".

També com a antecedent de l'actual Estatut cal esmentar algun intent d'introduir mecanismes de participació de les comunitats

2. Veg. Diversos autors: El desplegament autonòmic a Catalunya. Sectors Aigües, d'Arquitectura i Habitatge, de Carreteres, de Medi Ambient, de Ports i Costes, de Transports i Urbanisme, IEA, Barcelona, 1988.

autònomes en l'execució de competències estatals com la modificació de la Llei 27/1992, de ports i de la marina mercant, per la Llei 62/1997, que va atribuir la facultat de nomenament dels membres del Consell d'Administració i del president de les entitats estatals de dret públic que gestionen els ports a les comunitats autònomes.

Front als criteris exposats, l'Estatut de 2006 aposta clarament per fórmules menys rígides i per afavorir la col·laboració i la participació entre administracions públiques.

2. La noció d'exclusivitat reforçada i el desglossament material

L'Estatut d'autonomia de 2006 atribueix competències exclusives a la Generalitat en les següents matèries relacionades amb l'àmbit objecte d'aquest treball:

- Ports, aeroports i altres infraestructures del transport (article 140 EAC).
- Xarxa viària i ferroviària (article 140 EAC).
- Obres públiques que s'executen a Catalunya (article 148 EAC).
- El transport terrestre intracomunitari i, en concret, els centres de transport, logística i distribució localitzats a Catalunya (article 169 EAC).³

L'exclusivitat es fonamenta en funció de diferents criteris de repartiment competencial: la qualificació d'interès general, la titularitat de la xarxa o bé la localització de la instal·lació.

El concepte d'exclusivitat es troba definit a la clàusula general de l'article 110 EAC. Així, en totes les competències exclusives correspon a la Generalitat, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, de tal forma que s'exclou

3. A més, la Generalitat té competència exclusiva sobre ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme (article 149 EAC).

tota intervenció estatal, sigui mitjançant normes bàsiques o d'altres títols horitzontals. La segona part del precepte amb l'incís "correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions..." palesa el caràcter exclusiu de l'atribució competencial i recupera el concepte de competència exclusiva reforçada que s'havia anat diluint al llarg dels darrers vint-i-cinc anys d'autonomia. Ara bé, en l'exercici de les competències, la Generalitat haurà de respectar la legislació estatal en aquells àmbits en què el legislador estatal sigui competent (per exemple, sobre domini públic maritimoterrestre). Aquest plantejament comporta un canvi substancial en la interpretació que fins ara s'ha fet de les competències exclusives autonòmiques.

Fins ara, en les competències exclusives tant si l'Estatut d'autonomia contenia explícitament una clàusula "sens perjudici" de les competències estatals com si no en contenia, s'entenia que l'Estat podia tenir títols competencials concurrents amb les comunitats autònomes, de tal forma que una mateixa matèria es podia regular per totes dues instàncies malgrat que, com hem dit, la competència autonòmica fos exclusiva. A la pràctica, això comportava convertir les competències exclusives en compartides.⁴ L'Estatut d'autonomia aprovat per la Llei orgànica 6/2006 recupera i reforça la noció d'exclusivitat, atribuint en aquest cas de forma íntegra la titularitat de la competència a la Generalitat. La connexió entre matèries de competència exclusiva de la Generalitat i matèries de competència estatal, però, queda reconeguda en el mateix Estatut, que la situa en l'àmbit de l'exercici, mai de la titularitat.⁵

Així, l'exclusivitat de la competència autonòmica es garanteix amb la substitució de la clàusula "sens perjudici" per l'incís "respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li

4. Diversos estudis i treballs han analitzat la utilització expansiva dels títols competencials estatals. Veg. Enric Argullol: *Criteris per a un desenvolupament institucional*, IEA, Barcelona, 1999; Javier Barnés: *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1 CE*, IEA, Barcelona, 2004; Manuel Carrasco: *El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas*, Tirant lo Blanch i IEA, València, 2005; i, en especial, el capítol "Balanz i diagnòsi de l'aplicació de l'Estatut", a: *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, IEA, Barcelona, 2003.

5. Veg. C. Viver i Pi-Sunyer: "L'Estatut de 2006", *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 10, on exposa les tècniques de l'exclusivitat reforçada i del desglossament emprades pel nou Estatut, així com la interpretació de la clàusula "respectant". En el mateix sentit, veg. Dictamen 251/06 de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat (*Memòria d'Activitats, 2006, Barcelona*).

atribueixi l'article [...] de la Constitució".⁶ Aquest incís té per objectiu assenyalar que quan la Generalitat legisli sobre una matèria de competència exclusiva ho farà tenint en compte el que hagi establert l'Estat en virtut dels seus títols competencials en una altra matèria, però en cap cas no es pot interpretar en sentit que comporta una habilitació a l'Estat per regular també la matèria de competència exclusiva de la Generalitat, com fins ara ha succeït. És una clàusula que afecta l'exercici de la competència i no la titularitat.

Per tal de delimitar clarament l'àmbit material de les competències exclusives de la Generalitat, l'Estatut evita emprar categories materials genèriques, susceptibles de ser incloses en més d'un títol competencial, com succeeix amb l'Estatut de 1979, i, en canvi, utilitza la tècnica del desglossament.⁷ Així, mitjançant l'atomització de les matèries es defineix de forma concreta i precisa un nucli material mínim que integra cada una de les matèries atribuïdes a la competència de la Generalitat, i s'eliminen les ambigüitats i duplicitats. Amb aquesta tècnica es poden identificar i atribuir a la competència exclusiva de la Generalitat àmbits materials que poden tenir connexió amb més d'un títol competencial o que l'Estat s'havia atribuït en virtut de títols horitzontals o de la titularitat del sòl, com per exemple la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic marítimoterrestre.

Aquesta tècnica permet també incloure dins dels diferents àmbits sectorials la potestat de planificació. Així, a més a més de la competència genèrica sobre ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme,⁸ també s'atribueix en exclusiva a la Generalitat la competència sobre planificació sectorial en matèria d'infraestructures del transport com són els ports, els aeroports i els heliports, que no tinguin la qualificació legal d'interès general (article 140.1 EAC); de la xarxa viària de Catalunya (article 140.5.a) EAC) i de les obres públiques que no siguin qualificades d'interès general ni afectin una altra comunitat autònoma (article 148.1 EAC). Pel que fa a la xarxa

6. Per exemple, en l'article 116.1 EAC o, en relació amb el territori, l'article 149.3 EAC, que estableix: "Correspon a la Generalitat, en matèria d'ordenació del litoral, respectant el règim general del domini públic, la competència exclusiva que inclou en tot cas [...]".

7. Carles Viver i Pi-Sunyer: "L'Estatut de 2006", *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 10; E. Albertí: "El blindatge de les competències i la reforma estatutària", a *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31.

8. Prevista a l'article 149 EAC, amb caràcter exclusiu.

ferroviària de la qual és titular la Generalitat no s'esmenta específicament aquesta potestat, però s'entén inclosa en tant que la competència és exclusiva (article 140.6 EAC). En relació amb els centres de transport, logística i distribució, la seva ubicació i emplaçament s'ha de situar dins de la competència exclusiva sobre transports (article 169.4 EAC) en relació amb l'ordenació del territori i urbanisme (article 149 EAC).

