



La gestió de les infraestructures a l'Estat autonòmic



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autonòmics

LA GESTIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES A L'ESTAT AUTONÒMIC

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics

71

LA GESTIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES A L'ESTAT AUTONÒMIC

SEMINARI

Barcelona, 21 d'octubre de 2009

Mercè Corretja i Torrens
M. Mercè Darnaculleta i Gardella
Josep Maria Fortuny i Olivé
María Zambonino Pulito



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autonòmics

BARCELONA
2010

La **Gestió** de les infraestructures a l'estat autonòmic: seminari, Barcelona, 21 d'octubre de 2009. – (Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics ; 71)

Bibliografia. – Textos en català i castellà

ISBN 9788439386353

I. Corretja i Torrens, Mercè II. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya)

III. Col·lecció: Institut d'Estudis Autonòmics (Col·lecció) ; 71

1. Infraestructures de transport – Catalunya – Congressos 2. Infraestructures de transport – Espanya – Comunitats autònomes – Congressos
338(467.1)(061.3)

L'IEA no s'identifica necessàriament amb les opinions dels autors d'aquest llibre ni se'n responsabilitza, com tampoc ho fa de les dades o els documents externs que s'hi hagin incorporat.

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny de la coberta, no pot ser reproduïda, emmagatzemada ni transmesa de cap manera ni per cap mitjà sense l'autorització del titular del *copyright*.

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI). Detall d'ornamentació amb motiu heràldic a l'estança que dona a la cantonada de la plaça de Sant Miquel.

© **2010 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics**

Primera edició: novembre 2010

Tiratge: 1.000 exemplars

ISBN: 978-84-393-8635-3

Dipòsit legal: B-46.004-2010

Impressió: Addenda

SUMARI

PRESENTACIÓ	
CARLES VIVER PI-SUNYER.....	9
 LA GESTIÓ EN MATÈRIA D'AEROPORTS: EL NOU MARC JURÍDIC DE LA GESTIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES AEROPORTUÀRIES A CATALUNYA	
M. MERCÈ DARNACULLETA I GARDELLA.....	11
 LA GESTIÓ DE LES CARRETERES A L'ESTAT AUTONÒMIC	
MERCÈ CORRETJA I TORRENS.....	45
 LA GESTIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES A L'ESTAT AUTONÒMIC. LA GESTIÓ EN MATÈRIA FERROVIÀRIA	
JOSEP M. FORTUNY I OLIVÉ	69
 LA GESTIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL LITORAL	
MARÍA ZAMBONINO PULITO	93
 DEBAT	161

PRESENTACIÓ

Aquest llibre recull les quatre ponències presentades en el marc del Seminari sobre la gestió de les infraestructures a l'Estat autonòmic, que va tenir lloc a la seu de l'IEA el 21 d'octubre de 2009. En aquest Seminari es partia d'un nou Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per les Corts Generals l'any 2006, i en vigor des del 9 d'agost d'aquell any, que va introduir força novetats amb relació al repartiment de competències entre Estat i Generalitat. Dues de les més importants van ser la definició de les diferents categories competencials i la incorporació d'una regulació detallada de les matèries per tal d'establir fins a on arriben les competències de la Generalitat en cada una de les diferents matèries en què l'Estatut li atribueix competències. Així es fa palès, per exemple, amb relació a les diverses infraestructures. Una tercera novetat en l'aspecte competencial va ser la incorporació al text estatutari de diferents possibilitats de col·laboració i de participació de la Generalitat de Catalunya en l'exercici de les competències estatals, especialment nombroses en el cas de les infraestructures d'interès general de competència estatal que es desenvolupen i afecten el territori de Catalunya i que, en algun cas, ja estaven previstes legalment o bé s'havien desenvolupat de manera informal. L'Estatut es fa ressò d'aquestes pràctiques i situacions i obre un ampli ventall de fórmules a disposició de les administracions implicades respectant els àmbits de decisió respectius.

En concret, les ponències presentades en el Seminari fan referència a quatre infraestructures en l'àmbit del transport i de les comunicacions que tenen un pes econòmic i social molt rellevant, com són els aeroports, les carreteres, els ferrocarrils i les infraestructures del litoral. L'objecte de cada ponència, en concret, són les diferents alternatives de gestió d'aquestes infraestructures a partir del marc que ofereix l'Estat autonòmic i, en algun cas, el context europeu. La gestió, a més, ha de tenir en compte tant el repartiment competencial com els criteris de descentralització, racionalització, sostenibilitat i eficàcia que, tot fomentant la col·laboració entre els diferents poders públics implicats, coadjuvin a la millora de la qualitat dels serveis públics i permetin la seva adequació millor a les demandes dels ciutadans.

En aquesta línia, la ponència de la professora Mercè Darnaculleta es va centrar en la gestió dels aeroports, analitzant la complexitat física de les infraestructures aeroportuàries i la incidència de la privatització o de la consideració de béns de domini públic dels aeroports en la seva gestió, a partir del model alemany i des de la perspectiva de la descentralització territorial; la professora Mercè Corretja va exposar la distribució de competències en matèria de carreteres a l'Estat autonòmic i la seva evolució en l'àmbit de la gestió, per apuntar noves possibilitats de col·laboració i de participació entre la Generalitat i l'Estat en la línia de les previsions estatutàries de 2006; el professor Josep Maria Fortuny va exposar les competències en matèria de ferrocarrils i l'evolució d'aquesta matèria en la legislació europea, estatal i catalana i es va centrar en els traspassos de la xarxa ferroviària estatal de rodalies a la Generalitat de Catalunya i, finalment, la professora Maria Zambonino es va referir a les diverses infraestructures del litoral i a la seva particular problemàtica competencial vinculada tant a la confluència de diferents competències sobre el mateix territori (ordenació del litoral, urbanisme, ports, medi ambient) com a la titularitat estatal de la zona maritimoterrestre, fent esment també als mecanismes de coordinació i de col·laboració previstos als estatuts d'autonomia de Catalunya i Andalusia.

No podem passar per alt, però, que un any després dels plantejaments que es van exposar en aquell Seminari, el Tribunal Constitucional ha dictat la Sentència 31/2010, amb relació al recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Partit Popular contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Tanmateix, es pot afirmar que la Sentència té una incidència molt limitada en les qüestions que es van tractar en el Seminari. Essencialment, d'una banda, afecta el concepte de competència exclusiva i, de l'altra, el mecanisme de la participació de la Generalitat en competències i ens estatals. En canvi, la Sentència desestima la impugnació de l'article 140 de l'Estatut d'autonomia, que atribueix a la Generalitat la competència en matèria d'infraestructures del transport i les comunicacions, tots els apartats del qual havien estat impugnats. Per tant, les línies generals relatives a la gestió de les diferents infraestructures que es van exposar en el Seminari no han quedat afectades per aquests plantejaments.

CARLES VIVER PI-SUNYER

Director de l'Institut d'Estudis Autonòmics

LA GESTIÓ EN MATÈRIA D'AEROPORTS: EL NOU MARC JURÍDIC DE LA GESTIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES AEROPORTUÀRIES A CATALUNYA

M. MERCÈ DARNACULLETA I GARDELLA

*Directora del grup de recerca Gènesi Normativa
a la Globalització, Universitat de Constança*

SUMARI: 1. Precisions conceptuals prèvies: de què parlem quan ens referim a la gestió aeroportuària? 1.1. La distinció entre la gestió en sentit estricte i la gestió en sentit ampli. 1.2. La separació entre les funcions d'autoritat i les funcions de gestió. 2. El marc constitucional de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria aeroportuària. 3. La gestió dels aeroports en l'ordenament jurídic estatal. 3.1. La gestió dels serveis aeronàutics vinculats a la navegació aèria 3.2. La gestió dels aeroports d'interès general i de titularitat estatal. 3.3. La gestió dels aeroports d'interès general que no són de titularitat estatal. 3.4. El règim jurídic comú per a l'ordenació de tots els aeroports d'interès general. 3.5. Previsions puntuals sobre l'ordenació dels aeroports que no són d'interès general. 3.6. El caràcter centralitzat de la gestió aeroportuària en la legislació estatal. 4. La gestió dels aeroports a Catalunya. 4.1. El marc general dissenyat pel nou Estatut d'autonomia de Catalunya. 4.1.1. La gestió dels aeroports de competència autonòmica. 4.1.2. La gestió dels aeroports d'interès general. 4.2. El marc legal de la gestió aeroportuària a Catalunya. 4.2.1. L'ordenació de les infraestructures aeroportuàries. 4.2.2. La gestió aeroportuària. 4.3. El caràcter descentralitzat de la gestió aeroportuària a la legislació catalana. 5. Reflexions finals sobre un entorn jurídic en procés de transformació.

1 · Precisions conceptuals prèvies: de què parlem quan ens referim a la gestió aeroportuària?

El terme «gestió», referit a qualsevol mena d'infraestructures, s'identifica en primer terme amb una activitat material d'administració i explotació

econòmica de béns i de prestació de serveis. Aquesta activitat material constitueix, això no obstant, només una petita part de les funcions que s'atribueixen normalment a les entitats gestores de les infraestructures públiques. La identificació entre la gestió, en sentit estricte, d'una infraestructura, i les funcions que exerceix l'entitat encarregada de dur a terme aquesta funció dóna lloc a una extraordinària extensió, en el llenguatge comú, del terme «gestió», en referència a les infraestructures. En el cas dels aeroports aquesta extensió és especialment significativa.

En el nostre ordenament jurídic i, més concretament, en l'ordenament jurídic estatal, es produeix sovint una confusió entre la gestió aeronàutica i la gestió aeroportuària i, dins aquesta, entre la gestió aeroportuària en sentit estricte i la gestió aeroportuària en sentit ampli. Aquesta confusió deriva de la concentració en una mateixa entitat, l'empresa pública estatal «Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea» (AENA), de totes les competències, funcions i serveis vinculades als aeroports. En altres paraules, AENA exerceix funcions de gestió pròpiament aeroportuàries, vinculades al costat terra o *land side* dels aeroports, i funcions en matèria de navegació aèria, vinculades al costat aire o *air side* dels aeroports.¹

En aquest sentit, com és sobradament conegut, AENA té atribuïda la gestió directa dels serveis aeronàutics dels cinquanta-un aeroports d'interès general existents en el territori espanyol; i la gestió de quaranta-set d'aquests aeroports, que són, així mateix, de titularitat estatal.² Per dir-ho en els termes emprats pel propi estatut d'aquesta entitat, correspon a AENA la

-
- 1 La distinció entre el costat aire i el costat terra dels aeroports es considera bàsica a nivell operatiu, com posa de manifest I. Tejada Anguiano, *Descubrir los aeropuertos*, Centro de Documentación y Publicaciones de AENA, Madrid, 2002. Aquesta distinció, però, és encara més important a nivell jurídic, ja que és la que permet diferenciar les competències estatals en matèria de navegació aèria de les competències pròpiament aeroportuàries, que corresponen a l'Estat només en el cas que els aeroports tinguin la consideració d'interès general (article 149.1.20 CE).
 - 2 Són també de competència (però no de titularitat) estatal els tres nous aeroports de titularitat local, autonòmica i privada que ha autoritzat el Ministeri de Foment. Sobre aquests aeroports, AENA exerceix també importants competències, si bé l'administració i l'explotació econòmica d'aquestes infraestructures (és a dir, la gestió en sentit estricte), correspon, com no podria ser d'altra manera, als seus titulars. Així ho disposen les Ordres Ministerials del Ministeri de Foment 509/2002, de 22 de febrer per la qual s'autoritza la construcció de l'aeroport de Castelló, de titularitat de la Diputació Provincial de Castelló; 1252/2003, de 21 de maig, per la qual s'autoritza la construcció de l'aeroport de Múrcia, de titularitat autonòmica; i 1510/2006, de 5 maig que autoritza la construcció de l'aeroport de Ciudad Real, de titularitat privada.

gestió dels aeroports civils d'interès general i la gestió de les instal·lacions i xarxes d'ajudes a la navegació aèria.³ I, com és també sobradament conegut, de moment, tots els aeroports existents en el territori espanyol tenen la consideració d'aeroports civils d'interès general.⁴

Tot seguit tornarem amb més detall sobre aquest aspecte. Prèviament però, voldria ressaltar que, des d'un punt de vista conceptual, però també als efectes competencials i organitzatius pertinents, el primer que cal és distingir clarament tots els aspectes relatius a la navegació aèria, encara que en algun cas identifiquen funcions que s'exerceixen en les instal·lacions aeroportuàries —com el control de l'espai aeri—, de les funcions i competències en matèria aeroportuària. Aquesta separació, al meu entendre, hauria de ser un primer pas per establir una segona distinció, encara més rellevant, entre l'àmbit propi del que podrien denominar la «gestió aeroportuària en sentit estricte» i la «gestió aeroportuària en sentit ampli», delimitant clarament, en ambdós casos, les «funcions públiques d'autoritat», de les funcions d'administració i explotació econòmica de les infraestructures.⁵

1.1 · La distinció entre la gestió en sentit estricte i la gestió en sentit ampli

La gestió dels aeroports en sentit estricte inclou totes les activitats relacionades amb la posada a disposició de les infraestructures pels usuaris dels aeroports i del servei de transport aeri; l'assignació dels usos i la distribució dels espais d'aquestes infraestructures; l'atorgament dels títols jurídics

3 Article 1 del Reial decret 905/1991, de 14 de juny, pel qual s'aprova l'estatut d'AENA.

4 L'única excepció la constitueix el nou aeroport Lleida-Alguaire que no ha estat de moment declarat d'interès general i, per tant, no entra dins les competències estatals. El planejament i la construcció d'aquest nou aeroport s'ha tramitat d'acord amb les previsions de la Llei 19/2000, de 29 de desembre, d'aeroports de Catalunya. Per aquest motiu, ha estat el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, i no el Ministeri de Foment, qui ha aprovat el seu pla director [vegi's la Ordre PTO/507/2006, de 16 d'octubre, per la qual s'aprova el Pla Director de l'aeròdrom Lleida-Alguaire]. Resta pendent saber si aquest aeroport es mantindrà sota competència autonòmica en el moment de la seva entrada en funcionament o si, al contrari, en contra de les previsions del Govern de la Generalitat, es declararà també d'interès general.

5 Per aprofundir en les raons que fonamenten aquesta afirmació vegi's: DARNACULLETA I GARDIELLA, M. M., *Infraestructures aeroportuàries, federalisme i autonomia política: un estudi comparat de la gestió dels aeroports a Espanya i Alemanya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008.

que permeten la utilització de les dependències aeroportuàries —en el cas espanyol, les autoritzacions i concessions corresponents—; el cobrament de les taxes derivades de l'esmentada utilització; i, en general, totes aquelles activitats d'administració i explotació econòmica dels aeroports. Entre aquestes activitats s'hi pot incloure la prestació directa dels serveis de terra, sempre i quan s'estableixi la deguda separació comptable dels dos tipus d'activitat —l'activitat purament prestacional, en concurrència amb els altres operadors habilitats, de l'activitat de gestió—. ⁶

Aquest concepte estricte, que identifica la gestió amb l'administració i l'explotació econòmica dels aeroports es correspon amb la definició que ofereix el dret comunitari, quan es refereix a l'entitat gestora d'un aeroport com aquella que *«conjuntamente o no con otras actividades y en virtud de las disposiciones legales o reglamentarias nacionales, tenga por misión la administración y gestión de las infraestructuras aeroportuarias y la coordinación y control de las actividades de los distintos operadores presentes en el aeropuerto o en el sistema aeroportuario de que se trate»*.⁷ Cal observar també que, com a conseqüència del que és la pràctica habitual de la gestió aeroportuària a nivell europeu⁸ —i en clar contrast, en aquest cas, amb el model espanyol de gestió aeroportuària—, la gestió en sentit estricte es refereix a un sol aeroport o un sistema aeroportuari —en cap cas a la gestió de tots els aeroports existents en el territori d'un mateix estat—.

Si la gestió en sentit estricte es limita a l'administració i l'explotació de les infraestructures aeroportuàries, la gestió en sentit ampli va molt més enllà i engloba totes les decisions públiques relatives al *landside* dels aeroports. Entre aquestes decisions s'hi inclouen, clarament, la planificació i l'ordenació dels aeroports, l'autorització per a la construcció i posada en funcionament de les infraestructures aeroportuàries i l'exercici de les funcions de coordinació aeroportuària o assignació de *slots*.

6 En aquest sentit cal tenir en compte que l'article 4.1 de la Directiva 96/67/CE, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat dels serveis de terra, preveu que *«la entidad gestora de un aeropuerto, el usuario o el agente de asistencia que preste servicios de asistencia en tierra deberá efectuar una estricta separación contable con arreglo a las prácticas comerciales vigentes entre las actividades de prestación de dichos servicios y sus otras actividades»*.

7 Article 2.c) de la Directiva 96/67/CE, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat dels serveis de terra.

8 Sobre aquest aspecte vegeu: ESTEVE PARDO, J., «La gestión y regulación de los aeropuertos. Los modelos significativos», a *Informe Comunidades Autónomas del 2007*, Marcial Pons, Barcelona, 2008.

A mig camí entre la gestió en sentit estricte i la gestió en sentit ampli s'hi troben decisions públiques tals com l'autorització dels operadors que han de prestar els serveis de terra i la regulació i control dels serveis aeroportuaris. Aquestes funcions, extraordinàriament rellevants per al bon funcionament dels aeroports, es diferencien de la gestió ordinària o en sentit estricte pel seu eminent caràcter públic, però, a diferència de les decisions relatives a la gestió en sentit ampli, són normalment exercides en relació a un aeroport en concret.

1.2 · La separació entre les funcions d'autoritat i les funcions de gestió

Les funcions de gestió en sentit ampli, això és, l'ordenació i el planejament dels aeroports, l'autorització de la seva posada en funcionament i la coordinació aeroportuària —entre d'altres—, són funcions eminentment públiques, funcions d'autoritat en sentit estricte, que s'han de regir per les normes de dret administratiu. Aquestes funcions s'han d'exercir necessàriament per una entitat que tingui la consideració i el règim propi d'una administració pública. Aquest caràcter estricte i necessàriament públic no és predicable, en canvi, de les funcions relacionades amb la gestió aeroportuària en sentit estricte —com a mínim, no en els mateixos termes—.

La gestió dels aeroports, en sentit estricte, té un important vessant econòmic que afavoreix la seva privatització. Aquest vessant purament econòmic de la gestió no pot fer oblidar, però, el component de servei públic que també tenen les infraestructures aeroportuàries. Els serveis aeroportuaris s'han de prestar en condicions d'igualtat per a tots els usuaris, per tal de no interferir en la lliure competència. El gestor d'un aeroport, així, ha d'exercir també funcions de regulació de les activitats privades que es desenvolupen en la seva jurisdicció. Per això, les funcions del gestor d'un aeroport no es poden equiparar amb les funcions de gestió d'un bé qualsevol en règim de propietat privada. A més, el gestor d'un aeroport ha de vetllar també pel manteniment de les infraestructures, per l'establiment de les seves normes d'utilització i per la prestació dels serveis aeroportuaris en condicions de seguretat. La seguretat de l'aeroport és, així mateix, una responsabilitat compartida entre l'entitat gestora dels aeroports i les autoritats públiques. La gestió aeroportuària en sentit estricte comporta, doncs, l'exercici de funcions públiques i l'exercici d'activitats i funcions que no tenen aquesta consideració.

Més en concret encara, en la gestió aeroportuària en sentit estricte cal distingir adequadament entre l'exercici de funcions públiques —funcions d'autoritat i de regulació—; funcions de gestió —que comprenen l'administració i l'explotació econòmica dels aeroports—; i funcions merament prestacionals —que impliquen la realització directa d'activitats econòmiques de caràcter prestacional, en concurrència amb altres operadors o empreses privades—. Aquesta distinció ha de tenir el seu reflex en la naturalesa, el règim jurídic i l'organització de l'entitat gestora dels aeroports. Aquesta proposta, del tot rellevant en qualsevol cas, resulta avui imperativa en aplicació de la Directiva 96/67/CE, del Consell, relativa a l'accés al mercat dels serveis de terra en els aeroports de la Comunitat.⁹ Aquesta Directiva, com s'ha dit, estableix una clara separació entre la prestació dels serveis de terra i les funcions de control i regulació d'aquestes activitats prestacionals. Les funcions reguladores s'han de portar a terme, segons disposa l'article 14 de l'esmentada Directiva, per una «autoritat pública independent de l'entitat gestora de l'aeroport».¹⁰

2 · El marc constitucional de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria aeroportuària

L'anàlisi de la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria aeroportuària ha de prendre com a punt de partida, per raons òbvies, la vigent Constitució espanyola de 1978 i, en concret, l'article 149.1.20, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de «*control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves*» i sobre «*aeropuertos de interés general*».

Aquest precepte, doncs, fonamenta clarament la distinció, a la que ja ens hem referit, entre les competències aeronàutiques, que s'atribueixen a l'Estat en tot cas, i les competències aeroportuàries, que només corresponen a l'Estat de manera exclusiva en el cas que els aeroports tinguin la con-

⁹ Sobre aquesta Directiva vegi's: PETIT LAVALL, M. V., «Liberalización del transporte aéreo en la Comunidad Europea: los servicios de asistencia en tierra (*handling*)», *Revista General de Derecho*, núm. 639, 1997, p. 14161 a 14177.

¹⁰ Aquest aspecte és tractat amb encert per J. ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, Tirant lo Blanch, València, 2001, p. 92 a 131.

sideració d'aeroports d'interès general. Les competències aeroportuàries es circumscriuen principalment a la presa de decisions relatives al *landside* dels aeroports. Decisions que inclouen la planificació, la iniciativa sobre la construcció o ampliació, la distribució dels usos i els espais, l'administració ordinària i l'explotació econòmica, d'aquestes infraestructures. Les competències aeronàutiques, en canvi, s'exerceixen principalment en l'*air-side* dels aeroports.

En aquesta anàlisi de les previsions constitucionals no es pot oblidar, ni que sigui formalment, l'article 148.1.6 CE, que estableix que les comunitats autònomes poden assumir competències en matèria d'aeroports esportius i, en general, sobre els que no desenvolupin activitats comercials. Aquest precepte, però, en puritat tècnica, té nul·les conseqüències en matèria d'aeroports, ja que ve a dir que les comunitats autònomes tenen competències en matèria «dels aeroports que no són aeroports», és a dir, dels aeròdroms.¹¹

En matèria estrictament aeroportuària, doncs, la Constitució conté una única previsió realment rellevant, que és la que distingeix entre les competències que corresponen a l'Estat, i que es circumscriuen als «aeroports d'interès general» i les competències que poden assumir les comunitats autònomes, i que es refereixen a la planificació, construcció, administració i explotació dels aeroports que no tinguin aquesta qualificació especial. Aquesta previsió, però, no té cap aplicació pràctica, a causa de la interpretació governamental d'aquesta expressió, que ha generalitzat la competència estatal a tots els aeroports, deixant completament buida de contingut l'eventual competència autonòmica, en un procés que descriurem sucintament, ja que és sobradament conegut.¹²

Quan es va aprovar la Constitució, no hi havia en el nostre ordenament cap classificació dels aeroports que concretés quins tenien la consideració d'interès general. Aquesta concreció va ser portada a terme pel Reial decret 2858/1981, de 27 de novembre, sobre qualificació i gestió dels aeroports

11 Aquesta interpretació es deriva de l'anàlisi de l'article 39 de la vigent Llei de navegació aèria, que reserva el concepte d'aeroport als aeròdroms que disposin de les infraestructures necessàries per servir el trànsit comercial —la llei es refereix expressament als serveis i instal·lacions per servir de manera permanent i regular el trànsit aeri i rebre i despatxar passatgers i càrrega—. Sobre aquesta distinció entre la noció d'aeroport (limitada als aeroports comercials) i d'aeròdrom vegi's: GÓMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo aeronáutico (régimen de la aviación y el transporte aéreo)*, Iustel, Madrid, 2006, p. 103.

12 Sobre aquest tema vegi's, entre d'altres, PETIT LAVALL, M. V., «La gestión de los aeropuertos españoles», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 133, 2006, p. 29 a 64.

civils. Aquest reglament no es va limitar a establir els criteris per a la determinació dels aeroports d'interès general,¹³ sinó que va procedir, com s'ha dit, a conferir aquesta condició a tots els aeroports existents fins al moment, a través d'una disposició transitòria que estableix que «*los aeropuertos propiedad del Estado y que en la actualidad son explotados por el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales se entenderán calificados como aeropuertos de interés general de gestión directa estatal*». Aquesta disposició, doncs, es troba en línia directa de continuïtat amb el model centralitzat de gestió aeroportuària que es va dissenyar a meitats del segle passat, quan es va atribuir la gestió dels aeroports a la Junta Nacional d'Aeroports¹⁴ —que va ser substituïda l'any 1963 per l'organisme autònom Aeropuertos Nacionales—. ¹⁵ Aquest organisme autònom és l'antecedent immediat de l'actual entitat pública empresarial AENA.

En tot cas val a dir que, en el seu moment, la Generalitat de Catalunya va plantejar un recurs d'inconstitucionalitat en contra d'aquest reglament invocant, per una banda, la inadequació de l'instrument normatiu escollit per a la determinació dels criteris per concretar l'interès general i, per altra banda, la invasió de les competències autonòmiques per part de diversos articles del RD 2858/1981 i, en especial, per la seva disposició transitòria.¹⁶ Aquest recurs va ser resolt per la Sentència del Tribunal Constitucional 68/84, d'11 de juny de 1984, que va desestimar tots els arguments de la Generalitat i va declarar la plena constitucionalitat del reglament.¹⁷

13 En concret, l'article 1 del RD 2858/1981, estableix que tenen la consideració d'aeroports d'interès general: «1. *Los que reúnan las condiciones para servir tráfico internacional; 2. Aquéllos que, por su situación, características o su capacidad de generar tráfico, puedan incidir en la ordenación del transporte o del espacio aéreo, o en el control del mismo; 3. Los que sean aptos para ser designados como aeropuertos alternativos de los anteriores; 4. Los que tengan interés para la defensa nacional*».

14 Aquesta entitat va ser creada per la Llei de 26 de desembre de 1958, per la qual es va aprovar un Pla Nacional d'aeroports que tenia per finalitat millorar la xarxa aeroportuària espanyola. La Junta Nacional d'aeroports era una entitat de Dret Públic amb personalitat jurídica pròpia adscrita al Ministeri de l'Aire i que tenia atribuïdes totes les competències relatives a la construcció, conservació i explotació dels aeroports i altres instal·lacions de navegació aèria.

15 En concret, la Llei 153/1963, de 2 de desembre, va crear l'organisme autònom Aeropuertos Nacionales i va derogar expressament la Llei de 26 de desembre de 1958, per la qual s'havia creat la Junta Nacional d'aeroports.

16 Un desenvolupament exhaustiu d'aquests arguments es troba en el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 10 de gener de 1982.

17 Sobre els arguments emprats pel Tribunal Constitucional vegi's, entre d'altres: BELADÍEZ ROJO, M., «Puertos y aeropuertos. La distribución constitucional de competencias», i FERNÁNDEZ

En virtut, doncs, d'una previsió de caràcter reglamentari sobre la qualificació dels aeroports d'interès general, l'entitat pública empresarial AENA, gestiona en l'actualitat quaranta-set aeroports comercials de titularitat estatal, que són els que fins els anys noranta eren gestionats per l'organisme autònom Aeropuertos Nacionales.¹⁸

Més enllà encara d'aquestes previsions, també han estat expressament classificats per Ordre Ministerial com a aeroports d'interès general els tres nous aeroports autoritzats a l'Estat espanyol que no són de titularitat estatal, això és, els aeroports de Castelló, Ciudad Real i Múrcia. En aquests tres casos, com no podria ser d'altra manera, l'explotació econòmica d'aquestes infraestructures aeroportuàries i, per tant, la gestió aeroportuària en el sentit més estricte d'aquest terme, s'atribueix a les entitats públiques o privades, titulars de les mateixes. D'aquesta manera, l'autorització de la construcció de l'aeroport de Castelló l'any 2002, per Ordre del Ministeri de Foment de 22 de febrer —i les posteriors Ordres de 21 de maig de 2003 i de 5 de maig de 2006, per les quals s'autoritza la construcció, respectivament, dels aeroports de Múrcia i Ciudad Real—, comporta la primera escissió rellevant entre la gestió en sentit estricte i la gestió en sentit ampli en matèria aeroportuària.

RODRÍGUEZ, J., «Competencias del Estado: puertos y aeropuertos», ambdós a JIMÉNEZ BLANCO, A. i MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (Dirs.), *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, tomo IV, *Ordenación del territorio. 3. Grandes infraestructuras. Régimen general*, Comunidad de Madrid/Ceura/Central Hispano, Madrid, 1997, p. 3440 i s.; CARALPS, P., «Puertos y aeropuertos», *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Vol. I, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1990, p. 675 i s.; i PÉREZ GRANDE, M. A., *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Infraestructuras*, MAP, Madrid, 1993.

18 Tots els aspectes relatius al model vigent de gestió aeroportuària protagonitzat per AENA es troben exposats de forma sistemàtica a: GÓMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo aeronáutico...*, p. 170 i s.; i a FERNÁNDEZ TORRES, J. R., «El régimen jurídico de los aeropuertos», GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanc, València, 2005, p. 781 a 783.

Sobre l'abast de les infraestructures aeroportuàries gestionades per AENA cal esmentar que, inexplicablement des d'un punt de vista competencial, aquesta entitat té assignada també la gestió de diversos aeròdroms, heliports i bases aèries. Una visió crítica sobre aquest aspecte, es pot trobar a: CARALPS, P., «Puertos y aeropuertos», op. cit., p. 675 i s.

3 · La gestió dels aeroports en l'ordenament jurídic estatal

D'acord amb l'ordenament jurídic estatal l'entitat gestora dels aeroports espanyols, AENA: té assignades totes les competències estatals en matèria de navegació aèria; té atribuïda la gestió, en sentit ampli i en sentit estricte, de la pràctica totalitat dels aeroports existents al territori estatal; i exerceix també funcions de gestió, en el sentit ampli d'aquest terme, sobre els tres únics aeroports d'interès general que no són de titularitat estatal.

Aquesta afirmació se sustenta en l'anàlisi de la Llei d'aeroports de 1940, la Llei de navegació aèria de 1960, l'article 82 de la Llei 4/1990, de 29 de juny (modificat parcialment per la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social), pel qual es crea l'entitat pública empresarial AENA; el Reial decret 905/1991, de 14 de juny, pel qual s'aprova l'estatut d'AENA; el Reial decret 2858/1981, de 27 de novembre, sobre qualificació i gestió dels aeroports civils; les Ordres ministerials d'autorització dels aeroports de Castelló, Múrcia i Ciudad Real; i el conglomerat de preceptes que regula l'ordenació de les infraestructures aeroportuàries.¹⁹

3.1 · La gestió dels serveis aeronàutics vinculats a la navegació aèria

Les funcions que té encomanades AENA, definides amb molta amplitud, es troben especificades en l'article 82 de la Llei 4/1990, de 29 de juny,

¹⁹ Un aspecte de tanta importància com el relatiu a l'ordenació de les infraestructures aeroportuàries està regulat en dues Lleis d'acompanyament dels Pressupostos Generals de l'Estat, afectades per la interpretació imposada pel Tribunal Constitucional i per un reglament que no té més de deu articles. En concret, aquesta regulació es troba en els apartats 1 i 2 de l'article 166 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, interpretats d'acord amb el que disposa la STC 204/2002, de 31 d'octubre; l'article 101 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, que dona una nova redacció a l'apartat 3 de l'article 166 esmentat; i el Reial decret 2591/1998, de 4 de desembre, d'ordenació dels aeroports d'interès general i la seva zona de servei, que desenvolupa els preceptes esmentats. El règim jurídic de la planificació i construcció dels aeroports s'ha de completar també amb les previsions dels articles 43 i 44 de la Llei de navegació aèria —en la redacció donada a aquests preceptes per la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social—; l'article 9 de la Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria; i amb la regulació de caràcter general continguda a les disposicions addicionals segona i tercera de la Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obra pública.

modificat parcialment per la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, i en l'article 11 del Reial decret 905/1991, de 14 de juny, segons la seva vinculació a la navegació aèria o als aeroports.

En matèria de navegació aèria corresponen a l'entitat estatal AENA les següents funcions:

«a) Ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación y administración de las instalaciones y redes de sistemas de telecomunicaciones aeronáuticas, de ayudas a la navegación y de control de la circulación aérea; y

b) Elaboración de proyectos, ejecución, dirección y control de las inversiones en infraestructuras, instalaciones y redes de sistemas de telecomunicaciones aeronáuticas, de ayudas a la navegación y control de la circulación aérea».

Aquestes funcions, que es corresponen amb els serveis aeronàutics als quals es refereix l'article 2.1 i 2.2. del RD 2858/1981, s'exerceixen sobre tots els aeroports, amb independència de la seva qualificació, en la mesura que deriven de la competència estatal en matèria de navegació aèria.²⁰

3.2 · La gestió dels aeroports d'interès general i de titularitat estatal

La regulació general en matèria d'aeroports continguda en l'ordenament jurídic estatal està pensada principalment per als aeroports d'interès general i de titularitat estatal que, fins fa ben poc, eren l'únic tipus d'aeroports existents. Sobre aquests aeroports, AENA té atribuïdes les següents funcions (article 82 de la Llei 4/1990, de 29 de juny i article 11 del Reial decret 905/1991, de 14 de juny):

²⁰ Es tracta, en concret de: «1. Los servicios aeronáuticos que integrados en la red nacional de ayudas a la navegación aérea y formando parte de esta infraestructura, sirven para el control del espacio aéreo y que dependen directamente de la Subsecretaría de Aviación Civil, de acuerdo con el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril»; i «2. Los servicios aeronáuticos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y la ordenación del transporte aéreo que dependen asimismo directamente de la Subsecretaría de Aviación Civil».

«a) Ordenación, dirección, coordinación, explotación, gestión y administración de los aeropuertos públicos de carácter civil [aeródromos, helipuertos y demás superficies aptas para el transporte aéreo cuya gestión se le encomiende]²¹ y de los servicios afectos a los mismos, de las áreas y servicios civiles de los de utilización conjunta con el Ministerio de Defensa, en reciprocidad a las que corresponden a este Departamento, respecto de las áreas y servicios militares de dichos aeropuertos, sin perjuicio de las competencias que la Ley de Navegación Aérea asigna a los Directores de Aeropuertos, así como la coordinación, explotación, conservación y administración de las zonas civiles de las bases aéreas abiertas al tráfico civil, de acuerdo con lo dispuesto en la autorización correspondiente;²² y

b) Elaboración y aprobación de proyectos, ejecución, dirección y control de las inversiones en infraestructuras aeroportuarias, así como la explotación y conservación de las instalaciones de los aeropuertos, en los términos de la letra a) anterior».

Així doncs, correspon a AENA l'administració i l'explotació econòmica dels aeroports d'interès general de titularitat estatal (la gestió en sentit estricte); i l'ordenació de tots els aeroports d'interès general, amb independència de la seva titularitat (la gestió en sentit ampli). El règim jurídic de les funcions de gestió aeroportuària en sentit ampli és comú per a tots els aeroports d'interès general, siguin o no de titularitat estatal. Les previsions jurídiques de la gestió aeroportuària en sentit estricte es limiten a les contingudes en els articles 4 i 5 de l'article 2 del RD 2858/1981 i en el Reial decret 1161/1999, de 2 de juliol, pel qual es regula la prestació dels serveis aeroportuaris de terra, que transposa la Directiva 96/67/CE, del Consell, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat de serveis de terra en els aeroports de la Comunitat, i que també són aplicables a les entitats gestores dels aeroports d'interès general que no són de titularitat estatal.

21 El text destacat entre claudàtors ha d'entendre's inclòs en aquest article per haver estat afegit per la Llei 62/2003, de 30 de desembre. Es posa en relleu, així, que AENA no solament gestiona tots els aeroports públics de naturalesa civil existents a Espanya sinó que, a més, té encomanada la gestió d'aeròdroms i heliports. Així ocorre, per exemple, amb l'aeròdrom de Sabadell, de caràcter eminentment esportiu o l'heliport de Ceuta.

22 Les competències d'AENA s'estenen també a les set bases aèries o aeròdroms militars oberetes al trànsit aeri civil relacionades en el RD 1167/1995, de 7 de juliol, sobre el règim d'ús dels aeròdroms utilitzats conjuntament per una base aèria i un aeroport i de les bases aèries oberetes al trànsit civil.

3.3 · La gestió dels aeroports d'interès general que no són de titularitat estatal

Les previsions sobre la gestió dels aeroports de titularitat local (aeroport de Castelló) i autonòmica (aeroport de Múrcia), i de titularitat privada (aeroport de Ciudad Real), s'han de buscar a les escasses referències contingudes a les Ordres ministerials que autoritzen la seva construcció que es remeten, al seu torn, a les desfasades previsions del RD 2858/1981, de 27 de novembre, sobre qualificació i gestió dels aeroports civils.

Així, les Ordres ministerials del Ministeri de Foment 509/2002, de 22 de febrer per les qual s'autoritza la construcció de l'aeroport de Castelló; 1252/2003, de 21 de maig, per la qual s'autoritza la construcció de l'aeroport de Múrcia; i 1510/2006, de 5 maig, que autoritza la construcció de l'aeroport de Ciudad Real, contenen només dues previsions genèriques sobre la gestió dels aeroports.

En primer lloc, declaren aquests aeroports d'interès general *«a los exclusivos efectos de reservar al Estado la gestión directa de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios estatales enumerados en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 2 del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, que serán prestados, en todo caso, por la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de organismos o entidades públicas dependientes de ella»*.

En segon lloc, atribueixen a les entitats, públiques o privades, titulars de l'aeroport *«la gestión de la prestación de los servicios a que se refieren los apartados 4 y 5 del artículo 2 del Real Decreto 2858/1981, que se autoricen al acordarse la apertura del aeropuerto al tráfico civil, o con posterioridad a petición de la interesada, en los modos y bajo el régimen que en cada momento establezca la legislación vigente»*.

Els serveis als quals es refereixen els apartats 1 i 2 de l'article 2 del RD 2858/1981, com s'ha dit anteriorment, són sempre de competència estatal per afectar la navegació aèria. La tercera categoria de serveis prestats als aeroports està integrada per un seguit de serveis eminentment públics —encara que en l'actualitat alguns d'ells hagin estat objecte de liberalització o de privatització—, estretament relacionats amb el caràcter fronterer dels aeroports. En el moment d'aprovació del RD 2858/1981, tots aquests serveis eren prestats per òrgans de l'administració de l'Estat, principalment dependents del Ministeri de l'Interior. En concret l'article 2.3 del citat Reial decret es refereix a *«todos los demás servicios aeroportuarios estatales*

como los aduaneros, de policía, correos, seguridad exterior e interior y cualesquiera otros que, por su naturaleza y función están encomendados a autoridad pública no aeronáutica».

Finalment, els serveis que poden gestionar les entitats titulars dels aeroports són els serveis esmentats en els apartats 4 i 5 de l'article 2 del RD 2858/1981.

L'article 2.4 del RD 2858/1981 fa referència a *«aquellos otros servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen del tráfico del aeropuerto de que se trate, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento»*. Entre aquests serveis, sobre els quals l'esmentat reglament no conté cap altra disposició, s'hi troben, evidentment, els serveis de *handling* o d'assistència en terra, que han estat liberalitzats en virtut del Reial decret 1161/1999, de 2 de juliol, pel qual es regula la prestació dels serveis aeroportuaris de terra, que transposa la Directiva 96/67/CE, del Consell, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat de serveis de terra en els aeroports de la Comunitat.

La categoria de serveis que contempla l'article 2.5 del RD 2858/1981 inclou totes aquelles *«actividades no comprendidas en los números anteriores que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan trascendencia para la explotación económica del aeropuerto»*. Aquesta categoria d'activitats econòmiques inclou tots els serveis, activitats comercials o *facilities* destinats als usuaris del transport aeri i que es troben en les terminals dels aeroports, en les zones d'ús públic o privat i en les infraestructures complementàries. Es tracta de les botigues, llibreries, farmàcies i serveis diversos ubicats a les terminals aeroportuàries, així com les activitats econòmiques i empresarials, principalment de restauració i de tipus hotelier, però que inclouen també activitats econòmiques d'allò més divers, relacionades o no amb la navegació aèria, i que es troben en la zona d'activitats complementàries dels aeroports.

En realitat es preveu la possibilitat que, qui promou la construcció d'un aeroport pugui explotar-lo econòmicament. No es preveu res, però, sobre aspectes importantíssims, com el relatiu a l'obligació de mantenir i posar en disposició les infraestructures, l'administració i/o prestació dels serveis de terra o les decisions relatives a la utilització i distribució dels espais aeroportuaris.²³

²³ Aquest important buit es veu només parcialment cobert per les previsions de l'article 40 la Llei 21/2003, de seguretat aèria, que concreta les obligacions dels gestors dels aeroports en matè-

Com es pot comprovar, les previsions normatives relatives a la gestió aeroportuària en sentit estricte resulten poc satisfactòries, pel seu caràcter escaït i genèric i, més important encara, pel seu caràcter completament desfasat en relació amb la realitat actual de la gestió aeroportuària. Aquesta regulació està basada en un model en el qual la gestió és entesa com una activitat material, amb poc contingut jurídic rellevant, que és assumida en la seva totalitat per una entitat pública vinculada a l'administració de l'Estat. La creixent complexitat de la gestió de les infraestructures públiques desmenteix completament el primer pressupòsit. La recent assumpció de funcions gestores per entitats diferents d'AENA desmenteix el segon, i posa de manifest l'existència d'un buit legal que s'hauria d'haver cobert abans d'autoritzar l'entrada en funcionament dels nous aeroports. Aquest mateix problema també es fa palès quan s'analitza el règim jurídic comú de l'ordenació dels aeroports d'interès general, que integraria els aspectes vinculats a la gestió en sentit ampli d'aquestes infraestructures.

3.4 · El règim jurídic comú per a l'ordenació de tots els aeroports d'interès general

Amb independència de quina sigui l'entitat titular dels aeroports, l'ordenació d'aquestes infraestructures, si tenen la consideració d'interès general, estan sotmeses a un règim comú que es troba, principalment a l'article 166 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, interpretats d'acord amb el que disposa la STC 204/2002, de 31 d'octubre; l'article 101 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, que dona una nova redacció a l'apartat 3 de l'article 166 esmentat; i el Reial decret 2591/1998, de 4 de desembre, d'ordenació dels aeroports d'interès general i la seva zona de servei, que desenvolupa els preceptes esmentats.²⁴

ria de seguretat. Concretament estableix que les persones físiques o jurídiques encarregades de la gestió dels aeroports estan obligades a: 1) assegurar la continuïtat de l'ús de l'aeroport en adequades condicions de seguretat; 2) complir les condicions de seguretat exigides en relació al disseny, construcció, ús i funcionament de l'aeroport que gestionin; 3) disposar d'un pla d'emergència de protecció civil en coordinació amb els plans aprovats pels òrgans competents; i 4) complir amb els deures legalment establerts de formació del seu personal en matèria de seguretat operacional i de l'aviació civil.

24 Sobre aquest tema vegeu: DARNACULLETA GARDELLA, M. M., «Los instrumentos de ordenación

Sense entrar en profunditat en una anàlisi exhaustiva del règim jurídic de l'ordenació dels aeroports d'interès general, pretenc destacar en aquest epígraf el protagonisme d'AENA en les decisions relatives a l'ordenació dels aeroports. Dins la funció d'ordenació aeroportuària destaca especialment la funció d'elaboració dels plans directors dels aeroports i dels plans especials de desenvolupament dels sistemes generals aeroportuaris; i aquesta funció està atribuïda, en ambdós casos a AENA.

Segons l'article 5.1 del RD 2591/1998, l'elaboració dels plans directors dels aeroports correspon a l'ens públic AENA.²⁵ Els plans directors s'aproven per ordre ministerial del ministre de Foment, previ informe de la Direcció General d'Aviació Civil; els ministeris de Defensa, d'Interior i de Medi ambient; i les administracions públiques afectades per la delimitació de la zona de servei que ostentin competències en matèria d'ordenació del territori.²⁶

D'acord amb les previsions de l'article 166.2 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, i els articles 8 i 9 del Reial decret 2591/1998, de 4 de desembre, la zona delimitada pel pla director de cada aeroport tindrà la consideració, en els plans generals o instruments equivalents d'ordenació urbana, de «sistema general aeroportuari». Aquest sistema, al seu torn, haurà de ser desenvolupat per un pla especial, aprovat per l'administració urbanística competent. L'elaboració d'aquest pla especial, però, correspon també a l'ens públic AENA, que té assegurat així mateix una clara posició predominant en la seva tramitació. En tot cas, la competència d'AENA per a la formulació del pla especial, d'acord amb la interpretació oferta en el Fonament Jurídic Onzè de la STC 204/2002, no pot comportar l'exclusió de les competències de signe similar atribuïdes a altres administracions per la legislació urbanística.²⁷

de los aeropuertos desde la perspectiva del impacto territorial y ambiental de estas grandes infraestructuras», *El Derecho urbanístico del siglo XXI, Libro Homenaje al profesor Martí Basols i Coma*, t. II, Reus, Madrid, p. 171-200.