Per tant, la potestat de planificació queda reservada en tot cas a la Generalitat en tots els àmbits i sectors que té atribuïts com a competència exclusiva.

La utilització de l'expressió "en tot cas" remarca el caràcter de mínims d'aquests nucli de submatèries expressament fixades que pertanyen a la competència de la Generalitat. Això, però, no exclou que d'altres submatèries també formin part d'aquest nucli material o que en el futur s'hi puguin considerar incloses altres submatèries que tinguin una connexió material evident amb la matèria principal. En resum, es pot afirmar que la delimitació compleix una funció de fixació de mínims (en molts casos, les submatèries especificades han estat objecte de controvèrsia competencial) i que la clàusula "en tot cas" garanteix la no petrificació de les matèries i el caràcter obert i flexible de les clàusules des de la perspectiva material.

3. La participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals

3.1. Diferències entre participació i col·laboració

Enfront de l'exclusivitat que acabem d'examinar, l'Estatut configura un nou tipus de competència: la participació en l'exercici de competències estatals, en el marc de l'impuls de les fórmules de col·laboració i cooperació que és una característica comuna a totes les reformes estatutàries aprovades o en curs.⁹

9. Impuls a la col·laboració que es fa més patent en l'àmbit de les infraestructures. Veg. J. F. Sánchez Barrilao: "34. Transportes y comunicaciones" i "35. Puertos y aeropuertos", dins l'obra d'F. Balaguer (dir.): *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

En primer lloc, cal establir les diferències entre la participació i la col·laboració interadministrativa.

Els mecanismes de col·laboració i cooperació interadministrativa tenen per objecte l'exercici conjunt o compartit de competències que corresponen a diferents administracions, les quals es troben en posició d'igualtat i actuen de forma voluntària. Les formes d'articular aquesta col·laboració són diverses i la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en regula alguns supòsits: convenis,¹⁰ creació d'organismes conjunts de gestió com els consorcis, els plans o programes i les conferències sectorials o altres òrgans de cooperació multilateral. En altres lleis sectorials o en la legislació bàsica de règim local hi trobem també nombrosos exemples: informes vinculants,¹¹ mancomunitats (en l'àmbit local) o altres entitats de dret públic o privat o els plans o programes en què intervenen diverses administracions.¹²

En la participació, en canvi, només una de les administracions és titular de la competència però el seu exercici afecta l'esfera d'interessos d'una altra administració, de tal forma que, per tal de garantir el respecte a aquesta esfera d'interessos, s'articulen diferents mecanismes d'audiència o consulta (un informe no vinculant, una consulta prèvia). No hi ha, per tant, una posició d'igualtat i el seu fonament és el principi de representació o d'audiència que permet compartir facultats en l'àmbit de l'exercici, però que garanteix, en tot cas, la titularitat única de la competència.

10. J. M. Rodríguez de Santiago: *Los convenios entre administraciones públicas*, Madrid, 1997; i F. Velasco Caballero: "Los convenios entre administraciones públicas", a *Civitas RE-DA*, núm. 103.

11. Veg. J. M.^a Rodríguez de Santiago: "Principio de colaboración y articulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas con proyección directa sobre el territorio", a *Territorio y Autonomía: El alcance territorial de las competencias*, IEA, Barcelona, 2006.

12. Veg. E. Albertí: "Relaciones entre las Administraciones públicas", a Leguina, J. i Sánchez, M. (dir.): *Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Tecnos, Madrid, 1993; R. Fernández Montalvo: *Relaciones Interadministrativas de colaboración y cooperación*. Marcial Pons-Diputació de Barcelona, Madrid-Barcelona, 2000; A. Hernández Lafuente: "Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado Autonomático", a *El funcionamiento del Estado Autonomático*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999.

3.2. La participació en competències estatals prevista a l'Estatut 2006

La participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals que preveu l'Estatut se situa en general en l'àmbit de la participació i no en el de la col·laboració interadministrativa, de tal forma que, respectant la titularitat estatal de la competència, la Generalitat hi intervé en la mesura que resulta afectat el territori sobre el qual exerceix les seves competències (la seva configuració) i, per tant, hi té un interès concret.¹³ La col·laboració es preveu quan la Generalitat és titular de competències que cal gestionar conjuntament o que cal preservar, o bé quan se li encomana la gestió mitjançant conveni d'obres o de serveis públics no reservats constitucionalment a l'Estat en virtut del principi de descentralització administrativa.¹⁴

En general, en els supòsits de participació, la fórmula emprada per l'Estatut és la utilització del verb en present i la remissió de la determinació del mecanisme de participació a la normativa o a la legislació estatal, a un futur conveni o, amb caràcter general, als "mecanismes del títol V" de l'Estatut, on es regula la "Participació en institucions i en procediments de presa de decisions estatals" i la "Comissió Bilateral Generalitat-Estat".¹⁵ De vegades, simplement es preveu la

13. L'Estatut preveu la participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals que afecten el territori (infraestructures del transport, aigües, obres públiques, ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme i transports) i també en matèries no estrictament territorials com són: salut (convocatòries de formació sanitària especialitzada); immigració; energia i mines; notariat i registres; planificació general de l'activitat econòmica; relacions amb les entitats religioses; treball; estadístiques; recerca i menors, així com en la determinació del caràcter territorialitzable o no de les subvencions estatals, en les relacions amb la Unió Europea i en l'àmbit del finançament autonòmic.

14. L'Estatut preveu la col·laboració amb l'Estat en les matèries d'aigües (execució i explotació d'obres hidràuliques), cultura, denominacions d'origen, joventut, fires, corporacions de dret públic (cambres de comerç, indústria i navegació), obres públiques d'interès general (gestió dels serveis), ordenació del litoral (execució i gestió d'obres d'interès general), recerca i emergències i protecció civil (seguretat nuclear).

15. Per exemple: "Correspon a la Generalitat la participació en la planificació i la programació de ports i aeroports d'interès general, en els termes que determini la normativa estatal" (article 140.4 EAC); o: "En el supòsit de les obres qualificades d'interès general o que afecten una altra comunitat autònoma, es poden subscriure convenis de col·laboració per a la gestió dels serveis" (article 148.3 EAC). Cal remarcar que el document de treball tramès per l'Institut d'Estudis Autonòmics al Parlament per a l'elaboració de l'Estatut atribuïa a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat la funció de deliberar i, si s'escau, fer propostes en relació amb la "planificació i gestió de les infraestructures d'interès general". Aquest

participació sense cap més concreció. Per tant (amb les excepcions que s'esmenten tot seguit), la participació no serà d'aplicació immediata a partir de l'entrada en vigor de l'Estatut sinó que es configura com una remissió que requereix una concreció futura per part del titular de la competència (l'Estat).

Es pot afirmar que les previsions de l'Estatut sobre participació són una clàusula de garantia a favor de la Generalitat que l'Estat haurà de fer efectives en un moment posterior. Es manté així la titularitat de les competències estatals, que no resulta afectada, i es manté també la plena disponibilitat de l'Estat sobre la determinació del mecanisme de participació. Ara bé, aquestes previsions són vinculants per a l'Estat en el sentit que l'obliguen a establir aquest mecanisme. Es tracta, en definitiva, de mandats.

Cal no oblidar que l'Estatut és una llei orgànica estatal, prèviament pactada entre la comunitat autònoma i l'Estat, i que, per tant, és resultat d'un acord bilateral. L'establiment de mandats en els estatuts d'autonomia no és un fet nou sinó una constant en els diversos estatuts d'autonomia aprovats fins a l'actualitat.¹⁶ El límit assenyalat per la doctrina a aquests mandats és que no poden impedir o menyscabar l'exercici de les competències estatals ni substituir el legislador estatal. En els supòsits analitzats hem de concloure que el límit ha estat plenament respectat, ja que es tracta de simples "remissions" a normes estatals futures.

Ens trobem, però, algunes excepcions importants: quan el mateix Estatut determina que el mecanisme de participació és un informe preceptiu. Es tracta dels vuit supòsits següents: En la decisió de qualificar ports i aeroports o altres infraestructures del transport d'interès general (article 140.3 EAC); en la decisió de qualificar una obra pública d'interès general (article 148.2 EAC); en la proposta de

apartat va decaure en l'aprovació de la proposta d'EAC pel Parlament de Catalunya, que manté, però, la intervenció de la Comissió Bilateral en els articles 140 i 148. És al Congrés dels Diputats on s'acaba substituint aquesta intervenció per una remissió a la normativa estatal (article 140) i al títol V (article 148). Veg. M. Carrillo (dir.): *L'Estatut d'autonomia de Catalunya 2006. Textos jurídics*, IEA, Barcelona, 2007.

16. La legitimitat dels mandats estatutaris adreçats al legislador estatal ha estat estudiada per S. Muñoz Machado a "El mito del estatuto-constitución y las reformas estatutarias" (*Informe Comunidades Autónomas*, 2004, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005).

transvasament de conques que impliqui la modificació dels recursos hídrics del seu àmbit territorial (article 117.4 EAC); en el procediment d'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions de producció i transport d'energia que superin el territori de Catalunya o quan l'energia sigui objecte d'aprofitament fora d'aquest territori (article 133.2 EAC); en la decisió d'integració de línies o serveis de transport que transcorrin íntegrament per Catalunya en línies o serveis d'àmbit superior (article 169.2 EAC). En dos supòsits requereix un informe preceptiu de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat: en la declaració i delimitació d'espais naturals dotats amb un règim de protecció estatal (article 144.4 EAC) i en la determinació de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya (article 149.2 EAC). Finalment, es preveu la deliberació prèvia de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat i un informe previ i determinant de la Generalitat en el supòsit d'autorització de noves modalitats de joc i apostes d'àmbit estatal o la modificació de les existents (article 141.2 EAC).¹⁷

En tots els procediments indicats la decisió estatal té una incidència directa sobre l'àmbit competencial de la Generalitat, que es veu reduït o ampliat en funció d'aquesta decisió, i, per tant, la decisió compleix una funció delimitadora de l'àmbit de la competència que la Constitució no li ha reservat. En conseqüència, l'Estatut d'autonomia, que és un instrument jurídic vàlid per delimitar competències,¹⁸ estableix un mecanisme com és l'informe preceptiu de la Generalitat

17. Com hem dit, el document de treball tramès per l'Institut d'Estudis Autònoms al Parlament preveia la deliberació i informe previ de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat per a la qualificació d'interès general d'una obra pública o d'un port o aeroport, i així es va mantenir en el text aprovat pel Parlament de Catalunya el 30.09.2005 (art. 140). Veg. M. Carrillo (dir.): *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, IEA, Barcelona, 2007.

18. Sobre l'Estatut d'autonomia com a norma delimitadora de les competències, veg. Carles Viver i Pi-Sunyer: "En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicocostitucional", a *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 1, Barcelona, 2005. Enfront de la delimitació de competències que ha portat a terme el legislador bàsic estatal, aprofitant el caràcter obert i flexible de la Constitució i dels estatuts d'autonomia aprovats, que utilitzen categories materials obertes i no defineixen les tipologies competencials, la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya recupera aquesta funció delimitadora de les competències per a l'Estatut, com a instrument constitucionalment adequat per dur-la a terme, tant per la seva posició en el sistema de fonts com pel seu caràcter de norma constitucional bàsica de la comunitat autònoma i com a llei paccionada i integrada en el bloc de la constitucionalitat, supraordenada, com ha dit el Tribunal Constitucional, en relació amb la legislació bàsica estatal.

(que és l'altra instància titular de la competència en joc) per limitar la unilateralitat de la decisió estatal. En tot cas, però, cal observar que aquests informes no són vinculants.¹⁹ Només en un cas l'informe es qualifica de "determinant".²⁰

Aquestes previsions expresses, a més, determinen que l'informe preceptiu esdevingui un tràmit obligatori des de l'entrada en vigor de l'Estatut; no cal cap desplegament o modificació normativa ni legislativa perquè sigui aplicable. No obstant això, seria aconsellable la seva inserció en el procediment administratiu corresponent per tal de precisar el moment, el termini i l'òrgan competent per fer la sol·licitud així com l'òrgan competent per emetre l'informe.

En qualsevol cas, ni la col·laboració ni la participació es poden imposar, però, unilateralment i, per tant, sempre requereixen l'acord de les diverses voluntats afectades, tal com hem subratllat. A més a més, cal fer constar que la participació sempre ha de respectar un límit: mai no pot condicionar la competència estatal ni introduir mecanismes de codecisió, és a dir, no pot convertir la competència estatal en compartida ni substituir la decisió estatal.²¹ Només afecta l'exercici de la competència però mai la seva titularitat, que continua sent estatal, ja que les competències, com ha dit el Tribunal Constitucional, són irrenunciables i indisponibles. La participació, per tant, no requereix traspàs de la titularitat de la competència: és un mecanisme de representació.

19. En un sentit similar, el Consell Consultiu va determinar la constitucionalitat del text estatutari que establia la participació de la Generalitat en la qualificació d'interès general de ports i aeroports o d'obres públiques mitjançant la deliberació i l'informe preceptiu de la Comissió Bilateral en atenció a l'afectació d'interessos singulars de Catalunya que podien justificar la bilateralitat; mentre que va concloure que eren inconstitucionals els supòsits en què l'Estatut atribuïa directament la gestió de la infraestructura a la Generalitat per considerar que condicionava l'exercici de les competències estatals i no era compatible amb el principi de multilateralitat (pàgines 71 a 73 del Dictamen del Consell Consultiu, <http://www.cconsultiu.cat>), encara que el mateix Estatut remetia a una llei orgànica de l'article 150.2 CE per tal de fer efectiva aquesta atribució.

20. El caràcter "determinant" d'un informe implica que si el Govern estatal no recull la posició de la Generalitat ho ha de motivar davant de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (disposició addicional segona EAC). El qualificatiu prové de l'article 83.3 de la Llei estatal 30/1992.

21. Aquest és el criteri de les SSTC 40/1998 i 204/2002. El Tribunal Constitucional estableix que els informes de les comunitats autònomes en el procediment d'ubicació d'un nou port o aeroport d'interès general no poden tenir caràcter vinculant per a l'Administració estatal, ja que aleshores seria tant com supeditar l'exercici de la competència exclusiva de l'Estat a la competència autonòmica d'ordenació del territori i urbanisme.