²⁵ Sobre aquesta figura vegi's: MAYOR MENÉNDEZ, P., «Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos. Los Planes Directores», Menéndez Menéndez, A., (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Thomson Civitas, Aranzadi, Navarra, 2005.

²⁶ Vegin-se els articles 5.1.c de la LSA i 1 i 5 del RD 2591/1998.

²⁷ Sobre aquesta sentència es poden contrastar les opinions de J. R. Fernández Torres, a «Aeropuertos de interés general, ordenación del territorio y urbanismo y autonomía local (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 7, 2003, p. 120; i AGOUES MENDIZÁBAL, C., «Los aeropuer-

3.5 · Previsions puntuals sobre l'ordenació dels aeroports que no són d'interès general

Aquesta regulació sucintament exposada en l'epígraf anterior, aplicable als aeroports, públics o privats, d'interès general, ha de complementar-se amb les previsions de l'article 9 de la Llei 21/2003, de seguretat aèria (LSA), que es refereixen a l'ordenació dels aeroports competència de les comunitats autònomes.

En contrast amb les previsions relatives als aeroports d'interès general, la regulació estatal dels aeroports que no tenen aquesta consideració és realment succinta. En concret, en aquest cas no es regula el caràcter ni la naturalesa dels plans, sinó que s'estableix, de forma general, que l'aprovació de plans o instruments d'ordenació i delimitació de la zona de servei dels aeroports de competència de les comunitats autònomes *«deberán ser informadas conjuntamente, con carácter previo, por los Ministerios de Fomento y de Defensa, a efectos de determinar la incidencia de los mismos en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afección a los aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas»*. Aquest informe tindrà caràcter vinculant pel que fa a la preservació de les competències estatals en matèria de navegació aèria.

3.6 · El caràcter centralitzat de la gestió aeroportuària en la legislació estatal

Les dades exposades fins aquest moment posen clarament de manifest el caràcter centralitzat de la gestió dels aeroports a l'ordenament jurídic estatal. Una centralització que és predicable, no només des d'un punt de vista territorial, sinó també des d'una perspectiva funcional i econòmica. En aquest sentit, la gestió centralitzada dels aeroports espanyols es posa de

tos de interés general y su incidencia en la ordenación del suelo (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002)», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2002, p. 2287 a 2301. En la línia d'aquesta autora, també té una visió manifestament crítica sobre el règim d'ordenació dels aeroports B. SÁNCHEZ PAVÓN, *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria*, Punt de Vista 20, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 2004, p. 37.

manifest, no només en el caràcter central de l'entitat encarregada de la seva gestió, i en la concentració de competències atribuïdes a la mateixa —que assumeix les funcions de l'*airside* i del *landside* dels aeroports i, dins aquestes, tant les funcions pròpies de la gestió en sentit estricte com la gestió en sentit ampli—. Aquesta centralització també és predicable de la concreta concentració de les unitats de gestió. Els aeroports no es tracten com a unitats de gestió diferenciada, sinó que tots ells són gestionats per una mateixa entitat. A diferència del que ocorre en altres països, ni tan sols es reconeix als aeroports més importants una personalitat jurídica diferenciada i independent de l'autoritat pública amb competències generals en la matèria, perquè puguin desenvolupar una gestió mínimament autònoma.²⁸

4 · La gestió dels aeroports a Catalunya

Enfront del model centralitzat de gestió aeroportuària, plenament consolidat per aplicació de les disposicions jurídiques comentades, el nou Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, obre les portes a un marc jurídic completament diferent. Aquest marc jurídic, però, només pot tenir eficàcia pràctica, com veurem, si es produeixen alguns canvis en la legislació estatal.

4.1 · El marc general dissenyat pel nou Estatut d'autonomia de Catalunya

En aquest sentit, l'article 140 de l'EAC, que estableix un marc comú general per a totes les infraestructures de transport i comunicació situades en el territori català, ha obert noves i interessants vies cap a una gestió autònoma, descentralitzada i participada dels aeroports a Catalunya. Aquest precepte, com no podria ser d'altra manera, estableix un marc competencial diferenciats pels aeroports qualificats d'interès general i pels que no tenen aquesta qualificació.

²⁸ Incideix en aquest aspecte, advocant clarament per la consideració de cada aeroport com a unitat bàsica de gestió J. ESTEVE PARDO, a «La gestión y regulación de los aeropuertos...», op. cit.; i, el mateix autor a *Régimen jurídico de los aeropuertos...*, op. cit., p. 97 i s. Els arguments econòmics que avalen aquesta opció es troben clarament exposats a FAGEDA, X. i BEL, G., *Aeroports i poder*, Edicions 62, Barcelona, 2007.

En tot cas, per tal de donar sentit a aquesta distinció i, així mateix, per fer efectives les previsions de l'article 149.1.20 CE —que atribueix a l'Estat les competències sobre els aeroports d'interès general, pressuposant l'existència d'aeroports que no tenen aquesta qualificació— cal que s'aprovi una nova classificació dels aeroports d'interès general, que modifiqui les previsions del RD 2858/1981. Si no es modifica aquesta la qualificació actual de tots els aeroports existents a Catalunya com a aeroports d'interès general bona part de les previsions estatutàries, i del seu desenvolupament legal, poden quedar completament buides de contingut.

La importància d'aquesta nova classificació en el règim general de distribució de competències aconsella que els criteris classificatoris siguin aprovats per una norma amb rang de llei que, en un context ideal, podria ser una nova llei estatal d'aeroports. En canvi, la concreció dels aeroports que compleixen els requisits legalment establerts podria fer-se perfectament per via reglamentària. Applicant, però, el criteri flexible que va establir el Tribunal Constitucional en la STC 68/84, d'11 de juny, relativa al RD 2858/1981, de 27 de novembre, de qualificació dels aeroports d'interès general, res impediria que aquesta nova classificació s'establís per via reglamentària. Dit això, està clar però que, jurídicament, seria també perfectament vàlida una modificació dels criteris de classificació dels aeroports d'interès general —o de la qualificació concreta d'alguns d'aquests aeroports— a través d'un reglament estatal.

En aquest punt en concret cal destacar la rellevància que pot tenir la previsió de l'article 140.3 EAC, que disposa que la qualificació d'interès general d'un aeroport requereix un informe previ de la Generalitat, que podrà participar en la seva gestió o assumir-la, d'acord amb el que prevegin les lleis. D'aquesta manera la Generalitat intenta garantir que podrà fer sentir la seva veu en el moment que es plantegi la reforma del RD 2858/1981, probablement per evitar que es continuï considerant d'interès general els aeroports de Girona i Reus i per apostar per una gestió compartida o plena de l'aeroport de Barcelona. Aquesta previsió també és de vital importància per evitar la qualificació d'interès general del nou aeroport de Lleida-Alguaire, o de qualsevol de les noves infraestructures aeroportuàries previstes en el Pla d'Aeroports, Aeròdroms i Heliports 2009-2015, de 15 de gener de 2009, aprovat pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques del Govern de la Generalitat.

En tot cas, si finalment l'Estat decideix modificar els criteris de qualificació d'interès general, inspirant-se ni que sigui mínimament en els criteris

classificadoris que fa servir la Unió Europea o la OACI, sembla que només l'aeroport de Barcelona hauria de tenir aquesta qualificació.²⁹ Els altres aeroports situats en el territori català, en perdre la condició d'aeroports d'interès general, entrarien en tot cas de ple dins les competències autonòmiques.

4.1.1 · La gestió dels aeroports de competència autonòmica

D'acord amb la Constitució, les comunitats autònomes poden assumir competències sobre els aeroports que no tenen la consideració d'interès general. Concretant aquestes previsions, l'article 140.1 EAC, en plena consonància amb el que estableix l'article 149.1.20 de la Constitució —que reserva a l'Estat les competències sobre els aeroports d'interès general—, atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre els aeroports que no siguin qualificats d'interès general. Un cop atribuïda la competència, el mateix article, en el seu apartat *a*, precisa el seu contingut, tot establint que correspon en tot cas a la Generalitat, l'establiment del règim jurídic, la planificació i la gestió d'aquestes infraestructures, inclosos tots els aspectes relatius a la gestió dels seus serveis i instal·lacions. En aquesta competència s'inclou doncs, en tot cas, l'elaboració i aprovació dels plans d'ordenació corresponents i l'atorgament de l'autorització per a la construcció, modificació estructural i posada en funcionament d'un aeroport.

Els apartats *b*, *c* i *d* de l'article 140.1 EAC especifiquen que la gestió dels aeroports inclou també les funcions d'administració i explotació econòmica d'aquestes infraestructures i especifiquen el contingut d'aquesta competència en atenció a la naturalesa demanial dels aeroports. En concret s'estableix que la competència de la Generalitat inclou també: la gestió del domini públic necessari per prestar el servei, en concret, l'atorgament de les autoritzacions i concessions dins el recinte aeroportuari; el règim econòmic dels serveis aeroportuaris, especialment les potestats tarifària i tributària, així com la percepció i recaptació de tota mena de tributs i gravàmens relacionats amb la utilització de la infraestructura i del servei

²⁹ Sobre aquest aspecte vegeu PETIT LAVALL, M.V. i SANCHEZ PAVÓN, B., *Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España*, Estudios Monográficos del Instituto Galeo de Estudios del Transporte y las Infraestructuras, 2008.

que presta; finalment, la delimitació de la zona de servei dels aeroports i la determinació dels usos, equipaments i activitats complementàries dins el recinte aeroportuari, «respectant les facultats del titular del domini públic». En aquest sentit es pot observar que, acceptant acríticament una tendència expansiva de les funcions derivades de la titularitat del domini públic, el mateix Estatut autolimita les facultats que ha d'assumir el futur gestor dels aeroports catalans.³⁰

4.1.2 · La gestió dels aeroports d'interès general

Si fins ara s'han analitzat les previsions estatutàries respecte els aeroports que poden arribar a ser competència de la Generalitat, correspon veure tot seguit les previsions relatives als aeroports d'interès general i, per tant, que són de competència estatal.

Els apartats 2, 3 i 4 de l'article 140 EAC responen a una clara aposta per reforçar els mecanismes de participació autonòmica en l'exercici de competències estatals que afecten a competències o interessos de la Generalitat, en una tendència d'abast general que permet parlar de la introducció d'un nou tipus de competència autonòmica: la de participació.³¹ En concret, es preveuen els següents mecanismes de participació de la Generalitat en l'exercici de la competència estatal en matèria d'aeroports d'interès general:

En primer lloc, com s'ha vist, l'article 140.3 EAC preveu que, quan es procedeixi a la més que probable nova qualificació de l'aeroport de Barcelona com a aeroport d'interès general, la Generalitat pugui, bé participar en la seva gestió, o bé assumir-la. En tant que la competència sobre aeroports

30 Una visió crítica d'aquest aspecte pot veure's en el darrer capítol de DARNACULLETA I GARDELLA, M. M., *Infraestructures aeroportuàries, federalisme i autonomia política...*, op. cit.

31 VIVER PI-SUNYER, C., «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats», a *La distribució de competències en el nou Estatut. Seminari, Barcelona, 4 d'octubre de 2006*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007, p. 47 i 48. Destaca aquest autor que la fórmula estatutària no es limita a incorporar un simple desig de participació sinó que, en tant que l'Estatut és una llei orgànica, fruit d'un pacte entre l'Estat i la comunitat autònoma respectiva, incorpora veritables mandats jurídics, obligant al legislador estatal a incorporar els mecanismes de participació previstos estatutàriament en l'exercici de les seves competències.

d'interès general és, indiscutiblement, una competència estatal, una assumpció íntegra de la gestió de l'aeroport de Barcelona hauria de passar necessàriament per una transferència de la competència estatal, a través d'una llei orgànica de transferència o delegació de competències de les previstes a l'article 150.2 CE.³² Una gestió compartida de l'aeroport de Barcelona també necessita d'una decisió estatal prèvia sobre els termes de la participació de la Generalitat i la forma concreta d'organització de la mateixa.³³

En segon lloc, l'article 140.2 EAC disposa que la Generalitat participa en els organismes d'àmbit supraautonòmic que exerceixen funcions sobre infraestructures aeroportuàries de titularitat estatal situades a Catalunya. En aquest cas es reclama una participació de la Generalitat en l'estructura d'AENA, o de l'entitat que la succeeixi, en el benentès que, amb independència de quina sigui l'entitat encarregada de la gestió de l'aeroport de Barcelona, l'Estat haurà de mantenir una organització encarregada del control i la coordinació de les infraestructures aeroportuàries i que exerceixi les competències estatals en matèria de transport i navegació aèria.

Finalment, l'article 140.4 EAC estableix que correspon a la Generalitat la participació en la planificació i programació dels aeroports d'interès general en els termes que determini la normativa estatal. Cal recordar només que aquesta participació, en l'actualitat, es limita a l'emissió d'un informe de caràcter no vinculant en el cas dels plans directors dels aeroports i comporta la facultat d'aprovar els plans especials de desenvolupament dels sistemes generals aeroportuaris.³⁴

4.2 · El marc legal de la gestió aeroportuària a Catalunya

En aplicació de les disposicions estatutàries, el Parlament de Catalunya ha aprovat la Llei 14/2009, de 22 de juliol, d'aeroports, heliports i altres

³² Sobre aquesta via vegi's: RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. i VELASCO CABALLERO, F., «Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999, p. 97 a 132.

³³ Sobre les possibilitats de compartir una competència de gestió i les fórmules organitzatives possibles per fer-la efectiva ens remetem *in totum* a l'article de NIETO GARRIDO, E., «La gestión compartida del aeropuerto de Barcelona El Prat. Reflexiones», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007, p. 185 a 214.

³⁴ Per a més informació vegeu DARNACULLETA GARDELLA, M. M., «Los instrumentos de ordenación de los aeropuertos...», op. cit., p. 171-200.

infraestructures aeroportuàries, que modifica la Llei 19/2000, de 29 de desembre, d'aeroports de Catalunya, i la Llei 11/1998, de 5 de novembre, d'heliports. La nova Llei estableix el règim jurídic bàsic de les infraestructures aeroportuàries competència de la Generalitat, que inclou els aeròdroms i heliports de Catalunya i els aeroports que no tinguin la qualificació d'aeroports d'interès general. Aquest règim jurídic bàsic inclou els aspectes relatius a la planificació, la construcció i la gestió de les infraestructures aeroportuàries de Catalunya, amb la finalitat de donar resposta a les necessitats del territori, garantir-ne la connectivitat i impulsar-ne el creixement econòmic, «amb respecte als principis de seguretat, sostenibilitat i protecció del medi ambient (article 1 de la Llei 4/2009).

La nova Llei estableix, doncs, un marc general complet de l'ordenació i la gestió aeroportuària que, com es veurà en els apartats següents, es diferencia clarament del model centralitzat dissenyat pel legislador estatal. Això no obstant, el nou règim jurídic de les infraestructures aeroportuàries catalanes, no és aplicable encara a cap dels aeroports comercials situats a Catalunya.

D'acord amb el tenor de l'article 2 de la Llei 4/2009, la mateixa s'aplica a les infraestructures aeroportuàries competència de la Generalitat. La Llei catalana s'aplica doncs als aeròdroms i heliports i als aeroports que no tinguin la qualificació d'aeroport d'interès general. En la mesura en què els aeroports de Barcelona, Girona i Reus mantenen encara la qualificació d'aeroports d'interès general, la Generalitat no té atribuïda la competència sobre cap dels aeroports que es troben actualment en funcionament en el seu territori.

Si s'analitzen, però, les previsions contingudes en el Pla d'Aeroports, Aeròdroms i Heliports 2009-2015, de 15 de gener de 2009, aprovat pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques del Govern de la Generalitat queda palès que la Generalitat preveu poder assumir la competència plena sobre els aeroports de Girona i Reus i sobre els nous aeroports comercials Lleida-Alguaire, Pirineus-Andorra, corporatiu/empresarial i Terres de l'Ebre.

Així mateix, i d'acord amb les previsions estatutàries, val a dir que aquesta Llei conté també algunes previsions relatives a l'exercici de les competències de la Generalitat amb relació als aeroports d'interès general. En canvi, exclou del seu àmbit d'aplicació «les superfícies utilitzades ocasionalment per a operacions de salvament, d'atenció urgent en accidents i altres actuacions d'emergència anàlogues» (article 2.3).

4.2.1 · L'ordenació de les infraestructures aeroportuàries

Les normes bàsiques relatives a l'ordenació de les infraestructures aeroportuàries de Catalunya es troben en els capítols II i IV de la Llei 4/2009 que regulen, respectivament, la planificació de les infraestructures aeroportuàries i l'establiment, la construcció i la posada en funcionament d'aquestes infraestructures.

La planificació de les infraestructures aeroportuàries s'articula a través de dos instruments bàsics, el Pla d'aeroports, aeròdroms i heliports i el Pla director urbanístic aeroportuari, regulats en els articles 4 a 9 de la Llei 4/2009.

El Pla d'aeroports, aeròdroms i heliports té naturalesa de pla territorial sectorial i és l'instrument a través del qual el Govern de la Generalitat preveu i ordena la xarxa bàsica de les infraestructures aeroportuàries de Catalunya. L'elaboració d'aquest Pla correspon al departament competent en matèria aeroportuària i és aprovat pel Govern (art. 4.3 i 4.7). En la tramitació d'aquest pla sectorial «s'ha d'obrir un període d'informació pública durant el qual s'han de sol·licitar informes als ministeris competents en matèria de navegació aèria, els quals tenen caràcter vinculant pel que fa a les matèries de llur competència; als departaments de la Generalitat les competències dels quals es puguin veure afectades; a les entitats representatives dels ens locals; a les entitats territorials i mediambientals que, per raó del territori, es puguin veure afectades; a les organitzacions empresarials i sindicals més representatives, i als organismes i les entitats representatives del sector aeroportuari» (art. 4.4.).

El Pla director urbanístic aeroportuari afecta les infraestructures aeroportuàries individualment considerades i en delimita i defineix la zona de servei, que es qualifica com a sistema general aeroportuari, de titularitat pública o privada, segons correspongui. Cal destacar que aquest Pla té una doble naturalesa, urbanística i aeroportuària, de manera que permet abordar en un sol document la definició de les servituds aeronàutiques, les limitacions derivades d'aquestes servituds, i la definició de les infraestructures previstes en el Pla d'aeroports, amb un nivell de concreció suficient per poder procedir a la seva construcció.

La iniciativa per a la formulació dels Plans directores urbanístics aeroportuaris pot ser pública i, en aquest cas, autonòmica o local, o privada. En tots els casos, es preveuen mecanismes de participació de tots els nivells

d'administració territorial afectats.³⁵ En concret, d'acord amb l'article 6.5. de la Llei, «l'aprovació inicial i l'aprovació definitiva dels plans directors urbanístics aeroportuaris corresponen al conseller o consellera competent en matèria aeroportuària. Un cop se n'hagi acordat l'aprovació inicial, se sotmet a un tràmit d'informació pública per un termini mínim de quaranta-

35 En concret, l'article 6 de la Llei 14/2009, després d'establir que «la formulació del Pla director urbanístic aeroportuari correspon a l'Administració de la Generalitat», preveu tres supòsits diferents per prendre aquesta iniciativa, que es troben regulats, respectivament, en els apartats 2, 3 i 4 del mateix precepte:

6.2. «El conseller o consellera competent en matèria aeroportuària, en el supòsit d'aeroports i aeròdroms de titularitat de l'Administració de la Generalitat, amb la consulta prèvia pel termini d'un mes a l'ajuntament o els ajuntaments afectats per les servituds aeronàutiques de la instal·lació sobre els objectius i els propòsits de la iniciativa i amb l'informe previ de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, acorda la formulació dels plans directors urbanístics aeroportuaris i n'encarrega la redacció a Aeroports de Catalunya, que, alhora, en el procés de redacció, ha de garantir la participació dels dits ajuntaments».

6.3. «Els ens locals poden presentar propostes per a la formulació de plans directors urbanístics aeroportuaris per a aeroports i aeròdroms de la seva titularitat. Aquestes propostes han d'incorporar una memòria justificativa de l'interès del projecte i de la seva viabilitat tècnica, econòmica i amb relació als usos existents o previstos en l'entorn; plànols d'emplaçament i delimitació de l'àmbit objecte de la proposta, i un avançament de la proposta d'ordenació. En el termini de tres mesos a comptar de la presentació de la proposta, el conseller o consellera competent en matèria aeroportuària, amb l'informe previ, si escau i en el termini d'un mes, de la resta d'ajuntaments afectats per les servituds aeronàutiques de la instal·lació i de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, ha de decidir si assumeix la iniciativa i ha de determinar a qui en correspon l'elaboració. Si un cop transcorregut aquest termini el departament competent en matèria aeroportuària no ha notificat la resolució adoptada al respecte, s'entén que no assumeix la iniciativa».

6.4. «Les persones físiques o jurídiques privades poden presentar propostes per a la formulació de plans directors urbanístics aeroportuaris per a aeroports i aeròdroms de titularitat privada. La proposta ha d'incloure un informe de l'ajuntament o els ajuntaments afectats per les servituds aeronàutiques de la instal·lació, emès a petició de la persona física o jurídica privada. Un cop emès l'informe, es pot presentar la proposta, que ha d'incorporar una memòria justificativa de l'interès del projecte i de la viabilitat tècnica, econòmica i amb relació als usos existents o previstos en l'entorn; plànols d'emplaçament i delimitació de l'àmbit objecte de la proposta, i un avançament de la proposta d'ordenació. En el termini de tres mesos a comptar de la presentació de la proposta, el conseller o consellera competent en matèria aeroportuària, amb l'informe previ, si escau i en el termini d'un mes, dels ajuntaments afectats per les servituds aeronàutiques de la instal·lació i de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, ha de decidir si assumeix la iniciativa i ha de determinar a qui en correspon l'elaboració. Si un cop transcorregut aquest termini el departament competent en matèria aeroportuària no ha notificat la resolució adoptada al respecte, s'entén que no assumeix la iniciativa; si la resolució desestima la proposta presentada, ha de contenir els motius de la denegació».

cinc dies. Simultàniament al tràmit d'informació pública, el pla se sotmet a l'informe de l'autoritat aeronàutica de l'Estat, que té caràcter vinculant pel que fa a les matèries de la seva competència, dels departaments de la Generalitat de Catalunya interessats, dels ajuntaments afectats per les servituds aeronàutiques de la instal·lació i de les entitats i les associacions afectades per raó de llurs objectius sectorials. També s'ha d'informar les persones interessades de què es tingui coneixement en aquesta fase del procediment».

El Pla d'aeroports, aeròdroms i heliports i els plans directors urbanístics aeroportuaris s'han de sotmetre al tràmit d'avaluació ambiental, d'acord amb les previsions de la legislació sectorial aplicable.