A continuació examinarem els supòsits de participació que preveu l'Estatut en relació amb les obres públiques i les infraestructures del transport, a partir de les regles de distribució competencial previstes a la Constitució de 1978: la qualificació d'interès general, l'afectació a una altra comunitat autònoma i la territorialitat, i veurem els canvis que introdueix l'EAC 2006 en cada un d'aquests criteris.

4. La participació en les infraestructures del transport

4.1. Participació en la qualificació d'interès general

La qualificació d'interès general d'una obra pública fins ara s'ha considerat com una atribució o reserva competencial a favor de l'Estat (en virtut de l'article 149.1.24 CE) que exclou tota intervenció de la Generalitat. A la inversa, la Generalitat va assumir mitjançant l'article 9.13 EAC 1979 la competència exclusiva sobre les obres públiques no qualificades d'interès general. Aquesta atribució es manté amb caràcter exclusiu en l'article 148.1 EAC.

El criteri de l'interès general s'empra com a regla competencial en relació amb les obres públiques (i, per extensió, en relació amb les carreteres), els ports i els aeroports.

Les obres públiques d'interès general s'executen damunt del territori de Catalunya i no constitueixen espais aïllats sinó que es connecten i repercuteixen en el conjunt d'infraestructures i actuacions que afecten aquest territori, per la qual cosa, a la pràctica, afecten tots els nivells administratius que tenen projecció territorial (estatal, autonòmic i local) i fan necessari l'acord de les diferents administracions públiques implicades per tal que col·laborin entre elles mitjançant instruments convencionals o organismes de gestió mixtos (convenis, consorcis, etc.), de forma que cada administració conserva la titularitat de les seves competències però l'exercici es fa de forma conjunta.

D'altra banda, les lleis estatals sectorials han fet una interpretació extensiva de la potestat estatal de qualificar obres d'interès general, qualificació que s'ha vinculat legalment a la prevalença de la planificació estatal sobre la planificació territorial, que és competència exclusiva de la Generalitat. Així, el títol competencial autonòmic sobre ordenació del territori s'ha anat convertint en un títol residual

per decisió del legislador estatal.²² El mateix ha succeït amb la competència exclusiva sobre urbanisme, que també ha cedit davant de la planificació sectorial estatal.²³

Per tant, l'Estatut de 2006 preveu que en el supòsit d'obres públiques, ports i aeroports que tinguin la qualificació d'interès general,²⁴ la Generalitat participi en l'exercici de la competència estatal de diferents maneres i en diferents fases en funció del tipus d'obra concreta, però sense alterar en cap cas la titularitat estatal de la competència.

En la qualificació de l'obra o infraestructura (atesa la incidència directa d'aquestes potestats en la competència exclusiva sobre ordenació del territori i urbanisme de la Generalitat) es garanteix la participació de la Generalitat mitjançant un informe previ no vinculant (articles 148.2 EAC per a la qualificació de tot tipus d'obres en general, incloses les carreteres, i 140.3 EAC pel que fa a les infraestructures del transport). L'Estat conserva, per tant, la decisió final però deixa de ser un procediment unilateral.²⁵

Cal tenir en compte que la Constitució no estableix com es qualifica una obra d'interès general ni quins criteris s'han de complir i que el Tribunal Constitucional ja ha declarat en alguna ocasió que la decisió unilateral de l'Estat en la qualificació és inconstitucional. La qualificació afec-

22. La STC 40/1998, reconeix la prevalença del títol competencial estatal sobre ports d'interès general sobre la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori.

23. Com assenyala Santiago Muñoz Machado, el repartiment de competències entre Estat i comunitats autònomes ha comportat la inversió de la regla general vigent fins aleshores, que afirmava el caràcter universal, dominant i prevalent de la competència d'ordenació territorial enfront de les competències sectorials. En l'actualitat, preval la competència més específica. Veg. "El territorio como ámbito de ejercicio de las competencias", dins l'obra *Territorio y autonomía: el alcance territorial de la competencias autonómicas*, IEA, Barcelona, 2006.

24. Només es manté la necessitat de qualificació "legal" d'interès general que figurava en l'Estatut de 1979 per als ports i aeroports, ja que per a la resta de supòsits s'ha suprimit aquest adjectiu. De fet, el Tribunal Constitucional ja havia establert que "legal" equivalia a "normatiu" en relació amb les carreteres en la STC 65/1998.

25. Com s'ha dit, en el document de treball de l'IEA i en el text de l'Estatut aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005, aquest tràmit consistia en la "deliberació i informe de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat", i constituïa una manifestació del principi de bilateralitat, la constitucionalitat del qual havia quedat expressament reconeguda pel Dictamen del Consell Consultiu (Dictamen núm. 269). Veg. M. Carrillo (dir.): *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, IEA, Barcelona, 2007.

ta directament l'esfera d'interessos de la Generalitat, ja que implica automàticament que aquella obra o infraestructura sigui competència de l'Estat i deixi de ser-ho de la Generalitat. I a la inversa: en el supòsit hipotètic que es produís una "desqualificació" d'interès general (per modificació de les circumstàncies que han justificat la qualificació o bé per modificació legislativa dels criteris fixats pel legislador estatal que justifiquen la qualificació) l'obra o la infraestructura quedarien automàticament incloses dins de la competència exclusiva de la Generalitat.

Per tant, l'article 137 CE ofereix fonament constitucional suficient per reconèixer la participació de la Generalitat en la decisió estatal que pot reduir o ampliar la seva competència.

Aquest informe és preceptiu a partir de l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia i, per tant, amb independència que la legislació estatal el prevegi de forma expressa, com hem dit. Seria, però, convenient que quedés recollit per motius de seguretat jurídica.

4.2. Participació en la planificació i programació d'obres i infraestructures d'interès general

En la fase de planificació i programació de l'obra o infraestructura, la concreció del mecanisme de participació es difereix a la legislació o normativa estatal i al títol V de l'Estatut (articles 148.2 EAC i 140.4 EAC).²⁶

La referència al títol V de l'article 148 es pot interpretar com una crida a la intervenció de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat,²⁷ justificada per l'existència d'interessos singulars de la Generalitat afectats per la planificació estatal sectorial (que s'imposa en cas de conflicte a la planificació territorial i urbanística de la Generalitat). Aquesta participació de la Comissió es podria produir en un moment inicial i,

26. En la mateixa línia, l'article 117.2 preveu la participació de la Generalitat en la planificació i programació de les obres hidràuliques d'interès general (en els termes que prevegi la legislació estatal).

27. Aquesta Comissió està concebuda com el "marc general i permanent de relació entre el Govern i la Generalitat i el Govern de l'Estat" segons l'article 183.1 EAC i, per tant, té un paper eminentment polític i no administratiu o de gestió, en tant que expressió del principi de bilateralitat.

posteriorment, es podria articular un mecanisme concret de participació per mitjà de la legislació o normativa estatal, que podria ser un informe (tal com ja preveuen actualment algunes lleis estatals, com la Llei 27/1992, de ports i de la marina mercant) o bé la designació de vocals en l'organisme estatal que aprova la planificació i programació (tal com preveu l'article 140.2 EAC).