D'acord amb l'article 28 de la Llei 14/2009, en el marc de les previsions del Pla d'aeroports, aeròdroms i heliports, i prèvia aprovació del Pla director urbanístic aeroportuari corresponent, poden promoure l'establiment d'aeroports i aeròdroms: a) l'Administració de la Generalitat, per mitjà de l'entitat Aeroports de Catalunya; b) les entitats locals; i c) les persones físiques o jurídiques privades que tinguin nacionalitat espanyola o d'algun dels estats membres de la Unió Europea, sempre que compleixin les condicions de solvència que es concretin per reglament.

Destaca de la legislació catalana, no tant l'obertura a la possibilitat d'una iniciativa autonòmica, local o privada en l'establiment d'aeroports (que també es troba en la legislació estatal), sinó l'establiment d'un marc jurídic regulador d'aquesta iniciativa.

El marc regulador de la iniciativa autonòmica, local o privada en l'establiment d'aeroports, que no pertoca en aquests moments analitzar, contempla amb detall els aspectes que cal tenir en compte en cadascun dels tres casos. En concret, es preveu que l'establiment, les ampliacions i les modificacions rellevants dels aeroports titularitat de la Generalitat requereixen la redacció d'un avantprojecte i d'un projecte constructiu (art. 29). La construcció, modificació o ampliació dels aeroports de titularitat local requereix una autorització del departament competent en matèria aeroportuària (art. 30) i la seva entrada en funcionament se sotmet a un règim de comunicació prèvia (art. 31). El mateix règim previst pels aeroports de titularitat local s'aplica també als aeroports privats, amb un seguit de particularitats, que es regulen a l'article 33 de la Llei 14/2009. La Llei també contempla el règim jurídic de la transmissió dels aeroports de titularitat local o privada (art. 34) i del seu tancament (art. 32). Així mateix, conté unes previsions especials per a les activitats i les obres que es poden realitzar en la zona de serveis (arts. 26 i 27).

4.2.2 · La gestió aeroportuària

La Llei catalana d'aeroports atribueix al Govern la definició de la política aeroportuària de Catalunya i al departament competent en matèria aeroportuària les responsabilitats relatives a l'ordenació i el manteniment de les infraestructures aeroportuàries, i l'obligació de garantir una correcta prestació dels serveis aeroportuaris.

Aquestes obligacions, genèricament exposades, es concreten en la relació de funcions establerta a l'article 10 de la Llei 14/2009, entre les quals no s'inclou la gestió dels aeroports.³⁶

Per tal de donar compliment a les responsabilitats atribuïdes al departament competent en matèria aeroportuària i, més en concret, per impulsar el desenvolupament del transport aeri a Catalunya i per administrar i gestionar

36 En concret, l'article 10 de la Llei 14/2009 estableix:

«1. El Govern estableix la política aeroportuària de Catalunya de conformitat amb el que determinen aquesta llei i les normes que la despleguen.

2. Corresponen al departament competent en matèria aeroportuària les funcions següents:

a) Elaborar i aprovar la planificació estratègica de les infraestructures aeroportuàries de Catalunya.

b) Desenvolupar, aprovar-ne els projectes i, eventualment, dur a terme la construcció, el manteniment i la conservació de les infraestructures aeroportuàries de Catalunya.

c) Dur a terme l'ordenació general de les infraestructures de transport aeri i elaborar la normativa necessària per desplegar-les correctament.

d) Participar, amb els tràmits previs establerts en la normativa aplicable, en els organismes d'abast supraautonòmic que compleixen funcions amb relació a les infraestructures aeroportuàries de titularitat estatal situades a Catalunya.

e) Atorgar les autoritzacions i els certificats que estableix aquesta llei per a l'exercici de les activitats que regula.

f) Definir o supervisar el règim tarifari aplicable i els cànons per a la utilització de les infraestructures aeroportuàries.

g) Formular, tramitar i aprovar els plans directors urbanístics aeroportuaris.

h) Ordenar i garantir la prestació dels serveis aeroportuaris.

i) Dur a terme la inspecció de les infraestructures aeroportuàries.

j) Aplicar el règim sancionador en matèria aeroportuària.

k) Exercir la potestat expropiatòria en matèria aeroportuària, d'acord amb la normativa vigent sobre expropiació forçosa.

l) Proposar l'establiment dels règims jurídic i financer d'Aeroports de Catalunya d'acord amb el que estableix aquesta llei.

m) Aprovar la forma concreta de gestió de cadascuna de les infraestructures aeroportuàries de la Generalitat.

n) Complir les altres que li atribueixin aquesta llei o les normes que la despleguen.

les infraestructures aeroportuàries de titularitat de la Generalitat i que el Govern li encomani, es crea l'entitat pública «Aeroports de Catalunya».

Aeroports de Catalunya és una empresa pública, de les previstes a l'article 1.b.1 de del text refós de la Llei 4/1985, del 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana, aprovat pel Decret legislatiu 2/2002, del 24 de desembre, que resta adscrita al departament competent en matèria aeroportuària; és, per tant, una entitat de dret públic que sotmet la seva activitat al dret privat, excepte en els casos expressament previstos en la Llei 14/2009.

El règim i la naturalesa jurídica d'aquesta entitat, així com la seva organització i les seves funcions es troba regulat a la secció segona del capítol tercer de la Llei 14/2009 i, més en concret, en els articles 11 a 25 de la mateixa.

Com s'ha avançat, aquesta entitat podria ser l'encarregada d'administrar i gestionar alguns dels aeroports de competència de la Generalitat, en concret, podria administrar els aeroports de titularitat de la Generalitat i gestionar els aeroports que el Govern li encomani. Però, com veurem seguidament, el règim jurídic de la gestió aeroportuària a Catalunya és més complex.

La gestió en sentit ampli de les infraestructures aeroportuàries ubicades a Catalunya correspon, d'acord amb el repartiment de tasques i funcions previstes a la Llei 14/2009, al departament competent en matèria aeroportuària i a l'entitat pública Aeroports de Catalunya.³⁷

o) Promocionar i defensar les infraestructures aeroportuàries.

p) Fomentar el transport aeri en les infraestructures aeroportuàries situades en el territori de Catalunya, incidint directament en aquest transport o en les activitats econòmiques que hi puguin generar sinèrgies.

3. Aeroports de Catalunya exerceix les competències i compleix les funcions que determina aquesta Llei i les que li pugui delegar el departament competent en matèria aeroportuària, de conformitat amb el que estableix la secció segona del capítol III».

37 En la nota anterior s'ha posat de manifest la relació de funcions atribuïdes al departament competent en matèria aeroportuària. Unes funcions que, com indica l'apartat tercer de l'article 10 transcrit, poden ser delegades a l'entitat «Aeroports de Catalunya». A banda de les funcions que se li puguin delegar, corresponen a Aeroports de Catalunya, d'acord amb les previsions de l'article 13.1 de la Llei, les funcions següents:

«a) Dur a terme la contractació de les obres de construcció i conservació de les infraestructures aeroportuàries que li encomani el Govern, de conformitat amb el que estableix l'article 24.

b) Estudiar i avaluar les necessitats en matèria d'infraestructures aeroportuàries en el territori de Catalunya per elaborar propostes de construcció de noves infraestructures i de modificació de les existents, que segueixin els criteris de sostenibilitat ambiental, en col·laboració amb els departaments de la Generalitat titulars dels serveis públics que requereixen la utilització d'aquestes infraestructures.

La gestió en sentit estricte, en canvi, correspon al titular de l'aeroport. Així, la llei preveu que els aeroports i els aeròdroms de titularitat privada siguin gestionats pels propietaris respectius, «amb subjecció a les condicions fixades en l'autorització corresponent i en el Pla director urbanístic aeroportuari» (art. 44.2). Si el titular de l'aeroport és una entitat pública, aquesta pot decidir gestionar l'aeroport de manera directa o indirecta, en qualsevol de les formes previstes en la legislació de contractes del sector públic. Aquesta és l'única previsió rellevant específica per a la gestió dels aeroports de les entitats locals i que es troba a l'article 44.1 de la Llei 14/2009. La gestió dels aeroports de titularitat de la Generalitat correspon a Aeroports de Catalunya per encàrrec del Govern; ara bé, aquesta entitat, tot i que pot assumir aquesta funció directament, pot també optar per crear societats mercantils que gestionin els aeroports, o participar en la creació d'aquestes societats (art. 44.3 i .4). Es troba a faltar a la Llei una referència expressa a la gestió dels aeroports competència de la Generalitat però de titularitat estatal (que podria ser el cas dels

-
- c)* Coordinar els aeroports i les altres infraestructures aeroportuàries de la Generalitat.
 - d)* Dur a terme la direcció, la gestió i l'administració de les infraestructures aeroportuàries de la Generalitat i de la seva zona de servei, incloses les funcions administratives relatives, entre d'altres, a l'atorgament de les concessions i les autoritzacions pertinents i a la gestió i la percepció de les tarifes i els cànon aplicables.
 - e)* Elaborar els plans d'autoprotecció, d'emergència i de seguretat dels aeroports que hagin d'ésser aprovats per l'autoritat competent.
 - f)* Prestar serveis d'assistència tècnica amb relació al transport aeri o espacial, o al disseny, la construcció i la gestió de les infraestructures aeroportuàries.
 - g)* Prestar serveis de terra i dur a terme qualsevol de les activitats complementàries que es desenvolupen dins dels recintes aeroportuaris.
 - h)* Proposar i percebre les taxes, els cànon i els preus públics i privats dels serveis derivats dels actes i els negocis jurídics que concerta en els termes que estableix aquesta llei.
 - i)* Fomentar l'ús de les infraestructures aeroportuàries situades en el territori de Catalunya, incidint directament en el transport aeri o en les activitats econòmiques que puguin generar-hi sinèrgies.
 - j)* Desenvolupar i fomentar activitats formatives en els sectors del coneixement relacionats amb el transport aeri i espacial i amb les infraestructures aeroportuàries.
 - k)* Dur a terme activitats de foment, recerca i desenvolupament en el sector del transport aeri i espacial i de les infraestructures aeroportuàries, en el marc de les prioritats establertes pel departament competent en aquestes matèries.
 - l)* Complir, en els termes que estableix la normativa en matèria d'expropiació forçosa, les funcions que corresponen a la condició de beneficiari.
 - m)* Complir qualsevol altra funció necessària per fomentar l'aviació i el transport aeri a Catalunya o per millorar l'administració i la gestió de les infraestructures aeroportuàries.»

aeroports de Reus i Girona, en el cas que perdessin la seva condició d'aeroports d'interès general). Segons el meu parer, en aquest cas s'haurien d'aplicar a aquestes infraestructures el mateix règim que el previst pels aeroports de titularitat de la Generalitat.

En qualsevol cas és remarcable la vocació descentralitzadora de la llei catalana, que permet distingir funcionalment, però també econòmica i organitzativa, de forma ben clara, les funcions de gestió dels aeroports en sentit ampli³⁸ de les funcions de gestió en sentit estricte, que poden ser exercides, per una entitat diferent per cadascuna de les infraestructures aeroportuàries. Aquesta vocació descentralitzadora va encara més enllà, en la mesura en què es preveu una participació, en les societats gestores dels aeroports, de l'entitat pública Aeroports de Catalunya i de les entitats locals i corporacions de dret públic vinculades a l'àmbit territorial d'implantació de la infraestructura.³⁹

Finalment, es preveuen dues noves possibilitats de descentralització funcional que afecten la gestió en sentit estricte. En primer lloc, es preveu que

38 Efectivament, es pot comprovar com la relació de funcions atribuïdes al departament competent en matèria aeroportuària i les atribuïdes a l'entitat pública Aeroports de Catalunya es corresponen amb les funcions que formen part de la gestió en sentit ampli dels aeroports, d'acord amb les previsions conceptuals prèvies contingudes en aquest treball. Són funcions que impliquen en molts casos l'exercici d'autoritat, de manera que hauran de constituir necessàriament una excepció al règim de dret privat previst per l'actuació d'Aeroports de Catalunya. En tot cas, són funcions que s'exerceixen en relació amb tots els aeroports competència de la Generalitat. Sorpren potser que, en la relació de funcions de l'article 13.1 transcrit a la nota anterior s'hi inclogui també en l'apartat g la de «prestar serveis de terra i dur a terme qualsevol de les activitats complementàries que es desenvolupen dins dels recintes aeroportuaris». Probablement seria més adequat que Aeroports de Catalunya exercís les funcions d'entitat reguladora d'aquests serveis i s'obris la seva prestació a altres entitats privades, d'acord amb les previsions de la Directiva 96/67/CE, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat dels serveis de terra. En tot cas, l'article 13.1. g sembla entrar en contradicció amb un altre article de la mateixa Llei 14/2009, l'article 46, que preveu que la prestació dels serveis de terra es porti a terme pel mateix gestor aeroportuari o per un prestador habilitat a aquests efectes.

39 En concret, en els apartats 5 i 6 de l'article 44 de la Llei 14/1009 es pot llegir el següent:
Art. 44.5: «Les societats gestores d'aeroports i aeròdroms, als efectes del que estableix l'apartat 4, han de restar integrades per Aeroports de Catalunya, que hi ha de tenir la participació majoritària, i per la resta d'ens públics amb vinculació a l'àmbit territorial d'implantació de la infraestructura».
Art. 44. 6: «En qualsevol cas, als efectes del que estableix l'apartat 4, s'ha de preveure la participació, en la societat gestora de l'aeroport o l'aeròdrom, dels ens locals corresponents i de les corporacions de dret públic amb incidència en l'àmbit territorial de la infraestructura».

l'explotació econòmica de les infraestructures aeroportuàries pugui ser exercida de forma directa per les societats gestores dels aeroports o de forma indirecta, per altres entitats.⁴⁰ En segon lloc es preveu també que els serveis de terra puguin ser prestats directament pel mateix gestor aeroportuari o per un prestador habilitat a aquests efectes. L'obtenció d'una habilitació prèvia per part del departament competent és un requisit necessari en els dos casos.⁴¹

Un dels aspectes més destacats de la llei catalana és que, un cop previstes les diverses modalitats possibles en matèria de gestió aeroportuària, estableix un règim jurídic complert de la figura del gestor dels aeroports, que té per objectiu garantir que aquest podrà complir les funcions que legalment té encomanades.

Així, l'article 45 de la Llei fixa el marc general de les obligacions que ha de complir el gestor d'un aeroport, assenyalant expressament que ha de garantir el funcionament correcte i la seguretat de la infraestructura. Atesa la importància d'aquestes funcions es preveu que, per poder gestionar un aeroport, cal obtenir prèviament un certificat que acrediti la seva aptitud com a gestor i un certificat d'aeroport, que és «l'autorització administrativa, expedida pel departament competent en matèria aeroportuària al gestor d'un aeroport, en virtut de la qual el gestor resta facultat per dur a terme operacions de transport aeri al dit aeroport mentre es mantinguin les condicions establertes al certificat» (art. 47).

Seguidament la llei regula profusament les obligacions generals del gestor del certificat d'un aeroport (art. 48) i els requisits per obtenir i mantenir en vigor un certificat d'aeroport (arts. 49 i 51), entre els quals es troba la necessitat de disposar d'un manual d'aeroport, que ve regulat a l'article 53 de la Llei. Es tracta, en definitiva, de disposar tota la documentació necessària que permeti acreditar que, tant el gestor de l'aeroport, com la infraestructura, els serveis i les instal·lacions aeroportuàries, compleixen les previsions tècniques contingudes a la normativa aplicable.

40 Art. 44.7: «Les societats gestores, d'acord amb el que determina l'apartat 1, poden explotar els aeroports i els aeròdroms directament o bé per mitjà de les formes de gestió indirecta que estableix la legislació aplicable en matèria de contractes del sector públic».

41 L'article 46.2 disposa expressament que: «La prestació de serveis de terra requereix l'obtenció d'una habilitació prèvia del departament competent en matèria d'aeroports, d'acord amb els criteris de solvència tècnica i econòmica i el procediment que s'ha d'establir per reglament».

4.3 · El caràcter descentralitzat de la gestió aeroportuària a la legislació catalana

El recorregut que s'ha portat a terme per les previsions estatutàries i pel seu desenvolupament en la Llei catalana 14/2009 permet sostenir que, enfront del caràcter centralitzat de la gestió dels aeroports a l'ordenament jurídic estatal, la legislació catalana estableix un model clarament descentralitzat de gestió aeroportuària.

Amb aquesta afirmació no es pretén posar l'accent només en la descentralització territorial, que es trobaria implícita en el cas que es fes efectiva una gestió autonòmica dels aeroports. El més destacable és el fet que la legislació catalana articula un model de gestió dels aeroports funcionalment i econòmicament descentralitzat i que conté una aposta clara per tenir en compte els interessos de les entitats públiques i privades vinculades al territori en el qual es troba la infraestructura.

La legislació catalana, en primer lloc, de forma coherent amb la complexitat que comporta la gestió de les infraestructures aeroportuàries, parteix d'una clara distinció entre les diverses funcions que integren la gestió en sentit ampli de la gestió en sentit estricte; i, fins i tot en el nivell de la gestió en sentit estricte estableix una clara separació conceptual entre l'administració, la gestió, l'explotació econòmica i la prestació dels serveis de terra en els aeroports.

En segon lloc, d'acord amb les tendències que s'observen a nivell europeu i internacional, la legislació catalana deixa oberta la porta a la possibilitat que cada aeroport disposi de plena autonomia de gestió. És a dir, es preveu que cada aeroport pugui ser gestionat per una entitat diferent.

Finalment, en el cas dels aeroports gestionats per l'entitat pública Aeroports de Catalunya, es preveu també que la societat gestora estigui participada també per les entitats locals i les corporacions de dret públic vinculades al territori en el qual s'ubiqui la infraestructura.

Es fa palès doncs, el caràcter funcionalment, econòmic i territorial descentralitzat del model previst a la legislació catalana.

5 · Reflexions finals sobre un entorn jurídic en procés de transformació

La data d'aprovació de la legislació catalana, enfront de les dates d'aprovació del dispers bloc normatiu que configura la legislació aeroportuà-

ria estatal —i que es fonamenta encara en una Llei d'aeroports de 1940 i una Llei de navegació aèria de 1960— pot ajudar a explicar bona part de les bondats de la primera enfront de la segona.

La regulació en matèria d'ordenació aeroportuària a la legislació catalana, a diferència de la legislació estatal, està continguda en una norma de rang legal, es troba coordinada amb la normativa d'ordenació territorial i és respectuosa amb les competències de les entitats locals, sense vulnerar tampoc les competències estatals en matèria de navegació aèria i d'aeroports d'interès general. La legislació catalana contempla, igual que la legislació estatal, la possibilitat que la construcció i la gestió dels aeroports pugui ser pública o privada. El més destacable és, però, que la legislació catalana considera seriosament aquesta possibilitat i preveu en conseqüència un règim jurídic complet que intenta assegurar la responsabilitat de tots els agents implicats i la garantia, la continuïtat i la seguretat en la prestació dels serveis aeroportuaris. En contrast, aquest és un dels buits més notables de la legislació estatal que, tot i preveure genèricament nous models de gestió, està ancorada en un règim jurídic pensat pel monopoli públic i estatal d'AENA en matèria de gestió aeroportuària.

Al marge d'aquestes consideracions, el procés de transformació en el qual es troba immers en l'actualitat el marc jurídic de la gestió de les infraestructures aeroportuàries impedeix extreure conclusions que no estiguin impregnades de provisionalitat.

Segurament és només qüestió de temps que un marc jurídic modern, adequat a les pràctiques europees internacionals, com el que estableix la llei catalana per a la gestió de les infraestructures aeroportuàries, no sigui aplicable a cap dels aeroports en funcionament a Catalunya. Probablement també és provisional que el marc jurídic estatal vigent, necessitat de sistematització i modernització, regeixi de forma omnipresent el panorama de la gestió aeroportuària espanyola. I, en tot cas, només pot ser provisional que dos models de gestió de les infraestructures aeroportuàries completament oposats convisin en un mateix ordenament.

LA GESTIÓ DE LES CARRETERES A L'ESTAT AUTONÒMIC

MERCÈ CORRETJA I TORRENS

*Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic
de l'IEA, professora de Dret Administratiu de la
Universitat Pompeu Fabra*

SUMARI: I. Introducció: El marc competencial anterior a l'EAC 2006 i la jurisprudència constitucional. II. Les novetats competencials de l'EAC 2006. 1. Una nova matèria: la xarxa viària. 2. La competència exclusiva de la Generalitat sobre la seva xarxa viària. 3. Les tècniques de col·laboració i participació competencial: la participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals i la seva articulació. III. L'explotació de la xarxa viària. 1. La gestió indirecta. 2. La gestió directa. 3. Perspectives i reptes de la gestió de la xarxa viària: propostes per fer efectiva la participació de la Generalitat en la gestió de la xarxa viària de titularitat estatal a Catalunya. IV. Bibliografia.

I · Introducció: El marc competencial anterior a l'EAC 2006 i la jurisprudència constitucional

Començaré la meua exposició amb una introducció sobre l'abast de les competències estatals i autonòmiques en matèria de carreteres abans de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 i la jurisprudència constitucional. Fent un incís cal assenyalar que aquesta no ha estat una matèria especialment conflictiva i que, de fet, hi ha poques sentències que s'hi refereixin. A continuació assenyalaré les novetats que el nou Estatut ha aportat en aquest marc jurídic i, en la segona part de l'exposició, em referiré a la gestió de les carreteres en el marc de la legislació vigent i aportaré algunes propostes en relació amb la «participació de la Generalitat en la gestió de la xarxa viària estatal» prevista en el nou Estatut d'autonomia.

Des de la perspectiva competencial, la primera qüestió a tenir en compte és la del criteri delimitador de la competència. L'article 148.1 CE preveu que les comunitats autònomes puguin assumir competències sobre les carreteres l'itinerari de les quals transcorri íntegrament pel seu territori. Totes les comunitats autònomes, tant les quatre que van accedir a l'autonomia per la via de l'article 151 CE, a les quals no els era aplicable el límit de l'article 148 CE, com la resta, a les quals sí que els era aplicable aquest límit, van assumir aquesta competència com a exclusiva i amb els límits territorials indicats.¹ Però durant el procés de traspàs de mitjans i serveis de l'Estat a les diferents comunitats autònomes ja es va posar en relleu que aquest no era l'únic criteri a tenir en compte. Només dues d'elles van assumir la competència sobre carreteres amb caràcter exclusiu i sense excepcions: Canàries i Illes Balears, les quals estenen la competència sobre la totalitat de la xarxa viària del seu territori i a les quals es van traspassar totes les carreteres de titularitat estatal del seu territori.

En canvi, en la resta no totes les carreteres que complien el requisit de transcórrer íntegrament pel seu territori van ser objecte de traspàs. Així es desprèn, en el cas de Catalunya, del Reial decret 1943/1980, de 31 de juliol, de traspassos de l'Estat a la Generalitat en matèria de carreteres, en què apareix també un altre criteri de fons encara que no esmentat de forma expressa: el de l'interès general.² En el mateix Reial decret, l'Estat es reserva la possibilitat de construir noves vies «d'interès nacional».

Atès que la Constitució no reserva a l'Estat una competència específica en matèria de carreteres, cal analitzar quin fonament constitucional té la seva competència en aquest àmbit. Partint de l'article 148.1 CE, es podria afirmar fins i tot que no hi ha cap impediment constitucional perquè les comunitats autònomes puguin assumir competències sobre totes

1 Per exemple, l'EAC 1979 va atribuir a la Generalitat la competència exclusiva sobre les carreteres «l'itinerari de les quals passi íntegrament per territori de Catalunya».

2 Comentant el Reial decret de traspassos, alguns autors consideren que l'aplicació estricta del criteri territorial hauria portat a importants incoherències, com l'exclusió del traspàs de carreteres secundàries que connectaven nuclis de Catalunya amb nuclis de població de fora de Catalunya i, en canvi, la inclusió de carreteres que complien una funció auxiliar o complementària molt directa d'altres infraestructures estatals. El catàleg de carreteres traspassades és el resultat d'una valoració ponderada dels dos criteris, el territorial i el de l'interès general. Veg. Abbad, Argullol, Bayona, Ferret, Florensa i Serrahima: «El desplegament autonòmic a Catalunya. Sectors d'Aigües, d'Arquitectura i Habitatge, de Carreteres, de Medi Ambient, de Ports i Costes, de Transports i Urbanisme», IEA, Barcelona, 1988.

les carreteres que transcorren pel seu territori, incloses les que connecten amb punts situats fora d'aquest, tot preveient formes de col·laboració entre elles, ja que la supraterritorialitat en si mateixa no constitueix un títol atributiu de competències.³ Aquesta, però, no fou l'opció que es va seguir i tots els estatuts d'autonomia van assumir una competència exclusiva amb el mateix punt de connexió: que l'itinerari de la carretera transcorregués íntegrament pel territori de la comunitat tot acceptant, en conseqüència, que la competència sobre les carreteres que superessin aquell territori fos assumida per l'Estat en virtut de la clàusula residual del segon incís de l'article 149.3 CE.⁴

Tanmateix, no fou aquest el títol competencial emprat pel legislador estatal quan va aprovar la Llei estatal 25/1988, de 29 de juliol, de carreteres i camins, posterior al procés de transferència a les comunitats autònomes, i que estableix el règim jurídic i de gestió de les carreteres de titularitat estatal. En aquesta Llei es fixa com a punt de connexió de la competència estatal la integració de la carretera en un itinerari d'interès general o la funció de la qual en el sistema de transport afecti més d'una comunitat autònoma. Les carreteres així qualificades formen part de la Xarxa estatal de carreteres (article 4.1 i 4.2 de la Llei). La definició de l'interès general en aquesta matèria es conté a l'article 4.3 de la Llei, de tal manera que quan es donin les circumstàncies allí assenyalades, l'Estat estarà habilitat per construir una nova carretera d'interès general.⁵

La Llei estatal fou objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat interposat per la Generalitat de Catalunya. El Tribunal Constitucional va resoldre aquest recurs mitjançant la STC 65/1998, en què assenyalava que el fonament competencial estatal en aquesta matèria el constitueix l'article 149.1.24 (obres públiques d'interès general o la realització de les quals afecti més d'una comunitat autònoma) tot entenent que les carreteres són una modalitat d'obres públiques. En conseqüència, la Sentència considera que el cri-

3 Article 149.3 CE: «Les matèries no atribuïdes expressament a l'Estat per aquesta Constitució podran correspondre a les comunitats autònomes en virtut dels estatuts respectius.»

4 «La competència sobre les matèries que no hagin estat assumides pels estatuts d'autonomia correspondrà a l'Estat.»

5 D'acord amb l'article 4.3 els supòsits són els següents: a) formar part dels principals itineraris de trànsit internacional, inclosos en els corresponents convenis; b) constituir l'accés a un port o aeroport d'interès general; c) servir d'accés als principals passos fronterers i d) enllaçar les comunitats autònomes, connectant els principals nuclis de població del territori de l'Estat de manera que formin una xarxa contínua que suporti regularment un trànsit de llarg recorregut.

teri de l'interès general se superposa al criteri territorial previst als estatuts d'autonomia,⁶ de tal forma que si bé la regla general és que l'Estat té competència per construir, projectar, conservar i explotar les carreteres d'interès general i que no pot qualificar com a tals les que transcorrin íntegrament pel territori d'una comunitat autònoma, no obstant això, excepcionalment, també pot declarar d'interès general aquestes vies (STC 65/1998, FJ 10). Aquest mateix plantejament s'ha reproduït posteriorment en la STC 132/1998 i, més recentment, en la STC 168/2009, de tal forma que el punt de connexió estatutari ha quedat totalment desvirtuat per la legislació estatal i per la interpretació jurisprudencial.

A més a més, assenyala la STC, l'Estat té altres títols competencials que li permeten incidir en la competència autònoma exclusiva sobre carreteres que transcorrin íntegrament pel seu territori, ja que les carreteres diu el Tribunal són una realitat «polièdrica» (béns de domini públic, parts integrants del sistema general de comunicació). Aquests títols serien l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica), que permet a l'Estat adoptar normes de coordinació i planificació que afectin les carreteres, i l'article 149.1.21 CE en el seu doble vessant (règim general de comunicacions i trànsit i circulació de vehicles a motor), que l'habilita per establir normes tècniques en matèria de senyalització, per exemple. En conseqüència, el Tribunal afirma que tot i que hi ha un criteri material que permet distingir entre les carreteres de competència autònoma i les de competència estatal, que és la combinació, com he dit de dos punts de connexió, l'estrictament territorial i el de l'interès general, l'Estat a més a més té competència per legislar sobre totes les carreteres a partir d'altres títols competencials.

6 «Al tener las carreteras estatales su asiento específico en el art. 149.1.24 C.E., ello significa que la distribución de competencias en materia de carreteras no aparece presidida exclusivamente por el criterio territorial. El marco constitucional en materia de carreteras aparece, pues, dibujado de una manera más abierta y flexible, por la conjunción de diversos criterios, y puede resumirse de la manera siguiente: la Comunidad Autónoma recurrente, en los términos asumidos en su Estatuto, tiene competencia exclusiva sobre todas las carreteras «cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de Cataluña» (art. 9.14 E.A.C.), así como sobre las «obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma» (art. 9.13 E.A.C.), dejando a salvo la competencia exclusiva del Estado sobre «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.24 C.E.), así como aquellas otras con incidencia general en materia de carreteras derivadas de otros títulos competenciales, que, a los efectos de la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad, no corresponde pormenorizar.»

Tot i així, també val la pena recordar-ho, el Tribunal Constitucional fa referència a què quan hi ha més d'una interpretació possible del bloc de constitucionalitat, com en el cas de les carreteres a què ens referim, no li correspon a ell assenyalar quina és la més adequada, oportuna o convenient, sinó que ell s'ha de limitar a indicar si les normes legals qüestionades infringeixen o no la Constitució o els estatuts d'autonomia. No descarta, per tant, la possibilitat d'interpretacions diferents del text constitucional en aquesta matèria.⁷

Cal també esmentar que, en ocasió de les STC 132/1998 i 168/2009, el Tribunal Constitucional ha analitzat la possibilitat que una llei autonòmica aprovi un pla de carreteres autonòmic en el qual s'hi incloguin carreteres de titularitat estatal a efectes d'una millor coordinació o bé pel fet que el seu itinerari sigui íntegrament autonòmic encara que estiguin qualificades d'interès general. En aquestes sentències, i em sembla important destacar-ho, s'aborda la qüestió del que els lletrats bascos anomenen «la titularitat provisional» de l'Estat sobre determinades autopistes de peatge que transcorren íntegrament pel territori de la CA. Aquests lletrats defensen la provisionalitat de la titularitat estatal al·legant que es fonamenta en l'existència d'un règim concessional i que no respecta els punts de connexió constitucionals per al repartiment de competències. En conseqüència, consideren que a la fi del règim concessional, aquestes autopistes obligatòriament passaran a ser de titularitat i competència autonòmica, sense que l'Estat pugui decidir en contra. La STC 132/1998 nega totalment aquesta interpretació, tot establint que el legislador basc no pot fer una interpretació que condicioni per al futur les competències atribuïdes a altres institucions generals i autonòmiques de l'Estat, ja que s'estaria subrogant en el paper de constituent. En la STC 168/2009 es declara inconstitucional la interpretació del legislador basc de considerar que la titularitat estatal sobre determinades autopistes té únicament «efectes funcionals.» Per tant, d'acord amb aquesta jurisprudència

7 «Es, por ello, oportuno recordar en este momento la observación que hicimos en la STC 227/1988 (fundamento jurídico 13) a propósito de la distribución de competencias en materia de aguas, en el sentido de que cuando del conjunto de las normas del bloque de constitucionalidad aplicables puede extraerse más de una interpretación sin forzar los conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales, «la misión de este Tribunal no consiste en señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente, sino que debe ceñirse a enjuiciar en concreto si las normas legales ahora cuestionadas infringen o no la Constitución o los Estatutos de Autonomía» (STC 65/1998, FJ 9).

dència, el legislador autonòmic no té competència per limitar, condicionar o interpretar l'abast de la titularitat estatal.

Un altre aspecte conflictiu de la legislació sobre carreteres ha estat la seva relació amb el planejament urbanístic, atesa la projecció territorial de les carreteres i la competència autonòmica sobre urbanisme, exclusiva en el cas de Catalunya, d'acord amb l'antic article 9.9 EAC 79 (actualment, article 149 EAC 2006).

En dues sentències (SSTC 65/1998 i 151/2003) el Tribunal Constitucional ha subratllat la necessitat de cercar fórmules de col·laboració per resoldre i evitar possibles conflictes, però, finalment, ha determinat que les tècniques de cooperació competencial que preveuen la Llei estatal de carreteres i el seu Reglament són plenament constitucionals,⁸ tant pel que fa al fet que en cas de conflicte atorguen prevalença a la competència estatal sectorial sobre carreteres considerant que els informes estatals tenen sempre caràcter vinculant (article 10.2 Llei 25/1988) i, fins i tot tenen aquest caràcter els estudis informatius de carreteres estatals (article 3.3 del Reglament estatal), mentre que els informes autonòmics no tenen mai caràcter vinculant (articles 10.1 i 10.3 Llei de carreteres estatal), tant si es tracta d'un nou projecte de carretera o variant que modifica el planejament vigent com si el municipi corresponent no té planejament urbanístic aprovat.⁹

En resum, per tant, es pot afirmar que si bé els estatuts d'autonomia van atribuir competència exclusiva a les comunitats autònomes en relació amb les

8 De fet, els conflictes entre les competències de planificació territorial i urbanística de les comunitats autònomes i les competències estatals de planificació sectorial són molt abundants i la jurisprudència constitucional ha establert, amb caràcter general, la primacia de les competències estatals. Veg. NOGUERA DE LA MUELA, B., *La conflictivitat competencial en matèria d'ordenació del territori*, IEA, Barcelona, 1993.

9 Alguns autors han criticat aquest plantejament, ja que consideren que no tracta de forma igual les competències en joc. En aquest sentit, proposen distingir entre els supòsits en què ja existeix un planejament urbanístic, el qual obliga tots els poders públics per igual i en l'elaboració del qual l'Estat ja ha pogut participar, de forma que si es vol modificar aquest, només es podria fer de forma excepcional i restrictiva. El planejament urbanístic —s'argumenta— actuaria com una clàusula de tancament, que obliga també l'Estat. Un cop presa la decisió sobre l'ordenació del territori per qui tingui la competència, l'Estat ja no podria imposar solucions en matèria de les seves competències sectorials amb incidència territorial contràries a allò ja decidit. En canvi, en els municipis sense planejament urbanístic aprovat, sí que la tècnica de l'informe vinculant es podria considerar suficient per salvaguardar les competències urbanístiques. Veg. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., «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, Barcelona 2007.

carreteres l'itinerari de les quals transcorre íntegrament pel seu territori, aquesta competència, llevat dels supòsits de Canàries i Illes Balears, no és absoluta i, per tant, l'Estat en ús de la seva competència sobre obres públiques d'interès general pot qualificar com a tals carreteres que compleixin aquest requisit, les quals quedaran integrades en la Xarxa estatal i sostretes de la competència autonòmica, de tal forma que la comunitat autònoma queda impedida de prendre qualsevol decisió sobre aquestes carreteres. Així mateix, amb caràcter general, preval la planificació de carreteres estatals en relació amb el planejament urbanístic, tant aprovat com en tramitació, atès el caràcter vinculant dels informes estatals i el no vinculant dels autonòmics.

II · Les novetats competencials de l'EAC 2006

L'EAC 2006 introdueix algunes novetats en el marc competencial que convé ressaltar, en especial, pel que fa a les tècniques de delimitació de la competència.

Tal com s'ha dit en diverses ocasions, un dels principals objectius de l'Estatut és el de preservar i millorar quan sigui possible les competències de la Generalitat i, en aquest sentit, introdueix un conjunt de tècniques per intentar limitar l'abast de les competències estatals. D'altra banda, l'Estatut atribueix a la Generalitat competència sobre totes les matèries i submatèries sobre les quals la Constitució no reserva una competència expressa a l'Estat.

No entraré a detallar les tècniques emprades per l'EAC en relació amb les competències ja que no dispo de l'espai suficient,¹⁰ simplement recordaré a grans trets les tres que ens interessen en relació amb la competència que analitzem. Són les següents: la definició de les tipologies competencials, la delimitació precisa dels àmbits materials i la previsió de mecanismes de col·laboració i de participació en l'exercici de les competències quan les competències estatals afecten competències o interessos autonòmics.

Pel que fa a les tipologies i, més en concret, pel que aquí ens interessa, en relació amb les competències exclusives, l'article 110 EAC conté la de-

10 Per a una exposició detallada d'aquestes tècniques i dels seus efectes jurídics, veg. VIVER PI-SUNYER, C., «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats» a *La distribució de competències en el nou estatut*, IEA, Barcelona, 2007, i BARCELÓ, M. i VINTRÓ, J. (coordinadors) *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2008.

finició general segons la qual, en aquest tipus de competència corresponen a la Generalitat de forma íntegra la potestat legislativa, la reglamentària i la funció executiva i únicament la Generalitat les podrà exercir i podrà establir polítiques pròpies. Els termes «de manera íntegra» i «únicament» subratllen l'exclusivitat de la competència així assumida.

Pel que fa a la matèria objecte de la competència, l'EAC 2006 reforça l'exclusivitat de la competència autonòmica tot detallant dins de cada categoria material un nucli mínim de submatèries que la integren, de tal forma que la inclusió d'aquestes en el concepte material més ampli no ofereixi cap dubte a l'aplicador del dret. No obstant això, la llista de submatèries que integra cada categoria té caràcter enunciatiu i no taxatiu, per això s'encapçala amb l'expressió «en tot cas» tot indicant el seu caràcter de mínims.

Es tracta d'un concepte de competència exclusiva reforçada, com ha subratllat la Comissió Jurídica Assessora en els seus dictàmens¹¹ i com ha destacat la doctrina, en què s'exclou a priori qualsevol actuació o intervenció estatal en les matèries atribuïdes amb aquest caràcter a la Generalitat.

En els apartats següents, analitzarem les dues tècniques restants: la configuració de matèries noves i el desglossament de les categories materials en submatèries més detallades i precises i la incorporació, amb rang estatutari, de tècniques de col·laboració i participació en l'exercici de competències estatals a partir dels articles que atribueixen competències a la Generalitat en matèria de xarxa viària (article 140.5), obres públiques (article 148.2 i 148.3) i ordenació del territori, urbanisme i paisatge (article 149).

1 • Una nova matèria: la xarxa viària

L'article 140.5 EAC atribueix a la Generalitat una competència exclusiva sobre la «seva» xarxa viària en tot l'àmbit territorial de Catalunya. En tant que és una competència exclusiva, li és d'aplicació la clàusula de l'article 110 EAC de forma que, com acabem d'exposar, en aquesta matèria, correspon a la Generalitat de forma íntegra tota la legislació, la potestat reglamentària i la funció executiva i només ella pot exercir aquestes potestats en aquesta matèria.

¹¹ Veg. Dictàmens 251/06, FJ II, 305/06, FJ II i 322/06, FJ II, entre d'altres.

Pel que fa al contingut de la matèria, aquesta es defineix en termes diferents dels de l'EAC 1979: la noció de carretera queda substituïda per la de xarxa viària, la qual forma part d'una noció més àmplia, les infraestructures del transport i de les comunicacions, que encapçala l'article 140. De fet, tant en la legislació estatal com autonòmica abans de l'EAC ja s'havia anant estenent aquesta terminologia i la regulació de la carretera com un element més del conjunt d'infraestructures del transport. En aquest sentit, es pot afirmar que el concepte linialment i territorialment limitat de carretera que apareix a l'Estatut de 1979 havia quedat obsolet com a objecte competencial, ja que la carretera no es pot considerar una entitat aïllada sinó que té significat en la mesura que permet la llibertat de moviment de persones i béns i, per tant, en la mesura que compleix una funció en el sistema de mobilitat. En la mesura que la carretera és, per tant, un element del sistema de transport i de comunicació i és un element necessari per a l'exercici del dret a la lliure circulació de persones i béns, es justifica el seu caràcter de domini públic i les diferents potestats públiques i serveis públics que sobre ella es desenvolupen (per exemple, la seguretat viària o el transport), realitat a la qual ja es va referir la STC 65/1998 en assenyalar el caràcter polièdric de les carreteres. Aquesta visió integral de la carretera és la que conté l'EAC 2006 en configurar una nova matèria, la xarxa viària, concepte que ja s'havia incorporat tant a la Llei estatal 25/1988 com a les diferents lleis autonòmiques vigents sobre la matèria. La configuració de noves matèries és una de les tècniques que utilitza l'Estatut per reforçar materialment l'abast de les competències de la Generalitat.

2 · La competència exclusiva de la Generalitat sobre la seva xarxa viària

En la nova matèria, la territorialitat no és rellevant ja que precisament es prima la connexió. Per tant, el nou Estatut substitueix el punt de connexió territorial per la titularitat de la xarxa. Fins ara, ja hem vist que el punt de connexió territorial previst a l'Estatut de 1979 no havia servit per impedir que l'Estat qualificués d'interès general carreteres l'itinerari de les quals transcorre íntegrament pel territori d'una comunitat autònoma, qualificació que es pot portar a terme mitjançant Reial decret aprovat pel Consell de Ministres, és a dir, de forma unilateral. El nou punt de connexió té la virtut de garantir que mentre la titularitat de la carretera sigui autonòmica, la com-

petència correspondrà a la Generalitat. Qualsevol canvi de titularitat competencial quedarà subjecte a un canvi de titularitat de la carretera que s'haurà de portar a terme mitjançant acord mutu de les administracions públiques interessades (article 4 de la Llei estatal). En conseqüència, es pot considerar que aquest punt de connexió reforça el contingut de la competència de la Generalitat.

Hem de subratllar que la competència exclusiva de la Generalitat s'estén tant als elements que integren la xarxa viària de titularitat autonòmica com als de titularitat local, atès que, segons l'article 2, els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat.

Es podria afirmar que, atès que la Constitució, com hem vist, no reserva a l'Estat una competència específica sobre carreteres sinó que aquesta troba suport en el títol genèric sobre obres públiques d'interès general, la configuració d'una nova matèria per l'Estatut, en tant que norma delimitadora de competències,¹² podia haver permès l'atribució a la Generalitat d'una competència exclusiva sobre aquesta nova matèria en tot el territori de Catalunya, la qual cosa habilitaria la Generalitat per prendre decisions sobre la totalitat de la xarxa entesa com a unitat, si bé establint mecanismes de col·laboració o de cooperació en relació amb aquells aspectes que poguessin correspondre a la competència estatal (la construcció i el finançament dels elements qualificats d'interès general, les competències estatals sobre trànsit i circulació de vehicles que no han estat objecte de transferència a la Generalitat o sobre el transport que superi l'àmbit territorial de Catalunya), o bé també amb les altres comunitats autònomes per permetre la connexió de la xarxa viària de Catalunya amb les seves respectives xarxes.

Aquesta opció fou la que va aprovar el Parlament de Catalunya en la proposta del 30 de setembre de 2005,¹³ basant-se en el document de treball que l'Institut d'Estudis Autonòmics li va trametre.¹⁴

12 Pel que fa a la funció constitucional dels estatuts d'autonomia com a normes delimitadores de competències, em remeto a l'article de VIVER PI-SUNYER, C., «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicoinstitucional» a *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* núm. 1, Barcelona, 2005.

13 Es pot consultar el text a: «L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics», dir. Carrillo, Marc, IEA, Barcelona, 2007.

14 En la STC 65/1998 el mateix Tribunal Constitucional va assenyalar que l'EAC 1979 no havia atribuït a la Generalitat una competència sobre totes les carreteres del seu territori, sinó només sobre algunes i, per tant, havia d'entrar en joc un títol competencial estatal, en aquest cas, l'ar-

El text finalment aprovat pel Congrés dels Diputats com a llei orgànica va modificar l'enunciat de la competència. Va restringir l'àmbit de competència exclusiva de la Generalitat (la seva xarxa viària) i va afegir-hi que la Generalitat «participa en la gestió de la xarxa viària de l'Estat». En conseqüència, es pot afirmar que la competència sobre xarxa viària de la Generalitat es divideix en dos trams: un de competència exclusiva, que inclou la xarxa viària de la seva titularitat, i un tram de «participació» en una competència estatal. Quin és el significat i abast d'aquest tram de participació?

3 · Les tècniques de col·laboració i participació competencial: la participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals i la seva articulació

Com hem dit, la competència exclusiva de la Generalitat sobre la seva xarxa viària no exhaurix les competències d'aquesta en la matèria. Així, l'enunciat de l'article 140.5 EAC li atribueix també la participació en la gestió de la xarxa de l'Estat a Catalunya i, en precisar el contingut material dels dos trams de la competència de la Generalitat i definir les submatèries que en tot cas formen part d'aquesta competència, és a dir, com a mínim, li atribueix també:

- a) l'ordenació, la planificació i la gestió integrada de la xarxa viària de Catalunya;
- b) El règim jurídic i financer de tots els elements de la xarxa viària dels quals és titular la Generalitat.
- c) La connectivitat dels elements que integren la xarxa viària de Catalunya entre ells o amb altres infraestructures del transport o altres xarxes.

Els apartats *a* i *c* com veiem fan referència a tota la xarxa viària de Catalunya i no només a la xarxa de titularitat de la Generalitat. Per tant, «en tot cas», com diu l'Estatut, la participació de la Generalitat en la gestió de xarxa de titularitat estatal ha de contenir aquests dos àmbits materials: la

ticle 149.1.24 CE. Si el nou Estatut exhaurís la totalitat de la competència a favor de la Generalitat, ja no hi hauria espai per a la competència estatal en l'àmbit de Catalunya, sense que això entrés en contradicció amb cap precepte constitucional.

gestió integrada de la xarxa i la connectivitat de tots els elements que integren la xarxa, en tot l'àmbit territorial de Catalunya.