4.3. Participació en la gestió de les obres d'interès general i dels serveis adscrits

En la fase de gestió de les obres d'interès general i dels serveis públics als quals queden adscrites (és a dir, un cop ja s'ha executat l'obra i comença la seva utilització o explotació, conservació i manteniment) cal tenir en compte que el principi de descentralització administrativa i l'existència de serveis públics de competència de la Generalitat permeten sostenir la necessitat d'utilitzar mecanismes de col·laboració més intensos que no pas la simple participació. Per exemple, els convenis bilaterals de gestió en el cas de les obres d'interès general de l'article 148.2 EAC.²⁸ De fet, aquesta fórmula ja s'utilitza força en l'actualitat però ara queda reforçada en quedar integrada en el text estatutari com a mecanisme normal de gestió.²⁹

4.4. Participació en la gestió dels ports i aeroports d'interès general

Per als ports i aeroports d'interès general s'estableix una regla específica. Es preveuen dues possibilitats alternatives: bé que la

28. En relació amb altres tipus d'obra pública que no són estrictament infraestructures del transport, aquest mecanisme també s'aplica a les obres d'interès general situades al litoral català (article 149.4 EAC) i a les obres hidràuliques d'interès general: tant en les conques internes (article 117.2 EAC) com en les conques compartides (article 117.3.b) EAC). Cal tenir en compte que actualment l'article 124 del Reial decret legislatiu 1/2000, que aprova el text refós de la Llei d'aigües, ja ho preveu. Considerem que es tracta de supòsits de col·laboració i no de participació.

29. Per exemple, el Conveni de cooperació en infraestructures i medi ambient al Delta del Llobregat, subscrit el 16 d'abril de 1994, pel llavors Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient, la Generalitat de Catalunya, el Consell Comarcal del Baix Llobregat, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i els ajuntaments de Barcelona i del Prat de Llobregat.

Generalitat participi en la gestió, o bé que l'assumeixi "d'acord amb el que preveuen les lleis". Aquestes infraestructures presenten unes característiques pròpies pel fet que la Constitució les reserva a la competència exclusiva de l'Estat en la seva totalitat, incloent-hi les facultats de gestió.

Com hem vist, l'Estatut de 1979 ja preveia que la Generalitat pogués assumir aquesta gestió però amb molt poc èxit fins ara. Per la seva banda, el document de treball tramès per l'Institut d'Estudis Autònomic al Parlament de Catalunya preveia en l'article corresponent a infraestructures del transport i de les comunicacions el traspass extraestatutari a la Generalitat de la gestió dels ports i aeroports d'interès general mitjançant una llei orgànica de transferència de les previstes a l'article 150.2 CE, amb remissió a una disposició addicional on s'especificava que la seva reforma no estava sotmesa als requisits de la resta de disposicions estatutàries. La disposició addicional tercera del text aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005 va mantenir l'esmentada transferència i va afegir que una llei del Parlament regularia el règim jurídic i econòmic específic per a ambdues infraestructures que tindrien, a més, un règim de funcionament acordat per la Comissió Bilateral Estat-Generalitat.³⁰

El text finalment aprovat no preveu la transferència, però tampoc la descarta. La diferència entre participar o assumir la gestió implica que, en el segon cas, correspondria a la Generalitat la totalitat de la gestió (sense intervenció estatal) i, per tant, l'Estat li hauria de transferir o delegar facultats que corresponen al seu àmbit competencial mitjançant una llei orgànica de les previstes a l'article 150.2 CE. La transferència de facultats comporta la transferència de la titularitat de la competència de tal forma que la comunitat autònoma receptora les exerceix en nom propi, mentre que la delegació només implica una alteració de l'exercici, de tal forma que la comunitat exerceix la competència i, en conseqüència, pot prendre decisions i dictar actes normatius i d'execució però en nom de l'Estat. De la mateixa forma, en el supòsit previst al primer incís de l'article 140.3 (participar en la gestió) es manté la titularitat estatal de la compe-

30. Veg. M. Carrillo (dir.): *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, IEA, Barcelona, 2007.

tència però les facultats en què pot participar la Generalitat són més limitades, atès que no cal utilitzar l'article 150.2 CE i, per tant, es manté la naturalesa estatal de l'ens gestor. Per tal d'anar més enllà de les actuals fórmules de participació que ja preveu la Llei 27/1992, de ports i de la marina mercant (nomenament del president i del consell d'administració de les autoritats portuàries, designació d'un nombre de vocals en representació de la Generalitat), es podrien articular diferents possibilitats: des de la fixació de quotes més altes de representació de les respectives administracions públiques en els consells d'administració de les empreses estatals fins a l'articulació de formes més properes a la col·laboració, amb la creació d'un consorci administratiu, si es vol mantenir la gestió directa dels ports i aeroports, o canviar a formes de gestió indirecta mitjançant la creació d'una societat d'economia mixta (en la qual podrien concórrer les diferents administracions públiques amb interessos i competències i el capital privat) o bé, en el cas dels aeroports, es podria crear una societat filial de l'actual gestor aeroportuari estatal, amb autonomia de gestió,³¹ passant per l'encàrrec de gestió d'una o més activitats o funcions i mantenint, però, la naturalesa estatal de l'entitat gestora.³²

La fórmula del consorci implicaria, a més, en la mesura que és un instrument de col·laboració interadministrativa, el reconeixement explícit que la Generalitat també és titular de competències exclusives que resulten afectades per aquestes infraestructures, com són l'ordenació del territori i del paisatge, l'urbanisme i el litoral, el transport terrestre i el transport marítim que transcorrin íntegrament per Catalunya, el comerç o el turisme, i de competències compartides com l'ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya, que fan necessari l'exercici conjunt i coordinat d'aquestes competències. La creació d'un organisme comú per a la gestió dels mitjans materials i personals i la gestió coordinada de competències no comporta, però, que

31. Aquestes són algunes de les fórmules enunciades en el treball d'Eva Nieto Garrido: "La gestión compartida del aeropuerto de Barcelona-El Prat. Reflexiones", publicat a *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 4.

32. Figura regulada a l'article 15 de la Llei 30/1992, i que permet atribuir a un òrgan o entitat d'una altra administració activitats de tipus material, tècnic o de serveis, però sense cedir la competència ni els elements substantius del seu exercici, de tal forma que l'ens titular de la competència ha de dictar tots els actes jurídics necessaris per tal de donar cobertura jurídica a les activitats encomanades.

aquestes siguin exercides de forma mancomunada; cal mantenir l'exercici de separat de competències.³³

La participació en la gestió, a diferència de l'assumpció, no requereix un traspàs previ de competències o facultats estatals a la Generalitat, ja que la titularitat de la competència continua sent estatal. No es tracta d'un supòsit de gestió compartida. Igual com actualment l'Estat porta a terme la gestió directa d'aquestes infraestructures mitjançant entitats públiques, en el futur es podria optar per la gestió indirecta mitjançant una societat concessionària exclusivament privada o per la gestió mitjançant una comunitat autònoma o un ens mixt amb participació autonòmica. En tot cas, és l'Estat qui decideix la forma de gestió tot concretant el mandat estatutari. La dissociació entre titularitat i exercici de la prestació d'un servei públic pròpia del contracte de gestió de serveis públics permet que l'ens públic mantingui la titularitat de la competència executiva, del servei i del conjunt de facultats de direcció, regulació i control, però que la prestació efectiva del servei es porti a terme per una persona física o jurídica privada o pública. Per tant, es tracta d'articular un mecanisme que permeti a la Generalitat ser present en l'entitat gestora, utilitzant qualsevol de les fórmules que hem esmentat més amunt.