Per tal d'esbrinar el significat jurídic d'aquesta participació, recordem que el Tribunal Constitucional havia subratllat reiteradament en la seva jurisprudència que en l'exercici de competències estatals que afecten interessos o competències autonòmiques, en especial, quan concorren competències estatals i autonòmiques en un mateix territori, és necessari articular tècniques de col·laboració que permetin un exercici coordinat de les competències respectives. Així, tant la STC 65/1998 com la STC 151/2003, esmenten la necessitat d'implantar aquestes tècniques per tal d'evitar conflictes en l'exercici de les potestats de planificació, sectorial en el cas estatal, urbanística en el cas autonòmic. En matèria de carreteres, l'emissió d'un informe en el procediment corresponent (vinculant en el cas estatal i no vinculant en el cas autonòmic) ha rebut l'aval del Tribunal com a tècnica de col·laboració.

Per tant, de fet, l'Estatut d'autonomia de 2006 l'únic que fa és atorgar rang estatutari a aquestes tècniques de col·laboració. Però ho fa distingint entre els diferents tipus de relacions de col·laboració i precisant les tècniques o instruments a utilitzar en funció del tipus de competència que tingui la Generalitat.

En matèria de carreteres, l'article 140.5 EAC qualifica la intervenció de la Generalitat de «participació» i no concreta l'instrument o tècnica a través del qual es porta a terme sinó que remet a la «normativa estatal.»¹⁵ Aquesta participació, tot i que en sentit ampli es pot considerar un subtipus de col·laboració, en realitat presenta importants diferències amb les tècniques de col·laboració en sentit estricte. Així, l'article 140.5 EAC únicament garanteix a la Generalitat una facultat d'intervenció en la gestió i, per tant, en l'exercici de la competència estatal, però no n'altera la titularitat ni la condició i tampoc no concreta l'instrument o tècnica a través de la qual es farà efectiva aquesta intervenció. Serà l'Estat, com a titular de la competència, qui haurà de fixar el contingut de la participació.¹⁶

¹⁵ La fórmula estatutària és: «d'acord amb el que estableix la normativa estatal».

¹⁶ En altres treballs ja m'he referit a les diferències entre *participació* i *col·laboració*. En resum, en els supòsits de col·laboració en sentit estricte, les diferents instàncies que col·laboren són totes titulars de competències que s'han d'exercir de forma conjunta o coordinada i es troben en situació d'igualtat competencial, per la qual cosa els instruments a utilitzar han de garantir la voluntarietat i la igualtat de les parts (per exemple, un conveni, un òrgan paritari, un consorci mixt); en la participació, en canvi, només una instància és titular de competències i l'altra pot tenir interessos afectats (territorials) o competències indirectes, de forma que la seva in-

Una altra qüestió que suscita l'enunciat estatutari és fins a quin punt l'EAC 2006 obliga el legislador estatal o bé si l'article 140.5 només estableix un principi programàtic sense eficàcia jurídica vinculant.

Subscriu l'afirmació d'alguns autors¹⁷ en el sentit que la fixació dels termes de la participació no es pot considerar com un simple principi programàtic que l'Estat pot o no desenvolupar. Cal recordar que l'Estatut d'autonomia és una llei estatal i que un cop aprovada i acomplerts tots els tràmits per a la seva entrada en vigor, esdevé d'imperatiu compliment, per la qual cosa la previsió estatutària té caràcter de mandat acceptat pel legislador estatal i ell o el govern de l'Estat estan obligats a concretar aquesta participació si la normativa vigent no la preveu. L'articulació concreta del mandat admet diferents possibilitats i és el titular de la competència qui n'ha de determinar el contingut precís. El que no pot fer, en cap cas, però, és ignorar-la.

És cert que els estatuts d'autonomia tenen uns efectes territorials limitats i que s'adrecen principalment als poders autonòmics, però això no significa que no puguin incloure disposicions adreçades als poders estatals, en tant que són lleis estatals aprovades per les Corts Generals a través de les quals el legislador estatal pot acceptar determinades modulacions o condicionaments a l'exercici de les seves competències.

A més a més, en matèria de carreteres aquesta no és l'única participació de la Generalitat amb rang estatutari.

En la mesura que les carreteres formen part de la matèria obres públiques, l'EAC preveu a l'article 148 la participació de la Generalitat en les obres públiques d'interès general en tres fases diferents:

— La participació en la qualificació d'interès general d'una obra pública, que es concreta mitjançant un informe previ de la Generalitat. La qua-

tervenció ha de tenir uns efectes més limitats i no pot condicionar la decisió final. Els instruments a utilitzar en aquest cas poden ser un informe no vinculant, un tràmit de consulta, la representació en un òrgan consultiu o amb capacitat de proposta no vinculant o qualsevol altra tècnica, respectant sempre la integritat de la competència del titular. Veg. CORRETTJA, M., «La participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals a l'Estatut de 2006: Les infraestructures del transport», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, IEA, Barcelona, 2007.

- 17 VIVER PI-SUNYER, C.: «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb altres estatuts reformats», en *La distribució de competències en el nou Estatut*, IEA, Barcelona, 2007; ROIG MOLÉS, E.: «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 15.

lificació d'interès general implica que l'obra en qüestió passa a ser de competència estatal. En l'actualitat, la determinació de l'interès general es porta a terme pel legislador estatal mitjançant les lleis sectorials que defineixen els diferents supòsits de forma totalment discrecional. En matèria de carreteres, com ja hem dit, la concreció d'aquest interès general la trobem a l'article 4.3 de la Llei 25/1988. Per tant, l'EAC introdueix un límit a la facultat unilateral de l'Estat per dur a terme aquesta qualificació, que en aquest cas afecta directament la corresponent competència de la Generalitat, si bé l'esmentat informe no és vinculant.¹⁸ Seguint els criteris ja exposats, aquest supòsit el podríem situar més a prop de les tècniques de col·laboració que en les de simple participació, ja que la competència de la Generalitat queda directament afectada per la decisió estatal. Per tant, l'Estatut fixa un mecanisme concret i no es limita a fer una remissió en blanc al titular de la competència. Així mateix, en la mesura que l'EAC concreta el mecanisme d'intervenció de la Generalitat, un informe, s'ha d'entendre que aquest no només és un mandat d'obligatori compliment per a l'Estat sinó un mandat concret i aplicable des de la mateixa entrada en vigor de l'Estatut i susceptible de control jurisdiccional. La participació, en aquest cas, és qualificada.

En l'actualitat, l'article 4.2 de la Llei estatal 25/1988 preveu que la qualificació d'interès general de les carreteres es porti a terme mitjançant Reial decret. Per tant, prèviament a l'aprovació del Reial decret, la Generalitat haurà d'emetre l'esmentat informe, encara que no figuri expressament previst a la legislació estatal.

— La participació en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general, d'acord amb el que disposi la legislació de l'Estat i segons el que estableixi el títol v d'aquest Estatut. En aquest cas, l'Estatut no concreta el mecanisme d'intervenció sinó que remet a la legislació estatal, igual com fa l'article 140.5, i per tant es tracta d'un supòsit de participació simple. El legislador estatal haurà de determinar la forma de participació d'entre les previstes en el títol v de l'Estatut que regula totes les relacions entre la Generalitat i l'Estat: tant les que es porten a terme de forma bilateral com multilateral, per conveni o mitjançant qualsevol mecanisme, fins i tot a través de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat creada pel propi Estatut.

¹⁸ Recordem que la jurisprudència constitucional no ha acceptat el caràcter vinculant dels informes autonòmics en procediments de competència estatal per entendre que podrien desvirtuar la naturalesa estatal de la competència (STC 40/1998 entre d'altres).

Per tant, l'Estat com a titular de la competència pot triar la forma de participació que consideri més adient; l'únic que no pot és ignorar el mandat estatutari que garanteix la participació de la Generalitat.

Tot i que en la pràctica existeixen mecanismes de consulta i de participació (alguns no formalitzats) en relació amb la planificació de les carreteres, una possibilitat que obre aquest article i que es podria valorar és la intervenció de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat prevista a l'article 183 EAC i que es defineix com el marc permanent de col·laboració entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat als efectes, entre altres, de la participació i col·laboració de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals que afectin l'autonomia de Catalunya. Aquesta intervenció permetria atorgar rang polític a aquesta participació.

— En tercer lloc, l'article 148.3 EAC preveu la participació en la gestió dels serveis públics als quals quedi afectada l'obra qualificada d'interès general o que afecti una altra comunitat autònoma, mitjançant la possibilitat de subscriure un conveni de col·laboració. El conveni és un instrument més proper a les tècniques de col·laboració en sentit estricte que a la participació, ja que requereix que totes les parts que el subscriuguin siguin titulars de competències. Caldria determinar, per tant, quins serveis públics podrien ser objecte d'un conveni de gestió en relació amb les carreteres de titularitat estatal.

— Una altre tipus de participació competencial a tenir en compte és l'orgànica. L'article 140.2 EAC preveu que la Generalitat participi en els organismes d'abast supraautonòmic que exerceixen funcions sobre les infraestructures de transport situades a Catalunya que són de titularitat estatal. En el cas que existeixin organismes estatals que compleixin aquestes característiques en relació amb la gestió de la xarxa viària, caldrà determinar com es pot concretar també aquest mandat de participació.

— Finalment, en l'àmbit de la planificació urbanística, l'EAC ha introduït un mecanisme específic de col·laboració. Així, l'article 149.2 EAC preveu que, la determinació de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya requereix l'informe de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. En aquest cas, a l'igual de la qualificació d'obres d'interès general, l'EAC concreta el mecanisme de participació, ja que es tracta d'un supòsit més proper a la col·laboració en la mesura que hi ha una afectació directa de la competència urbanística autonòmica. En conseqüència, qualsevol decisió estatal que comporti determinar l'emplaçament d'una carretera requereix prèviament un informe de la Comissió Bilateral. Aquesta

disposició és aplicable de forma immediata des de l'entrada en vigor de l'EAC 2006, ja que l'EAC no fa cap remissió. Per tant, és un requisit de procediment directament aplicable i controlable pels tribunals des del dia 9 d'agost de 2006.

Pel que fa a les restants comunitats autònomes amb estatut reformat, preveuen la xarxa viària com una matèria nova els estatuts d'autonomia d'Andalusia i d'Aragó, mentre que la resta (Comunitat Valenciana, Castella i Lleó i Illes Balears) es refereixen a les carreteres. Pel que fa a la participació en la gestió de la xarxa de titularitat estatal, només està prevista a l'Estatut d'autonomia d'Aragó (article 71.13). L'Estatut d'autonomia d'Andalusia no preveu la participació en la gestió de la xarxa viària de titularitat estatal però sí en les obres d'interès general en els mateixos termes que l'article 148 EAC (article 56.8 EAA).

III · L'explotació de les carreteres

Un cop delimitat l'àmbit competencial de la Generalitat, em referiré pròpiament a la gestió de la xarxa viària, és a dir, a la seva explotació, tenint en compte la legislació aplicable, les modalitats de gestió i els problemes i reptes que actualment ha d'afrontar aquesta gestió.

La legislació sobre carreteres distingeix entre la construcció i el finançament de les vies i la seva explotació. La Llei estatal 25/1988 inclou dins de la noció d'explotació tant les actuacions de conservació i manteniment com les encaminades a la defensa de la via i al seu millor ús, és a dir, senyalització, accessos i ús de les zones de domini públic. La Llei catalana de carreteres, aprovada pel Decret legislatiu 2/2009, hi afegeix les actuacions encaminades a assegurar la integració de la via en el seu entorn i el compliment de les mesures correctores establertes, és a dir, també inclou les actuacions de gestió ambiental de les vies.

Tradicionalment, l'explotació de les carreteres ha seguit dos models: la gestió directa i la indirecta. En la gestió directa, un cop construïda i finançada la xarxa per l'administració, aquesta assumeix també l'explotació de la via directament o per mitjà d'una persona jurídica pública o privada però de capital íntegrament públic, de tal manera que l'ús de la via és gratuït per a l'usuari. En la gestió indirecta l'administració contracta amb un empresari particular l'explotació de l'obra mitjançant qualsevol de les modalitats del contracte de gestió del servei públic o bé contracta amb aquest conjuntament

la construcció, finançament i explotació de la via mitjançant un contracte de concessió d'obra pública. En aquests casos, es reconeix al contractista el dret a percebre un preu de l'usuari de la via. Tant l'article 16 de la Llei estatal de carreteres com la majoria de les lleis de carreteres de les comunitats autònomes, estableixen com a criteri prioritari la gestió directa i la gratuïtat de la xarxa, sense descartar, però, la gestió indirecta en les dues modalitats esmentades. La Llei estatal subjecta en tot cas l'explotació en règim concessional a la Llei 8/1972. Només quatre comunitats autònomes admeten indistintament les dues formes de gestió: Catalunya,¹⁹ Aragó, Galícia i Cantàbria. La Rioja no es pronuncia.

Cal assenyalar que l'opció entre una forma de gestió i l'altra és una de les principals qüestions controvertides quan ens referim a la gestió de la xarxa viària. A Catalunya, com posa en relleu el Pla Nacional d'Infraestructures, la majoria de vies ràpides de titularitat estatal són de peatge i les inversions estatals en el període 1997-2007 han estat molt per sota de la mitjana estatal (un 9,14% del total d'inversió estatal en carreteres).

1 · La gestió indirecta

Començaré per analitzar la gestió indirecta. L'Estat té competència per establir la legislació bàsica sobre concessions i contractes administratius i actualment aquesta legislació es conté a la Llei 30/2007, de contractes del sector públic, i a la Llei 8/1972, sobre construcció, conservació i explotació de les autopistes en règim de concessió. Durant els anys noranta van aparèixer diferents fórmules contractuals amb un fort protagonisme del capital privat al marge de la legislació general sobre contractes administratius, per tal de complir amb els objectius d'estabilitat pressupostària i les limitacions del pressupost públic imposades pel dret comunitari. Sense ànim de fer un repàs exhaustiu de la matèria, destacaré tres modalitats contractuals que van sorgir en aquests anys referides a la gestió en l'àmbit de les carreteres: el contracte de concessió d'obra amb abonament total del preu, en què la construcció i el finançament de l'obra són a càrrec del capital privat i l'administració paga el preu de forma ajornada (article 147 de la Llei

¹⁹ Article 31.2 del Decret legislatiu 2/2009, de 25 d'agost, que aprova el text refós de la Llei de carreteres de Catalunya.

13/1996, de 30 de desembre); el contracte de gestió d'autovia, introduït a l'article 60 de la Llei 55/1999, com a modalitat específica del contracte de gestió de serveis públics i les modificacions de lleis sectorials per introduir-hi compensacions i ampliacions de l'objecte concessional, per exemple, la modificació de la Llei 8/1972 per ampliar l'objecte social de les societats concessionàries d'autopistes permetent que poguessin explotar més d'una via (abans, cada societat només podia explotar una sola via de peatge) i regulant mesures de compensació com les pròrrogues concessionals o la possibilitat d'explotar obres complementàries (àrees de serveis, etc.).

Mitjançant la Llei 13/2003 es va modificar la legislació de contractes del sector públic vigent per incloure-hi el contracte de concessió d'obra pública en les seves diferents modalitats (la construcció d'una obra, finançada per una o més administracions públiques; la construcció d'una obra mitjançant un contracte administratiu d'obra sota la modalitat d'abonament total del preu, i la construcció i explotació de l'obra en règim de concessió, amb protagonisme principal de la iniciativa i el capital privat, amb la possibilitat d'incloure en l'objecte concessional obres diferents de la principal però vinculades a aquesta). La vigent Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic ha inclòs aquesta figura contractual (article 7) així com el contracte de gestió de serveis públics (article 8).

Una novetat que apareix a la Llei 30/2007 i que podria ser útil en l'àmbit de la gestió de les infraestructures, és el nou contracte de col·laboració entre el sector públic i el privat, previst a l'article 11, l'objecte del qual pot ser qualsevol dels objectes dels contractes típics (obres, gestió de serveis, concessió d'obra pública) però que té caràcter subsidiari respecte dels altres contractes. És a dir, només es pot subscriure quan prèviament s'hagi posat de manifest mitjançant un document d'avaluació que altres fórmules alternatives de contractació no permeten satisfer les finalitats públiques. Tanmateix, fins ara, no es coneix cap supòsit d'aplicació pràctica d'aquest contracte, almenys en relació amb la xarxa viària.

La Generalitat podria desplegar aquestes figures regulades a la legislació bàsica estatal mitjançant una llei pròpia de contractes. La Llei catalana de carreteres, text refós aprovat pel Decret legislatiu 2/2009, de 25 d'agost, determina que les carreteres en règim de concessió administrativa es regeixin tant per la legislació sobre contractes del sector públic que sigui aplicable a Catalunya (deixant, per tant, oberta la possibilitat d'un desplegament legislatiu propi en aquesta matèria) com per la normativa en

matèria d'autopistes de peatge (tornant a deixar oberta la possibilitat d'un desplegament legislatiu i normatiu propi en aquesta matèria). Cal constatar que les bases estatals en aquesta matèria ja han quedat exhaurides amb el que disposa la Llei 30/2007, sobre el contracte de concessió d'obra pública, i en allò que es pugui considerar bàsic per la Llei 8/1972. En aquest sentit, la Generalitat disposa de competència compartida en matèria de contractació (article 159.3. *b* EAC) i de competència exclusiva sobre el règim jurídic i financer de tots els elements de la xarxa viària dels quals és titular, la qual cosa li permetria desplegar les bases estatals i establir una regulació pròpia en l'àmbit de la seva competència exclusiva. Així mateix, cada vegada més normes de dret comunitari incideixen en aquesta matèria i la Generalitat podria transposar aquestes normes en l'àmbit de les seves competències.²⁰

2 • La gestió directa

Pel que fa a la gestió directa, també hem de fer esment a diversos canvis que s'han produït al llarg dels anys noranta. En general, aquesta gestió directa es porta a terme en l'actualitat mitjançant societats anònimes mercantils de capital públic.

En l'àmbit de l'Administració estatal, l'article 158 de la Llei estatal 13/1996, de mesures fiscals, administratives i socials, va habilitar el Consell de Ministres per crear societats amb l'objecte de construir, conservar i explotar infraestructures estatals i d'acord amb aquesta habilitació s'ha creat la «Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre»²¹ (SEITT en endavant), societat anònima de capital estatal, l'objecte social de la qual és la promoció i el desenvolupament d'infraestructures del transport de titularitat estatal per compte de l'Administració de l'Estat. La SEITT té plena capacitat d'obrar en totes les fases de construcció i explotació de les in-

²⁰ Per exemple, la recent Decisió de 6 d'octubre de 2009, sobre el «Sistema Europeu de Telepeatge» i la seva implantació en els estats membres o la proposta de directiva que està en fase de preparació sobre tarifació d'ús de les infraestructures, en què seguint les recomanacions del Llibre blanc sobre tarifació d'ús de les infraestructures es recomana l'establiment de taxes per al transport de mercaderies per carretera, són normes que tenen una incidència en la gestió de la xarxa viària i que contempnen les carreteres des del punt de vista de la seva funció de facilitar la mobilitat de ciutadans i de mercaderies dins de l'espai europeu.

²¹ Acord del Consell de Ministres de 29 de juliol de 2005 de creació de la societat.

fraestructures i pot signar convenis, contractes, etc. tant amb ens públics com privats. En l'actualitat, aquesta entitat té encomanda la gestió directa de la xarxa viària de titularitat estatal.

En el cas de Catalunya, la Generalitat també va constituir l'any 1990 una empresa pública, «Gestió d'Infraestructures, SA» (en endavant, GISA), que té per objecte la projecció, construcció, explotació i conservació de tota mena d'infraestructures públiques, entre elles, les carreteres, i la promoció de tota mena d'infraestructures i edificis promoguts o participats per la Generalitat o fins i tot amb tercers que hagi encarregat la Generalitat. Així mateix, la Generalitat participa en el capital de l'entitat «Túnel·ls i Accessos de Barcelona, SAC» (TABASA), constituïda l'any 1967, que explota determinades vies en règim de concessió.²²

3 · Perspectives i reptes de la gestió de la xarxa viària: propostes per fer efectiva la participació de la Generalitat en la gestió de la xarxa viària de titularitat estatal a Catalunya

En aquest darrer apartat formularé algunes propostes a partir del marc legal vigent per tal de dur a terme la concreció dels mandats estatutaris.

Pel que fa a l'articulació de la participació de la Generalitat en la xarxa estatal de gestió indirecta sense modificar les societats concessionàries ni alterar l'equilibri econòmic de la concessió, es podria optar per la participació en la Delegació del Govern en les Societats Concessionàries d'Autopistes Nacionals de Peatge, òrgan regulat a l'article 36 de la Llei 8/1972, i que té funcions de coordinació, execució i relació amb aquestes societats. Aquesta participació s'ajustaria al que disposa l'article 140.2 EAC. També es podria articular mitjançant un conveni entre la Generalitat (directament o a través de la seva Delegació del Govern a les Societats concessionàries d'autopistes) i la Delegació estatal, especificant els termes de la col·laboració o l'emissió d'informes en temes concrets d'especial rellevància per a les vies de peatge de Catalunya, que es podria concretar mitjançant una norma de rang infralegal.

²² Atès que el capital d'aquesta entitat és totalment de titularitat pública encara que la participació de la Generalitat no sigui única no li són d'aplicació les disposicions sobre el contracte de gestió de serveis públics de la legislació de contractes del sector públic (article 8.2 Llei 30/2007).

Una segona opció de participació, compatible amb aquesta, és la participació en el Fons de Rescat de Peatges estatal previst en el Pla Nacional d'Infraestructures. En el Pla es proposa impulsar un sistema de rescat de caràcter selectiu (per a usuaris habituals o trams de circumval·lació) així com la construcció d'autovies lliures de peatge. La participació de la Generalitat en la configuració d'aquest fons i en l'establiment de criteris selectius de rescat de peatges també donaria compliment al mandat estatutari.

En relació amb la participació directa, un possible mecanisme de participació de la Generalitat en la gestió de vies estatals podria ser la signatura d'un conveni de col·laboració amb la SEITT, ja sigui directament per la pròpia Administració de la Generalitat o a través d'una entitat dependent amb finalitats semblants (per exemple, GISA). Una altra fórmula podria ser la participació de la Generalitat en el capital de la societat estatal²³ o la designació de representants en el seu Consell d'Administració, d'acord amb el que disposa l'article 140.2 EAC.