D'altra banda, les infraestructures afectades per aquesta participació són diverses: els dos ports d'interès general (Barcelona i Tarragona) i els quatre aeroports d'interès general existents a Catalunya (Barcelona-El Prat, Girona, Reus i Sabadell), i, per tant, caldria adoptar la solució més convenient a cada una d'elles.

La referència a les lleis de l'article 140.3 EAC es pot interpretar tant en el sentit que afecta els dos supòsits (de tal forma que tant la participació com l'assumpció de la gestió requereixin una llei reguladora) com que només afecta el segon (en aquest cas seria una referència a les lleis orgàniques de delegació o transferència de l'article 150.2 CE).

Per tant, com a conclusió, es pot afirmar que amb el nou Estatut d'autonomia la qualificació d'interès general en relació amb les obres

33. Veg. J. M. Rodríguez de Santiago: "Principio de colaboración y articulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas con proyección directa sobre el territorio", a *Territorio y autonomía: El alcance territorial de las competencias autonómicas*, IEA, 2006.

públiques i infraestructures no exclou totalment la intervenció de la Generalitat. Aquesta qualificació deixa de ser un mecanisme arbitrari de l'Estat i queda subjecta a uns límits: la participació en la qualificació de la Generalitat (que li permet manifestar la seva posició i posar en relleu els interessos afectats per la decisió); i, en segon lloc, es preveu que la Generalitat hagi de participar en l'exercici de les competències estatals, tant en la fase de planificació i programació de les diferents infraestructures i obres públiques qualificades d'interès general (si bé serà la normativa o legislació estatal la que defineixi el mecanisme concret de participació) com en la fase de gestió, en què es preveuen fórmules de col·laboració interadministrativa més respectuoses amb les competències de la Generalitat. En general, la col·laboració s'articula mitjançant convenis, amb l'excepció dels ports i aeroports d'interès general, per als quals l'Estatut deixa obertes diferents possibilitats de participació.

Un supòsit totalment diferent d'aquest és el regulat pel legislador estatal en algunes lleis mediambientals,³⁴ en les quals s'ha atribuït (de forma unilateral) competències de gestió que els estatuts d'autonomia havien atribuït a les comunitats autònomes, tot invocant títols competencials de caràcter bàsic. En aquells supòsits, l'Estat pretén compartir la gestió que correspon a les comunitats autònomes i no merament participar en la gestió de competència autonòmica tot intentant fixar unilateralment la composició dels òrgans de gestió dels parcs naturals o la seva organització interna. En aquest cas el Tribunal Constitucional va declarar la inconstitucionalitat dels articles impugnats i només excepcionalment va admetre que la intervenció estatal en la gestió (de competència autonòmica) pot trobar fonament en la competència estatal bàsica quan es donin determinats requisits. Hi ha, per tant, una diferència fonamental entre la participació de la Generalitat en les competències de gestió de titularitat estatal que

34. Com la Llei 41/1997, de 5 de novembre, esmentada per la professora Eva Nieto Garrido en el treball esmentat. De les SSTC citades pel treball, l'autora extreu la doctrina constitucional que l'Estat no pot "participar" en la gestió dels parcs naturals atribuïda a les comunitats autònomes, ja que les competències són irrenunciables (afirmació que compartim) i que només excepcionalment es pot admetre aquesta participació quan la intervenció estatal estigui justificada perquè és considerada bàsica. Entenem que aquest no seria un supòsit estricte de participació en el sentit que aquí exposem, sinó un conflicte de competències bases-desplegament, en el qual el Tribunal Constitucional ha de determinar l'abast de les bases estatals, i que es resol en termes generals a favor de les comunitats autònomes.

preveu l'Estatut i l'autoatribució per l'Estat de facultats de gestió que corresponen a les comunitats autònomes en virtut dels seus respectius estatuts d'autonomia, invocant competències de caràcter bàsic, i és que la primera es basa en el principi d'audiència i en la descentralització administrativa (principi proclamat expressament per l'article 103 CE) i la segona, en el principi contrari. La primera, a més, respecta la voluntat del titular de la competència i és fruit d'un acord voluntari; la segona, en canvi, respon a una voluntat unilateral i afecta directament la titularitat de la competència, que es pretén compartir, i no només el seu exercici, ja que s'invoca la titularitat d'una competència bàsica.

4.5. El criteri territorial i l'afectació a una altra comunitat autònoma

Els dos criteris restants per a la distribució de competències als quals hem al·ludit són el territori: quan l'activitat o el servei supera l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma, la Constitució reserva la competència a l'Estat; i a la inversa, l'Estatut d'autonomia de 1979 atribuïa la competència exclusiva a la Generalitat quan l'activitat té lloc íntegrament en el territori de Catalunya, i el de l'afectació a una altra comunitat autònoma. El criteri territorial s'aplicava així en l'àmbit de les infraestructures del transport als ferrocarrils (articles 149.1.21 CE i 9.15 EAC 1979) i a les carreteres (article 9.15 EAC 1979), i el de l'afectació, només a les obres públiques (article 149.1.24 CE i article 9.13 EAC 1979).

El territori no és només un límit per a l'exercici de les competències autonòmiques sinó que esdevé, en aquest cas, un criteri d'atribució de la titularitat de la competència. Això ha implicat que determinades carreteres o línies de ferrocarril que transcorren íntegrament per territori de Catalunya, en la mesura que es connecten amb d'altres infraestructures extracomunitàries o formin part de xarxes que superin el territori de Catalunya, han quedat automàticament excloses de la competència de la Generalitat.

Doncs bé, l'Estatut d'autonomia de 2006 també matisa aquest criteri en els termes següents: confirma la titularitat de la competència a favor de la Generalitat quan la infraestructura o activitat es desenvolupa íntegrament en el territori de Catalunya, però preveu la par-

ticipació de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals quan aquestes es desenvolupin a Catalunya encara que la infraestructura o el servei superin aquest territori.

Així, tant pel que fa a les carreteres com a les infraestructures ferroviàries, se substitueix la concepció lineal per la noció de xarxa viària o ferroviària, que porta implícita la idea de connexió i, per extensió, de supraterritorialitat. El criteri del territori se substitueix pel de la titularitat de la xarxa com a criteri de distribució de competències. En conseqüència, correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre la xarxa viària i sobre la xarxa ferroviària de la seva titularitat i la participació en la planificació i gestió tant de la xarxa viària com de la ferroviària de titularitat estatal (article 140.5 i 140.6). En conseqüència, encara que la xarxa viària o ferroviària de titularitat estatal superi el territori de Catalunya, alguns trams podrien ser objecte de traspàs a la Generalitat i incorporar-se a la xarxa de titularitat autonòmica, amb la qual cosa es modificaria automàticament el seu règim competencial.