Així mateix, caldria considerar diferents opcions de participació en la gestió d'aquestes vies quan finalitzin les actuals concessions. Recordem que la llei basca en el seu moment va determinar el traspàs automàtic de les vies estatals a la comunitat autònoma quan finalitzés el règim concessional, aspecte que el Tribunal Constitucional va considerar inconstitucional. Per tant, tot respectant la competència estatal i recordant que és l'Estat qui ha de concretar la forma de participació, es podrien estudiar diferents opcions de gestió participada d'aquestes vies (un consorci administratiu, una entitat de dret públic, el traspàs negociat de la via, etc).

Per finalitzar aquesta exposició, simplement voldria constatar un cop més la necessitat d'articular formes de participació i col·laboració entre les comunitats autònomes i l'Estat en l'exercici de les competències que afecten el territori, atesa la confluència d'interessos i de competències que hi concorren i la seva repercussió en béns i drets bàsics per als ciutadans (com la mobilitat, la lliure circulació de persones i mercaderies, el dret al medi ambient o el dret a l'habitatge), en el desenvolupament dels diferents sectors econòmics i en l'equilibri territorial. Els nous estatuts d'autonomia, en especial el de Catalunya, s'han fet ressò d'aquesta necessitat i han elevat a rang estatutari les previsions corresponents, sense modificar

²³ Un exemple de societat anònima de capital íntegrament públic però amb participació de diferents administracions és l'actual «Túnels i Accessos de Barcelona, SAC» (TABASA), constituïda l'any 1967 en què participen consells comarcals, ajuntaments, GISA i la Generalitat.

però la titularitat de la competència estatal. Cal, per tant, que l'Estat reculli els mandats estatutaris i modifiqui les seves lleis per introduir-hi tècniques de participació tant procedimentals com orgàniques que permetin una gestió coordinada de les respectives competències i interessos territorials. De moment, no hi ha constància que per part estatal s'hagi efectuat cap proposta en aquest sentit ni que s'hagi iniciat cap modificació normativa, per la qual cosa potser les comunitats autònomes, en aquest cas la Generalitat, podrien prendre la iniciativa i començar a posar algunes propostes damunt la taula.

IV · Bibliografia

- ABBAD, N.; ARGULLOL, E.; BAYONA, A.; FERRET, J., FLORENSA, M. i SERRAHIMA, C. «El desplegament autonòmic a Catalunya. Sectors d'Aigües, d'Arquitectura i Habitatge, de Carreteres, de Medi Ambient, de Ports i Costes, de Transports i Urbanisme», Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988.
- BARCELÓ, M. i VINTRÓ, J. (coordinadors) *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2008.
- CARRILLO, M. (director) *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.
- CORRETJA, M. «La participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals a l'Estatut de 2006: Les infraestructures del transport», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.
- NOGUERA DE LA MUELA, B. *La conflictivitat competencial en matèria d'ordenació del territori*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993.
- ROIG MOLÉS, E. «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 15.
- SÁNCHEZ BARRILAO, J. F. «Transportes y comunicaciones» a Balaguer, F. (director) *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007.
- Territorio y Autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas (Seminari)*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2007.
- VIVER PI-SUNYER, C. «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i compa-

- ració amb els altres estatuts reformats» a *La distribució de competències en el nou estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.
- , «El Estatuto de Cataluña en el marco de la Constitución» a PAU i VALL, F. (dir.), *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado: XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2008.

LA GESTIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES A L'ESTAT AUTONÒMIC. LA GESTIÓ EN MATÈRIA FERROVIÀRIA

JOSEP M. FORTUNY I OLIVÉ

*Subdirector general d'Ordenació i Inspecció,
Departament de Política Territorial i Obres
Públiques de la Generalitat de Catalunya*

SUMARI: 1. Els antecedents. Dels traspassos preautonòmics a la llei ferroviària de Catalunya. 1.1. Els traspassos a la Generalitat de Catalunya en l'etapa preautonòmica. El RD 2115/1978, de 26 de juliol. Les línies integrades a FEVE i el ferrocarril metropolità de Barcelona. 1.2. La Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de 1979. Règim de distribució de competències: exclusives i d'execució. La creació d'FGC. 1.3. Desplegament competencial en matèria ferroviària a l'Estat autonòmic. 1.4. El tancament de línies deficitàries l'any 1984. Convenis per al manteniment dels serveis. 1.5. La Llei d'ordenació dels transports terrestres (LOTT) de 1987. La xarxa nacional integrada de transport ferroviari. 2. L'Estatut d'autonomia de 2006. Les competències de la Generalitat. 2.1. Evolució entre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 i l'Estatut d'autonomia de 2006. 2.2. Altres règims competencials: Andalusia. Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo). Art. 64. 3. La descentralització ferroviària en el context europeu. 4. Les competències estatals a la Llei del sector ferroviari de 2003. 4.1. Recursos d'inconstitucionalitat contra la LSF. 5. Les competències de la Generalitat a la Llei ferroviària de 2006. 6. La transferència del servei de rodalies de Barcelona. 7. Recapitulació. 8. Tendències. 9. Àmbits de desplegament competencial. Addenda.

1 · Els antecedents. Dels traspassos preautonòmics a la llei ferroviària de Catalunya

1.1 · Els traspassos a la Generalitat de Catalunya en l'etapa preautonòmica. El RD 2115/1978, de 26 de juliol. Les línies integrades a FEVE i el ferrocarril metropolità de Barcelona

La Generalitat de Catalunya exerceix les seves primeres competències en matèria ferroviària amb els acords de transferències en l'etapa preautonòmica que queden reflectits al RD 2115/1978, de 26 de juliol. Aquesta primera transferència de competències inclou els ferrocarrils no integrats a RENFE, que des de les companyies dels Ferrocarrils Catalans i del Ferrocarril de Sarrià a Barcelona i Ferrocarrils de Catalunya, es van integrar a FEVE l'any 1976. El traspàs de competències comprenia també els drets i obligacions de l'Estat en el ferrocarril metropolità de Barcelona.

1.2 · La Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de 1979. Règim de distribució de competències: exclusives i d'execució. La creació d'FGC

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, preveu en matèria ferroviària dues categories competencials. L'art. 9.15 atribueix a la Generalitat competència exclusiva sobre els ferrocarrils i transports terrestres en el seu territori sense perjudici de les competències estatals (ex. art. 149.1.21 de la Constitució). És a dir, sempre que el ferrocarril no ultrapassi el territori de la comunitat autònoma. D'altra banda, l'article 11.9 determinava que la Generalitat de Catalunya exercia competències executives sobre el transport realitzat íntegrament en el seu territori, malgrat que circulés per infraestructures de titularitat estatal.

L'any 1979 es crea Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, empresa pública a la qual se li encomana la gestió de les línies ferroviàries de titularitat de la Generalitat de Catalunya. Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya assumirà de forma progressiva la gestió de les diferents línies de transport ferroviari traspassades a la Generalitat.

1.3 · Desplegament competencial en matèria ferroviària a l'Estat autonòmic

El desplegament competencial en matèria de transport ferroviari a l'Estat espanyol segueix un procés paral·lel al de l'aprovació dels diferents estatuts d'autonomia. En línies generals, totes les comunitats autònomes assumeixen en els seus estatuts competències en matèria de transport ferroviari, d'acord amb l'article 148.1.5 CE, però només algunes d'elles, concretament el País Basc, Catalunya, la Comunitat Valenciana i les Illes Balears, han assumit la gestió sobre una xarxa pròpia de transport ferroviari, transferida per l'Estat i provinent de les antigues explotacions ferroviàries encomanades a FEVE des de l'any 1976. Totes aquestes comunitats han creat organitzacions empresarials pròpies a les quals van encomanar la gestió directa dels seus ferrocarrils.

La resta de comunitats autònomes no van seguir el mateix camí, tot i que en major o menor mesura, els estatuts respectius els van assignar competències en la matèria. Concretament, els estatuts d'autonomia d'Andalusia, Navarra, Astúries, la Rioja, Cantàbria, Madrid, Extremadura, Castella-la Manxa, Aragó, Múrcia i Castella i Lleó s'ajusten en la seva redacció a l'art. 148.1.5. CE, amb certes variacions, l'Estatut d'autonomia de Galícia es refereix als ferrocarrils no incorporats a la xarxa estatal, i les comunitats insulars, les Canàries i les Illes Balears, per la seva banda, es refereixen als ferrocarrils i transports que es desenvolupin íntegrament pel seu territori. En molts casos no existien xarxes de via mètrica no explotades per RENFE segregables territorialment, i en qualsevol cas, la xarxa explotada per RENFE va seguir sent explotada per aquesta empresa, tot i que determinades línies haguessin pogut ser objecte d'una administració i gestió diferenciada, per la seva vinculació exclusiva a un territori determinat, sense connexió o continuïtat amb la resta.

1.4 · El tancament de línies deficitàries l'any 1984. Convenis per al manteniment dels serveis

El 30 de setembre de 1984 té lloc l'aprovació d'un acord del Consell de Ministres en virtut del qual es produeix el tancament al trànsit de diferents línies de transport ferroviari explotades per RENFE. En el cas de Catalunya, la clausura afectava, entre d'altres de menys importants, el

tram Lleida – La Pobla de Segur. En aquest cas l'explotació va subsistir, però condicionada, com en altres supòsits, als convenis de finançament que en diferents casos arreu de l'Estat se subscrigueren entre les comunitats autònomes corresponents i RENFE, garantint així la subsistència de les línies. A Catalunya participava en el finançament del dèficit d'explotació, a més de la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Lleida. Els convenis de finançament s'aniran succeint en el temps fins l'adopció, l'any 2004 de l'acord de transferència de la línia a la Generalitat. La Llei del sector ferroviari l'any 2003 ja havia previst que les línies efectivament tancades al trànsit per l'acord del Consell de Ministres de 30 de setembre de 1984, restaven excloses de la xarxa ferroviària d'interès general.

1.5 · La Llei d'ordenació dels transports terrestres (LOTT) de 1987. **La xarxa nacional integrada de transport ferroviari**

Amb la Llei d'ordenació dels transports terrestres (LOTT), de 31 de juliol de 1987, l'Estat desenvolupa en l'etapa ja constitucional les seves competències sobre transport per carretera i ferroviari, renovant en aquest darrer cas un marc legislatiu que datava fins i tot del segle XIX. La competència estatal en matèria ferroviària es mou a l'entorn del concepte de xarxa nacional integrada de transport ferroviari (RNI), que comprèn les línies i serveis ferroviaris de transport públic que han de formar part de l'estructura bàsica del sistema general de transport ferroviari, així com també aquells l'adequada gestió dels quals exigeixi una explotació conjunta amb els anteriors o en els quals aquesta explotació conjunta resulti necessària per al correcte funcionament del sistema general de transport, l'explotació del qual és encomanada a RENFE.

La LOTT preveu també que la determinació concreta de les línies que havien de formar part de la RNI l'efectuaria el Govern, previ l'informe de les comunitats autònomes afectades. D'altra banda, la disposició addicional 8.2 de la Llei establia que fins que no es produís aquesta determinació de forma expressa, les línies integrades a la RNI serien les llavors explotades per RENFE, i no havent-se produït en cap moment vigent la LOTT, és clar que la competència estatal, més enllà del criteri territorial ex art.149.1.21 CE, s'ha estès al conjunt de línies ferroviàries espanyoles d'ample ibèric explotades per RENFE i amb independència de la seva concreta caracterit-

zació geogràfica i funcional. Aquest esquema de la LOTT, sens dubte discutible, preval encara a la nova llei del sector ferroviari de 2003, ja que amb alguns matisos, el concepte de xarxa ferroviària d'interès general reproduceix la xarxa nacional integrada de la Llei de 1987.

La Sentència del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de juny, pronunciada en relació amb els recursos d'inconstitucionalitat plantejats pel Parlament i el Govern de la Generalitat de Catalunya en relació amb diferents preceptes de la Llei d'ordenació dels transports terrestres, determina, pel que fa al règim competencial en matèria ferroviària, la inaplicabilitat a Catalunya del primer paràgraf de l'article 155.2, en el sentit que resulta necessària la conformitat i no el simple informe de la Generalitat de Catalunya per la incorporació a la RNI de línies ja establertes. També va declarar la inaplicabilitat a Catalunya dels articles 157.2 a i 158.2 de la Llei, a més d'altres pronunciaments en relació amb la regulació de l'empresa RENFE (arts. 179.6, 187.1 i 188).

En qualsevol cas, l'abast de la doctrina constitucional emanada de la Sentència de 27 de juny de 1996, ha estat del tot limitat, com també, fins les negociacions de la transferència dels serveis de rodalies, l'ampliació de l'àmbit de decisió propi en relació amb el ferrocarril més enllà de la configuració inicial derivada dels traspassos en l'etapa preautonòmica. Durant les dècades dels vuitanta i noranta del segle passat es van succeir, sense èxit, les iniciatives de naturalesa política per donar efectivitat a la previsió continguda a l'article 11.9 de l'Estatut d'autonomia de 1979 i exercir competències executives amb relació als serveis prestats íntegrament a Catalunya, integrats a la xarxa gestionada per RENFE. No ha estat fins l'aprovació del nou Estatut d'autonomia, l'any 2006, amb la modificació del marc competencial que tot seguit exposarem, que s'ha començat a plantejar de forma clara la descentralització del sistema ferroviari, en la mateixa línia de desenvolupament ja experimentada en diversos estats del nostre entorn.

Finalment cal consignar les fites més destacades en l'evolució del sistema ferroviari a l'Estat espanyol en el període de temps que va de l'aprovació de la Llei d'ordenació dels transports terrestres, l'any 1986 i l'actualitat, deixant de banda l'aprovació dels estatuts d'autonomia de Catalunya i Andalusia.

— La construcció i posada en funcionament de la primera línia d'alta velocitat i ample europeu entre Madrid i Sevilla (1992).

— La creació de l'entitat pública Gestor d'Infraestructures ferroviàries (GIF) (1997), primer pas en la separació de la infraestructura i l'explotació ferroviàries derivada de les directives europees.

— El successiu desenvolupament del sistema europeu de transport ferroviari, materialitzat en les directives europees en matèria de separació entre infraestructura i explotació i liberalització ferroviària.

— La Llei estatal 39/2003, de 17 de novembre, del sector ferroviari, el seu reglament, aprovat per RD 2387/2004, de 30 de desembre, i els estatuts de les entitats públiques RENFE i ADIF, elements normatius necessaris per a la separació definitiva entre infraestructura i explotació. La separació ADIF-RENFE operadora, 2005.

— El traspàs a la Generalitat de Catalunya de la Línia Lleida-La Pobla de Segur, recollit al RD 2398/2004, de 30 de desembre, fins a la data l'únic cas de transferència a una comunitat autònoma, no ja tant sols de l'explotació sinó d'una infraestructura ferroviària d'ample ibèric.

— La liberalització del transport ferroviari de mercaderies, previst a la Llei del sector ferroviari de 2003 i efectiu a partir de l'1 de gener de 2005.

2 · L'estatut d'autonomia de 2006. Les competències de la Generalitat

Les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria ferroviària previstes a l'EAC de 2006 resten delimitades en un conjunt de preceptes en els quals es diferencien amb claredat els àmbits infraestructural i de serveis, com a expressió del nou plantejament competencial.

Pel que fa a infraestructures ferroviàries:

— Art. 140.6. Correspon a la Generalitat, en matèria de xarxa ferroviària, la competència exclusiva amb relació a les infraestructures de les quals és titular i la participació en la planificació i la gestió de les infraestructures de titularitat estatal situades a Catalunya, d'acord amb el que estableixi la normativa estatal.

Amb relació als serveis ferroviaris:

— Art. 169.1 Correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre els transports terrestres de viatgers i mercaderies per carretera, ferrocarril i cable

que transcorrin íntegrament dins el territori de Catalunya, amb independència de la titularitat de la infraestructura. Aquesta competència inclou en tot cas:

a) La regulació, la planificació, la gestió, la coordinació i la inspecció dels serveis i les activitats.

b) La regulació de la intervenció administrativa per a l'exercici de les activitats de transport.

c) La regulació del transport urbà i dels serveis de transport discrecional de viatgers en vehicles de turisme.

d) La regulació específica del transport turístic, escolar o de menors, sanitari, funerari, de mercaderies perilloses o peribles, i d'altres que requereixin un règim específic, respectant les competències estatals sobre seguretat pública.

e) La regulació d'un sistema de mediació en matèria de transports.

f) La potestat tarifària sobre transports terrestres.

És també en l'àmbit de la participació en l'exercici de competències estatals on el nou Estatut d'autonomia planteja novetats destacades. Amb caràcter general, i referits per tant al conjunt de competències autonòmiques, l'article 174.3 preveu que la Generalitat participi en les institucions, els organismes i els procediments de presa de decisions de l'Estat que afectin les seves competències d'acord amb el que estableixen aquest Estatut i les lleis, i el 182 apartats 1 i 2, que la Generalitat designi o participi en els processos per designar els membres dels òrgans de direcció del Banc d'Espanya, la Comissió Nacional del Mercat de Valors i la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, i dels organismes que eventualment els substitueixin, i també dels altres organismes estatals que exerceixen funcions d'autoritat reguladora sobre matèries de rellevància econòmica i social relacionades amb les competències de la Generalitat, en els termes que estableix la legislació aplicable. La Generalitat també designa o participa en els processos per designar els membres dels organismes econòmics i energètics, de les institucions financeres i de les empreses públiques de l'Estat la competència dels quals s'estengui al territori de Catalunya i que no siguin objecte de traspàs, en els termes que estableix la legislació aplicable.

En tots aquests casos ens trobaríem davant la possibilitat que en organismes com l'Administrador d'Infraestructures Ferroviàries (ADIF) o el Comitè de Regulació Ferroviària, però també en empreses públiques com RENFE, la Generalitat designés els seus representants.

En un àmbit de determinacions específic:

— Art. 140.2. La Generalitat participa en els organismes d'abast supraautonòmic que exerceixen funcions sobre les infraestructures de transport situades a Catalunya que són de titularitat estatal.

— Art 169.2 La integració de línies o serveis de transport que transcorrin íntegrament per Catalunya en línies o serveis d'àmbit superior, requereix l'informe previ de la Generalitat.

— Art. 169.3. La Generalitat participa en l'establiment dels serveis ferroviaris que garanteixen la comunicació amb altres comunitats autònomes o amb el trànsit internacional, d'acord amb el que estableix el títol v.

D'aquest conjunt de preceptes del nou Estatut d'autonomia relatius a la matèria ferroviària, han estat impugnats davant el Tribunal Constitucional en el recurs plantejat per parlamentaris del Partit Popular l'article 140.2, l'article 140.6 en allò referent a la participació de la Generalitat en la planificació i gestió de les infraestructures de titularitat estatal situades a Catalunya; l'article 169.2 que estableix l'informe previ de la Generalitat en la integració de línies o serveis de transport que transcorrin íntegrament per Catalunya en línies o serveis d'àmbits superior i l'article 169.3 que preveu la participació de la Generalitat en l'establiment de serveis ferroviaris que garanteixen la comunicació amb les altres comunitats autònomes o amb el trànsit internacional.

2.1 · Evolució entre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 i l'Estatut d'autonomia de 2006

De l'anàlisi comparativa entre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 i el nou Estatut de 2006, podem formular un conjunt de consideracions que estableixen una diferència quant al tractament competencial:

1. Les competències executives previstes en l'art. 11.9 de l'Estatut d'autonomia de 1979, desapareixen. L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, preveu en tot cas, competències exclusives per a la Generalitat.

2. El nou text estatutari recull ja amb claredat la separació conceptual i sistemàtica entre infraestructura ferroviària (art. 140) i servei o transport ferroviari (art. 169).

3. En l'àmbit de la infraestructura ferroviària la titularitat d'aquesta es

configura com a element delimitador de la competència superant així el criteri purament territorial.

4. S'observa una clara reformulació del marc competencial sobre serveis de transport ferroviari. El nou estatut preveu sense matisos la competència exclusiva sobre el transport interior a Catalunya, ja es realitzi sobre infraestructura de titularitat de la Generalitat, ja sobre infraestructura de titularitat estatal.

5. Finalment adquireix també rellevància la previsió de diversos mecanismes de participació de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals, concretament els recollits amb caràcter específic als arts. 140.6, 169.2 i 169.3, que han estat tots ells objecte d'impugnació davant el Tribunal Constitucional.

2.2 · Altres règims competencials: Andalusia. Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo). Art. 64

A la comunitat autònoma andalusa, el nou Estatut d'autonomia, aprovat per Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, s'ha dotat també d'una nova estructura competencial en matèria d'infraestructura i serveis ferroviaris. L'article 64 preveu:

1. La competència exclusiva sobre transport terrestre amb itinerari íntegrament comprès a la comunitat autònoma.

2. La competència executiva sobre l'ordenació del transport interior.

3. L'informe previ de la comunitat autònoma per a la integració de línies o serveis en d'altres d'àmbit superior per part de l'Estat.

4. La participació de la comunitat autònoma en la planificació i gestió d'infraestructures ferroviàries de titularitat estatal.

5. La participació de la comunitat autònoma en l'establiment de serveis ferroviaris que garanteixin la comunicació amb altres comunitats autònomes o en el trànsit internacional.

3 · La descentralització ferroviària en el context europeu

A continuació ens referirem a les experiències de regionalització o descentralització de gestió de serveis ferroviaris als països del nostre entorn, experiències que ens demostren, des de plantejaments diversos, una apro-

ximació dels estats d'estructura composta a una gestió propera a les administracions territorials, propiciant així una visió integrada dels diferents mitjans de transport.

Aquest procés de traspass de competències dels serveis de rodalies als governs regionals s'està produint en diferents països d'Europa, com França, Itàlia i Alemanya.

En el cas de França, el procés s'inicià l'any 1997, amb una primera etapa d'experimentació en sis regions per a posteriorment generalitzar-se en la pràctica totalitat del seu territori l'any 2002.

En aquest procés de regionalització dels serveis ferroviaris, les regions es van dotar de competències relatives a la definició del servei de transport, la política tarifària, la distribució i comercialització dels títols de transport i els aspectes vinculats a la imatge i la comunicació.

Per una altra banda, la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) és l'empresa encarregada de la gestió dels serveis ferroviaris, per compte de la regió corresponent, mentre que la Réseau Ferré de France (RFF) garanteix la gestió i el desenvolupament de la xarxa d'infraestructura ferroviària i és responsable de les inversions que és necessari realitzar-hi. Un primer balanç del procés denota millores molt significatives tant pel que fa a l'oferta de serveis com de la seva adaptació a les necessitats dels usuaris, que n'han comportat un augment destacat del nombre.