Pel que fa a la participació en la planificació i en la gestió d'aquestes infraestructures, es remet a la normativa estatal la seva concreció, i es podrà dur a terme mitjançant un conveni o un organisme de gestió.³⁵

En matèria de transport terrestre el criteri d'atribució competencial segueix sent el territori. Així, tot el transport que transcorre íntegrament per Catalunya s'atribueix a la competència exclusiva de la Generalitat, amb independència de la titularitat de la infraestructura (article 169.1 EAC). En conseqüència, el transport de rodalies i regional de Renfe a Catalunya, que fins ara no havia estat objecte de traspàs, queda atribuït directament a la competència exclusiva

35. Cal recordar que l'article 149 no reserva a l'Estat cap competència sobre carreteres que superin el territori de Catalunya o afectin altres comunitats autònomes; aquest criteri es va introduir unilateralment pel legislador estatal a la Llei 65/1988, de carreteres de l'Estat. Atès que l'EAC 2006 interpreta restrictivament l'abast material del concepte d'obra pública d'interès general o la realització de la qual afecti una altra comunitat autònoma, no hi hauria cap impediment constitucional perquè la Generalitat assumís la planificació i la gestió coordinada de tota la xarxa viària en el territori de Catalunya, encara que es tracti de vies que connectin amb altres comunitats autònomes o infraestructures d'interès general. En tot cas, es poden arbitrar mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes o amb l'Estat si s'escau (article 115.2 EAC sobre supraterritorialitat).

de la Generalitat, encara que circuli damunt d'una infraestructura de titularitat estatal. En conseqüència, el traspàs esdevé ineludible. En el mateix sentit, els centres de transport, logística i distribució localitzats a Catalunya pertanyen a la competència exclusiva de la Generalitat.

Per tant, d'una banda, quan el concepte de xarxa substitueix la noció lineal de carretera o ferrocarril, el criteri de distribució competencial deixa de ser el territori i queda substituït per la titularitat estatal o autonòmica de la xarxa. D'altra banda, sobre tot el territori de Catalunya, la Generalitat participa en la gestió de les xarxes estatals i, per tant, la titularitat esdevé irrellevant. D'aquest fet es deriven dues conseqüències: la primera, que qualsevol tram de la xarxa viària o ferroviària estatal és traspassable (encara que el conjunt de la xarxa superi el territori de Catalunya) i, per aquest fet, és susceptible de formar part de la xarxa autonòmica de competència exclusiva de la Generalitat; i la segona és que en relació amb la xarxa de titularitat estatal situada en el territori de Catalunya es garanteix la participació de la Generalitat en tant que administració amb competències afectades (el transport terrestre intracomunitari i la planificació urbanística), d'una banda, i en tant que administració territorialment més propera al servei públic de transport i als interessos dels ciutadans, i, per tant, queden respectades tant les seves competències de planificació territorial i urbanística com el principi de descentralització administrativa constitucionalment establert.

Finalment, en matèria de transports l'Estatut preveu la participació de la Generalitat mitjançant un informe previ quan la línia de transport s'hagi d'integrar en una línia o servei d'àmbit superior (article 169.2 EAC), i la participació en l'establiment del servei mitjançant els mecanismes del títol V quan un servei ferroviari garanteixi la comunicació amb una altra comunitat o el trànsit internacional (article 169.3 EAC). En coherència amb el que ja hem exposat en altres matèries i tot reforçant en aquesta matèria el criteri territorial per a l'atribució de competències, la participació s'instrumenta amb informe quan la Generalitat pot quedar desapoderada de la seva competència (com esdevé en el cas de la qualificació d'interès general d'obres o infraestructures), i mitjançant els mecanismes del títol V quan està en condicions d'igualtat competencial amb l'altra comunitat afectada o amb l'Estat. En aquest segon cas,

caldrà determinar el mecanisme concret de participació (podria ser un conveni de col·laboració amb l'Estat o amb altres comunitats autònomes).

En relació amb el criteri de l'afectació a una altra comunitat autònoma, simplement es preveu que es poden subscriure convenis de gestió dels serveis per a les obres públiques que compleixin aquest criteri (article 148.3 EAC), les quals queden assimilades, per tant, a les obres públiques d'interès general.

4.6. Presència en organismes estatals

En darrer terme, també hem de fer referència a la participació de la Generalitat en la designació de membres dels organismes supraautonòmics estatals que exerceixen competències sobre infraestructures del transport situades a Catalunya de titularitat estatal (és a dir, a Renfe, Puertos del Estado, AENA, ADIF o GIF).

L'article 53 de l'Estatut d'autonomia de 1979 preveia també la participació de la Generalitat en organismes estatals, però a la pràctica va tenir una aplicació molt limitada.

Aquesta participació requereix modificar les lleis estatals que regulen aquests organismes i acordar amb l'Estat la forma de designació dels vocals per fer efectiva aquesta presència. Els mecanismes són dos: la Generalitat designa directament membres d'aquests organismes, o bé la Generalitat participa en el procés de designació juntament amb altres comunitats autònomes. Aquest precepte és una concreció en l'àmbit de les empreses estatals que gestionen infraestructures del que l'article 182 estableix també per a altres organismes econòmics i socials. Per tant, la seva articulació concreta s'haurà d'acordar amb l'Estat.

L'articulació de les diferents formes de designació de vocals es pot fer tenint en compte una representació ponderada de totes les comunitats autònomes en aquests organismes o afavorint les que resulten més afectades des de la perspectiva competencial o bé simplement les que ho hagin previst a llurs estatuts d'autonomia. En tot cas, caldrà pactar aquests fórmules amb l'Estat i, segurament, amb les altres comunitats autònomes implicades.

5. Conclusions

En síntesi i per concloure, es pot afirmar que en relació amb les infraestructures del transport i les obres públiques (i, per connexió, en relació amb l'ordenació del territori i l'urbanisme) la Generalitat amplia les seves competències, sigui en algun cas per la presència de noves matèries atribuïdes en exclusiva, sigui, en general, per l'ampliació de potestats que es deriva de la definició general de les tipologies competencials, especialment de la definició de competència exclusiva de l'article 110 EAC. L'aplicació de la tècnica del desglossament permet recuperar matèries i garantir l'abast material de la competència de la Generalitat enfront dels títols horitzontals estatals, així com garantir la potestat de planificació en cada sector, a més de la potestat general de planificació vinculada a l'ordenació territorial i a l'urbanisme. Ara bé, aquests àmbits s'hauran de desplegar legislativament pel Parlament de Catalunya i, en algun cas, amb traspass previ de mitjans i serveis de l'Estat a la Generalitat.

Al mateix temps que l'Estatut estableix una noció d'exclusivitat reforçada, també es configura un nou tipus de competència, la participació en competències estatals, que garanteix la intervenció de la Generalitat en totes les decisions estatals que afectin el territori de Catalunya, encara que afectin altres comunitats, ultrapassin aquest territori o siguin qualificades d'interès general. La participació és, per tant, un element que modula la rigidesa de la distribució competencial anterior i permet introduir mecanismes propers a la col·laboració i cooperació institucional, sense afectar, però, la titularitat estatal de la competència. En l'àmbit de la gestió es configuren mecanismes de col·laboració més intensos que no pas la simple participació, amb l'excepció dels ports i aeroports d'interès general.

La participació parteix d'un acord bilateral (expressat pel mateix Estatut d'autonomia) entre les institucions afectades i reconeix la titularitat estatal de la competència, al mateix temps que té per objecte fer efectiu tant el principi democràtic vinculat al dret de representació i audiència, quan la Generalitat tingui interessos afectats per l'exercici de la competència estatal, com el principi de descentralització administrativa en l'àmbit de la gestió d'obres o de serveis. En tot cas, l'Estatut remet la concreció del mecanisme a una decisió estatal posterior, normativa o convencional, i respecta la ti-

tularitat estatal de la competència. Es tracta d'un mandat constitucionalment legítim, ja que no substitueix la decisió estatal ni impedeix que l'Estat exerceixi les seves competències. La posada en funcionament dels mecanismes de participació (organismes bilaterals de consens, informes previs) cobra per tant un gran relleu.

En definitiva, per tant, l'Estatut aposta clarament en aquest àmbit, com també en termes generals, per garantir l'exclusivitat de la titularitat de les competències però habilitar mecanismes d'exercici compartit.

En algun cas, quan l'Estat pot adoptar una decisió que afecta l'abast de la competència, l'Estatut precisa el mecanisme de participació (un informe preceptiu). Aquests informes no són vinculants i, per tant, l'Estat continua tenint el control de la decisió final, però la determinació estatutària permet a la Generalitat intervenir en aquesta decisió. Aquests informes són directament aplicables des de l'entrada en vigor de l'Estatut i tenen una important transcendència política, ja que permeten a la Generalitat expressar la seva posició i posar de manifest els interessos propis afectats.

S'ha de fer una referència especial als ports i aeroports qualificats d'interès general (i d'altres infraestructures del transport d'interès general) en la mesura que l'Estatut d'autonomia preveu que la seva gestió sigui participada o assumida per la Generalitat. En conseqüència, l'Estat ha d'optar per una de les dues possibilitats que l'Estatut ha deixat obertes per tal de donar compliment al mandat estatutari. Pot escollir entre el traspàs de les funcions estatals (mitjançant una llei orgànica de delegació o transferència de les previstes a l'article 150.2 CE) o per l'articulació d'un mecanisme de participació (sense necessitat de traspàs de funcions), mantenint la titularitat de la competència.

Finalment, també caldrà acordar amb l'Estat un procediment per tal que la Generalitat participi en la designació de vocals en els diferents organismes estatals d'abast supraautonòmic amb competències en matèria d'infraestructures que exerceixen funcions sobre el territori de Catalunya, i determinar tant el nombre de vocals com els organismes concrets.

Bibliografia

ALBERTÍ, E. "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14 (1985).

———. "Relaciones entre las Administraciones Públicas". A: J. LEGUINA i M. SÁNCHEZ (dir.). *Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Tecnos: Madrid, 1993.

———. "El blindatge de les competències i la reforma estatutària". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31.

ARGULLOL, E. *Criteris per a un desenvolupament institucional*. Barcelona: IEA, 1999.

BARNES, J. *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1 CE*. Barcelona: IEA, 2004.

CARRASCO, M. *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*. València: IEA / Tirant lo Blanch, 2005.

CARRILLO, M. (ed.). *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*. Barcelona: IEA: 2007.

CORRETJA, M. "La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña". A: L. ORTEGA (dir.). *La reforma del Estado Autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

DD.AA. *Territorio y Autonomía: El alcance territorial de las competencias*. Barcelona: IEA, 2006.

FERNÁNDEZ MONTALVO, R. *Relaciones Interadministrativas de colaboración y cooperación*. Madrid, Barcelona: Marcial Pons / Diputació de Barcelona, 2000.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. (coord.). *El funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.

Informe sobre la reforma de l'Estatut. Barcelona: IEA, 2003.

MUÑOZ MACHADO, S. "El mito del estatuto-constitución y las reformas estatutarias". A: *Informe Comunidades Autónomas 2004*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2005.

NIETO GARRIDO, E. "La gestión compartida del aeropuerto de Barcelona-El Prat. Reflexiones". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4 (2007).

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. *Los convenios entre Administraciones públicas*. Marcial Pons: Madrid, 1997.

SÁNCHEZ BARRILAO, J. F. "34. Transportes y comunicaciones" i "35. Puertos y aeropuertos". A: F. BALAGUER (dir.). *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007.

TORNOS MAS, J. *Los Estatutos de Autonomía de Catalunya*. Madrid: Iustel, 2007.

VELASCO CABALLERO, F. "Los convenios entre administraciones públicas". *Civitas REDA*, núm. 103.

VIVER I PI-SUNYER, C. "L'Estatut de 2006". *Activitat Parlamentària*, núm. 10 (2006).

———. "En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicoconstitucional". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 1 (2005).

RESUMEN

El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha reforzado, por un lado, la noción de competencia exclusiva y, por otro, ha apostado claramente por impulsar mecanismos de colaboración y participación en el ejercicio de las competencias. El artículo se centra en un estudio de la técnica de la participación de la Generalitat en el ejercicio de competencias estatales. La participación, a diferencia de la colaboración interadministrativa, respeta la titularidad estatal de la competencia pero introduce un mecanismo de flexibilidad en su ejercicio. Parte de un acuerdo bilateral, expresado por el Estatuto como norma paccionada y remite al Estado la concreción del mecanismo (informes, convenios, organismos bilaterales, consorcios). Al mismo tiempo, refleja el principio democrático vinculado al derecho de representación y audiencia que corresponde a la Generalidad en la medida en que el ejercicio de las competencias estatales pueda afectar a su ámbito competencial.

El Estatuto de 2006 abunda en la utilización de dicho mecanismo, en especial, en las competencias relativas a infraestructuras del transporte, donde frente a la rigidez en la aplicación de los criterios constitucionales (calificación de interés general, ámbito territorial y afectación de otra comunidad autónoma) se proponen fórmulas más respetuosas con las competencias autonómicas y que, en muchos casos, ya se venían aplicando en la práctica.

ABSTRACT

The Statute of Autonomy of Catalonia has on the one hand reinforced the idea of exclusive powers, and on the other, is clearly committed to promoting mechanisms of co-operation and participation in the exercising of powers. The article focuses on a study of the Catalan Autonomous Regional Government's technique of participation in exercising state powers. This participation, unlike inter-governmental co-operation, respects the state-based nature of the power but introduces a mechanism of flexibility in exercising it. It is based on a bilateral agreement, expressed by the Statute as an agreed regulation and refers the specification of the mechanism (reports, agreements, bilateral bodies, associations) to the State. At the same time, it reflects the democratic principle linked to the right to representation and a public hearing which pertains to the Catalan Autonomous Regional Government insofar as the exercising of state powers may affect its sphere of powers.

The Statute of 2006 elaborates on the use of this mechanism, and in particular, on powers relating to transport infrastructures, where instead of

rigidity in the application of constitutional criteria (classification as of general interest, territorial scope and effect on another Autonomous Region) formulas that are more respectful of autonomous regional powers are proposed and these are those that in many cases had been applied in practice.