També resulta d'especial interès el cas d'Alemanya, on aquest procés es troba molt avançat. Els *land* són ja plenament competents en la planificació, organització i finançament dels serveis de rodalies a partir de la Llei de regionalització del 1993 que va suposar la transferència a cada un d'ells, a partir de l'any 1996, dels fons que l'Estat federal destinava a subvencionar els serveis regionals i de S-Bahn (rodalies metropolitanes). La transferència comprèn la planificació, l'organització i el finançament dels serveis i les trenta-tres autoritats regionals decideixen el gestor ja sigui per concurs al qual poden acudir operadors públics o privats, ja mitjançant una assignació directa a l'operador estatal Deutsche Bahn. En ambdós casos les relacions es regeixen per un contracte de serveis formalitzat entre administració regional i operador i la infraestructura continua essent gestionada per l'Estat. La regionalització ha comportat millores significatives en l'oferta, un augment de l'ocupació dels trens, i per tant de la rendibilitat dels serveis i la reducció dels costos d'exploració.

Finalment a Itàlia també s'ha desenvolupat un procés de descentralització de la gestió del sistema ferroviari des de l'any 1997, de manera que diferents

regions han adquirit competències per programar els serveis, planificar, definir les condicions i gestionar el procediment de concurs i concessió. Trenitalia, com a operador estatal segueix sent el dominant però també s'hi troben presents altres operadors vinculats a les autoritats regionals o de caràcter privat.

4 · Les competències estatals a la Llei del sector ferroviari de 2003

La Llei 39/2003, del 17 de novembre, del sector ferroviari, constitueix l'actual marc legislatiu estatal regulador del ferrocarril a Espanya. La nova legislació ferroviària és el resultat de la transposició a l'ordenament jurídic espanyol de diferents directives europees sobre liberalització del ferrocarril i sobre separació de la infraestructura i l'explotació en l'àmbit ferroviari. Al mateix temps, superant la regulació limitada continguda a la Llei d'ordenació dels transports terrestres de 1986, pretén modernitzar el sistema ferroviari i situar-lo en condicions d'afrontar els reptes derivats de la seva expansió i del paper fonamental a jugar en la mobilitat en el nou segle.

La Llei del sector ferroviari, més enllà de l'adaptació a la normativa europea pretén també afrontar, no amb excessiva fortuna, els reptes derivats de l'organització territorial de l'Estat, des d'una visió marcadament centralista, configurant un sistema centrat en les competències estatals.

A continuació ens referirem als preceptes que tenen rellevància des del punt de vista de la distribució competencial entre Estat i comunitats autònomes.

D'acord amb l'article 4.1 de la Llei del sector ferroviari, la xarxa ferroviària d'interès general (REFIG) es troba integrada per les infraestructures següents:

- Les essencials per garantir un sistema comú de transports en tot l'Estat.
- Aquelles l'administració conjunta de les quals resulta necessària per garantir el funcionament correcte del sistema comú de transports.
- Les vinculades a itineraris de trànsit internacional.
- Les que enllacin diferents comunitats autònomes i llurs connexions i accessos als principals nuclis de població i de transport o a instal·lacions necessàries per a l'economia i defensa nacional.

Com es pot observar, els criteri per a la delimitació de competències estatals, mitjançant la inclusió en la denominada xarxa ferroviària d'interès

general (REFIG), va més enllà del que derivaria d'una aplicació natural del criteri territorial que és el que en el bloc de la constitucionalitat, determina l'abast de les competències estatals. Es formulen criteris com el del caràcter essencial per al sistema comú de transports, la connexió i accessos als principals nuclis de població o el caràcter essencial per a l'economia o defensa nacional.

Pel que fa a la inclusió de noves infraestructures a la Xarxa Ferroviària d'interès General (REFIG), l'article 4.2 de la Llei del sector ferroviari preveu què correspon a l'Estat per raons d'interès general, i previ informe de les comunitats autònomes afectades.

Si la infraestructura transcorre íntegrament pel territori d'una comunitat autònoma i sense connexió amb la resta de la xarxa, cal el seu consentiment previ.

Pel que fa a l'exclusió d'infraestructures de la REFIG, l'article 4.3 de la Llei del sector ferroviari, estableix que podrà ser acordada pel Ministeri de Foment, previ informe de les comunitats autònomes afectades quan hagin desaparegut els motius d'interès general que en van justificar la inclusió i que aquestes línies excloses podran ser traspassades a les comunitats autònomes.

Quant a la clausura de línies o trams de la infraestructura ferroviària, l'article 11 de la Llei determina que es tracta d'una facultat del Consell de Ministres en el cas que es tracti d'una explotació altament deficitària, previ informe de la comunitat autònoma, tot i que no vinculant, i amb la possibilitat de traspàs a la comunitat autònoma o que aquesta o l'entitat local n'assumeixi el finançament LSF.

En relació amb les línies que integren la REFIG, i d'acord amb la disposició addicional 9 de la Llei, en formen part les que en el moment d'entrada en vigor de la Llei reuneixin alguna d'aquestes condicions:

— Les infraestructures administrades per RENFE o GIF (actualment ADIF).

— La xarxa de titularitat estatal d'ample mètric administrada per FEVE. (Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha).

La mateixa disposició addicional novena determina que el ministeri competent en podrà realitzar la determinació concreta, possibilitat que fins ara no ha estat materialitzada.

Finalment, l'article 53 de la Llei del sector ferroviari regula les condicions per a la denominada declaració d'interès públic d'un servei ferroviari.

La declaració de servei públic, si el servei ferroviari es presta en línies o trams de la REFIG en condicions deficitàries o sense condicions de freqüència i qualitat, i és necessari per garantir la comunicació entre localitats del territori espanyol comporta:

- Procediment de prestació: autorització amb licitació pública.
- Règim d'ajuts públics, incloent-hi corresponsabilitat en el finançament autonòmic i local.

En relació amb la Disposició Transitòria 3 de la Llei del sector ferroviari, sobre les funcions de RENFE operadora, preveu que:

En el transport de viatgers, RENFE té dret a explotar els serveis que es prestin sobre la REFIG fins la imposició del règim d'obertura al mercat. Després, RENFE conservarà el dret a explotar la capacitat de xarxa que utilitzi efectivament i podrà sol·licitar l'assignació de més capacitat. S'estableix així un sistema que privilegia la companyia pública en la gestió dels serveis ferroviaris de viatgers.

Finalment cal tenir en compte el Reglament de la Llei del sector ferroviari (RD 2387/2004, de 30 de desembre), en el seu article 79, pel que fa a les comunitats autònomes i altres administracions públiques, preveu que les administracions públiques amb atribucions en matèria de prestació de serveis de transport tenen la consideració de candidats per a l'adjudicació de capacitat d'infraestructures ferroviàries. Les comunitats autònomes s'equiparen així a altres administracions i organismes i empreses com a sol·licitants i adjudicataris de capacitat de la infraestructura.

4.1 · Recursos d'inconstitucionalitat contra la LSF

Diferents comunitats autònomes (Catalunya, Andalusia, Extremadura, Aragó, Astúries i Castella-la Manxa) han interposat sengles recursos d'inconstitucionalitat contra preceptes de la Llei del sector ferroviari, encara no resolts. Els principals preceptes impugnats són els que estableixen les condicions per a la inclusió o exclusió de línies a la xarxa ferroviària d'interès general, i els que determinen les condicions de tancament de línies.

Pel que fa al recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de la Generalitat cal dir que s'adreça a la impugnació de diferents preceptes relatius a la definició del sistema comú de transports, la inclusió i exclusió

de línies de la REFIG, i la clausura de línies ferroviàries (art. 2a i article 4, punts: 1, 2 i 3).

Així mateix també han estat impugnats els articles: 11, 28, 44.2, 81.1b), la disposició addicional novena 1; i la disposició final segona pel que fa a la menció de l'art. 149.1 1 a de la Constitució espanyola: la reserva en exclusiva al Ministeri de Foment de les funcions executives a les quals es refereixen els articles 44.1, 49, 50, 51, 53. 2 i 4 57.4, 81.1f i g.

En definitiva, es qüestiona el model d'assignació de competències estatals en tant que es basa en un concepte, el de xarxa ferroviària d'interès general, que supera els paràmetres de constitucionalitat que determina el model de distribució competencial basat en un criteri territorial i l'estén a xarxa i serveis que per les seves característiques haurien de situar-se en l'àmbit de competència autonòmic.

5 • Les competències de la Generalitat a la Llei ferroviària de 2006

La Llei ferroviària de Catalunya 4/2006, de 31 de març, suposa la culminació del desenvolupament competencial de la Generalitat de Catalunya en matèria ferroviària abans de l'aprovació del nou Estatut d'autonomia. La nova Llei pretén configurar l'exercici de les competències de la Generalitat a l'entorn del concepte de sistema ferroviari de Catalunya, anticipant la regulació competencial i l'abast que li conferirà el nou estatut.

Aquest sistema ferroviari de Catalunya descrit en l'article quart de la Llei comprèn tant les infraestructures com els serveis ferroviaris i fa gravitar en aquests darrers el pes de la regulació legal. Així disposa, que el sistema ferroviari de Catalunya està configurat per les infraestructures i els serveis de transport ferroviari als quals es refereix.

Els serveis de transport del sistema ferroviari de Catalunya són els que circulen per les infraestructures ferroviàries següents:

1. Les de titularitat de la Generalitat.
2. Les de titularitat de l'Administració General de l'Estat o de les entitats públiques que hi són adscrites, si els serveis de transport llur origen i destinació són dins del territori de Catalunya, tot i que circulin per vies connectades a la xarxa general de l'Estat, d'acord amb la distribució de competències vigent en aquesta matèria.
3. Les de titularitat de les administracions locals.

4. Les de titularitat privada situades íntegrament dins del territori de Catalunya.

Les infraestructures del sistema ferroviari de Catalunya són aquelles a les quals es refereixen els punts 1, 3 i 4 anteriors, i les referides al punt 2, la titularitat de les quals sigui traspasada a la Generalitat o a les administracions locals.

Per tal de prevenir possibles conflictes amb motiu de l'entrada en vigor de la Llei ferroviària de Catalunya, i la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat per part de l'Estat, la comissió bilateral Generalitat-Estat, en sessió celebrada el 8 de gener de 2007, va adoptar els acords següents:

1. RENFE seguirà prestant en la REFIG els serveis interiors de transport de viatgers, segons la DT 3 LSF fins que es produeixi la liberalització del transport ferroviari de viatgers (a incorporar en seu reglamentària).

2. Si no es produeix en la data prevista (2010) es pot revisar el contingut de l'acord per fer les adaptacions oportunes.

3. La Generalitat es compromet a precisar en el desenvolupament reglamentari de la Llei que la seva aplicació a la REFIG es farà únicament en els termes de l'art. 140.6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que preveu la participació de la Generalitat de Catalunya en la planificació i gestió d'infraestructures ferroviàries.

4. Les previsions en matèria de seguretat ferroviària no seran aplicables a les infraestructures de la REFIG, a les quals s'aplicarà la normativa estatal.

5. La Generalitat exercirà la seva competència en matèria de transport sobre la infraestructura REFIG en els límits de capacitat d'infraestructura adjudicada per l'Administració General de l'Estat per a l'adequada prestació de serveis intraautonòmics.

6. En el procés d'adjudicació es garantirà la participació de la Generalitat de Catalunya.

6 · La transferència del servei de rodalies de Barcelona

La transferència de competències en matèria ferroviària a Catalunya té la seva tercera fita, després de les transferències a l'etapa preautonòmica i la de la línia Lleida-La Pobla de Segur l'any 2004, en el procés de traspàs

de funcions i serveis en els serveis de rodalies. L'aprovació del nou Estatut d'autonomia l'any 2006, és el detonant per reprendre una llarga reivindicació, ja plantejada basant-se en l'anterior norma estatutària, però facilitat pel fet del reconeixement explícit de competències amb relació als servei ferroviaris íntegrament compresos a Catalunya malgrat circulin per infraestructures de titularitat estatal.

L'acord de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de 21 de juliol de 2009, fixava les bases de la transferència en els termes següents:

— Les competències a transferir inclouen la regulació, planificació, gestió, coordinació, inspecció i potestat tarifària.

— L'àmbit inicial de la transferència és el servei de rodalies de Barcelona.

— La data d'efectivitat del traspàs és el dia 1 de gener de 2010.

— Es preveu la subscripció d'un conveni entre la Generalitat de Catalunya i RENFE en el qual es concretaran els termes de la gestió i direcció de la competència transferida, i que caldrà formalitzar el mes de desembre de 2009.

— Durant el període de temps comprès entre l'1 de gener i el 31 de desembre de 2010 la Generalitat de Catalunya se subroga en la posició de l'Administració General de l'Estat al Contracte-Programa subscrit entre l'Administració General de l'Estat i RENFE per al període 2006-2010.

— Es crea a RENFE una Àrea de Negoci de Rodalies Catalunya.

— Es preveu també la creació d'un òrgan mixt de coordinació i control mixt entre la Generalitat de Catalunya i RENFE que assumirà el nomenament de la direcció del servei.

— L'acord determina també la creació d'una comissió mixta entre el Ministeri de Foment, RENFE i la Generalitat de Catalunya amb les funcions següents:

1. Establir el valor i criteris d'actualització dels serveis transferits i la relació de mitjans materials, recursos humans i obligacions.

2. Aquesta valoració ha de ser referendada per la Comissió Bilateral Generalitat-Estat i servirà com a base per a la negociació d'un nou Contracte-Programa entre la Generalitat de Catalunya i RENFE.

3. Es preveu la pròrroga automàtica del Contracte-Programa amb RENFE fins el 31/12/2011 si no es renova o les parts renuncien a seguir expressament.

4. El 31/12/2011 els mitjans adscrits al servei es traspassaran a la Generalitat de Catalunya, que se subrogarà en drets i obligacions de RENFE i AGE.

— La Generalitat de Catalunya i l'Administrador d'Infraestructures Ferroviàries (ADIF) subscriuran un conveni per a l'ús de la capacitat d'infraestructura tenint en compte les necessitats dels serveis de rodalies i les dels serveis regionals i de mercaderies

— L'acord estableix l'aplicació de la normativa estatal en matèria de seguretat, llicències, personal ferroviari, material rodant, investigació d'accidents, reglament de circulació.

— Les inversions a la xarxa no són objecte de traspàs i es regeixen pels acords entre la Generalitat de Catalunya i el Ministeri de Foment en dotació de noves infraestructures i la planificació del propi Ministeri reflectida en l'anomenat Pla de Rodalies.

— Finalment s'incorpora a l'acord principal un d'addicional en virtut del qual s'estableix que la valoració del traspàs correspon a la Comissió Mixta d'affers econòmics i fiscals Estat-Generalitat de Catalunya, assistida de la Comissió Mixta RENFE / AGE / GC, a la qual s'ha fet esment anteriorment.

El procés de transferència ha culminat amb l'aprovació pel Consell de Ministres de l'acord de traspàs per part de la Comissió Mixta Estat-Generalitat, la seva publicació al Butlletí Oficial de l'Estat, en data 31 de desembre de 2009, i efectivitat del traspàs en data 1 de gener de 2010.

Al text de l'acord es detallen els temes del traspàs a la Generalitat de Catalunya de les funcions de l'Administració General de L'estat corresponents al serveis de transport de viatgers de rodalies.

D'una banda es detallen les funcions l'exercici de les quals assumeix la Generalitat i que comprenen la regulació, la planificació, la gestió, la coordinació i la inspecció del servei així com també la potestat tarifària:

a) La regulació i ordenació del servei, incloses la determinació de la seva naturalesa jurídica i forma de gestió i, si és el cas, la fixació del règim de compensacions per les obligacions de servei públic que s'imposin a les empreses operadores.

b) La determinació dels nivells de qualitat que han de complir les empreses ferroviàries en la prestació dels serveis que tenen encomanats.

c) L'aprovació prèvia dels contractes tipus de transport proposats per les empreses de transport ferroviari que afectin als usuaris del servei.

d) La determinació dels drets i deures de les persones usuàries, l'autorització de les condicions de contractació i utilització del servei, l'establi-

ment dels procediments de reclamació, així com també la regulació i gestió dels llibres de reclamacions.

e) La determinació de les facultats del personal de les empreses ferroviàries per a l'exercici de les funcions inspectores que se li atribueixin.

f) La planificació del servei en termes d'oferta ferroviària i de la seva gestió.

g) La formalització dels contractes de gestió i, si és el cas, contractes programa amb les empreses operadores, el seguiment de les obligacions que hi siguin previstes i l'adopció de les mesures correctores corresponents.

h) La fixació dels serveis mínims a establir en cas de conflicte col·lectiu en qualsevol empresa de transport ferroviari.

i) L'aplicació del règim sancionador per infraccions a la normativa reguladora del servei i l'adopció de les mesures necessàries per garantir la utilització correcta dels títols de transport i evitar el frau.

j) La coordinació dels serveis ferroviaris de rodalies amb la resta de serveis de transport de competència de la Generalitat de Catalunya i, si és el cas, d'altres administracions públiques de Catalunya, les funcions inherents a la intermodalitat d'aquests serveis i l'impuls de les mesures de cooperació que es creguin necessàries.

k) La inspecció del servei ferroviari i dels mitjans tècnics i de material mòbil amb els quals es presten, en els aspectes vinculats al servei esmentat.

l) Les actuacions encaminades a verificar el compliment de les condicions de contractació i utilització del servei i el respecte al règim de drets i deures de les persones usuàries.

m) La determinació de les tarifes i preus aplicables al servei, així com també l'articulació de les fórmules d'adhesió als sistemes tarifaris integrats i l'aplicació de les bonificacions establertes respecte a determinats col·lectius d'usuaris.

L'Administració General de l'Estat es reserva les funcions corresponents a l'exercici de les competències que li corresponen d'acord amb l'ordenament jurídic i en particular les que afecten la infraestructura de la xarxa ferroviària d'interès general, la llicència d'empresa ferroviària, la regulació de la formació obligatòria i habilitacions del personal, així com també l'expedició de títols i la seguretat de la circulació ferroviària, incloent-hi tant la regulació com les funcions executives corresponents, i també l'establiment de les taxes o cànon aplicables.

La coordinació dels òrgans competents de l'Administració General de l'Estat amb la Generalitat de Catalunya es garanteix mitjançant la celebració de convenis de col·laboració que facilitin la cooperació i l'actuació conjunta i en tot cas, pel que fa a la formació del personal ferroviari, la inspecció, la investigació d'accidents i la prestació de serveis auxiliars, complementaris o addicionals.

Es preveu també, als efectes de la coordinació necessària entre l'administració de la infraestructura ferroviària i la prestació dels serveis, la formalització d'un acord entre el Ministeri de Foment, la Generalitat de Catalunya i l'Administrador d'Infraestructures Ferroviàries (ADIF) per a la utilització de la capacitat d'infraestructura per part de la Generalitat de Catalunya.

La transferència no inclou valoració econòmica del cost efectiu, ja que les funcions corresponents, es realitzen per RENFE en el marc del Contracte-programa entre l'Administració General de l'Estat i RENFE i per tant aquest cost s'hi troba incorporat.

7 · Recapitulació

A tall de recapitulació sobre les condicions del marc competencial en matèria ferroviària exposades anteriorment, així com també de l'evolució legislativa experimentada els darrers anys a Espanya, podem fer un conjunt de consideracions:

— En primer lloc cal destacar la diversitat de règims estatutaris en el nostre sistema, diversitat que comporta una estructura asimètrica i heterogènia competencial tant sobre les infraestructures com els serveis ferroviaris.

— El balanç de la descentralització ferroviària a Espanya es pot qualificar com a molt limitat, propiciat de ben segur per la inexistència d'un model clar en aquesta matèria i per la pervivència d'una estructura centralitzada en el nostre sistema ferroviari derivada de la seva peculiar organització històrica a l'entorn d'una empresa pública estatal.

— Els models observats de descentralització del sistema ferroviari a diferents països del nostre entorn europeu ens mostren la creixent assignació de funcions d'ordenació i gestió dels serveis ferroviaris a les entitats subestats (länder, regions), al mateix temps les competències sobre la infraestructura es concentren en l'estructura estatal mitjançant instruments organitzatius específics.

— En el cas espanyol l'existència d'una doble xarxa ferroviària (ample ibèric, ample europeu), així com també de serveis viatgers/mercaderies i d'àmbit territorial (alta velocitat-llarga distància, regionals-mitja distància i rodalies) pot facilitar el desenvolupament de les competències de les comunitats autònomes en aquesta matèria.

— A Catalunya les competències sobre els serveis que es desenvolupen sobre infraestructures de titularitat estatal, són molt àmplies en els termes previstos en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Aquesta amplitud competencial es troba condicionada pel fet de la titularitat estatal sobre la infraestructura i de la dependència de l'Estat de l'ens administrador d'aquesta infraestructura.

— En l'àmbit de la legislació estatal, tant la LOTT de 1987, com la Llei del sector ferroviari de 2003, han incidit sobre el sistema de distribució competencial configurat a la Constitució espanyola i els estatuts d'autonomia, en regular l'exercici de les competències estatals sobre totes les infraestructures operades per RENFE i administrades per l'ADIF (xarxa nacional integrada de transport ferroviari i xarxa ferroviària d'interès general).

— La decisió del Tribunal Constitucional amb relació als recursos d'inconstitucionalitat plantejats per diverses comunitats autònomes, contra preceptes de la Llei estatal del sector ferroviari, pot esdevenir rellevant pel que fa a la configuració actual i futura de la xarxa ferroviària d'interès general com a les competències estatals sobre els serveis ferroviaris.

— L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, incorpora el criteri de la titularitat de la infraestructura ferroviària com a delimitador dels àmbits competencials estatal i autonòmic. Al mateix temps propugna una visió del desplegament competencial centrada en el servei de transport ferroviari, més que no pas en la infraestructura, i referma el criteri territorial de distribució de competències ja present en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979.

— Els nous estatuts d'autonomia, i específicament el de Catalunya i Andalusia, plantegen un model de distribució competencial que pot ser seguit per altres comunitats autònomes en el futur. En aquest sentit cal preguntar-se si ens trobem ja davant la definició d'un model estable i extrapolable a altres territoris i circumstàncies.

— En qualsevol cas, i per al desenvolupament d'aquest model ferroviari, cal potenciar les eines de participació i col·laboració entre Estat i comunitats autònomes, en la línia que el nou Estatut d'autonomia de Catalunya prefigura. En aquesta mateixa direcció cal plantejar la necessitat d'una nova

legislació estatal, o de reforma de l'existent per tal de concretar els mecanismes de participació i col·laboració que el nou Estatut institueix. Al mateix temps i pels mitjans que pertoquin cal garantir la presència de la Generalitat de Catalunya i d'aquelles comunitats autònomes que correspongui en els organismes estatals que en desenvolupen funcions en matèria d'infraestructura i serveis ferroviaris (ADIF RENFE).

— En el futur, un aspecte cabdal que sens dubte condicionarà l'evolució i el desplegament del sistema competencial, serà el de la suficiència financera per a la provisió d'infraestructures i per a la dotació de serveis públics. En aquesta línia la disposició de nous models de finançament públic/privat, i la col·laboració entre administracions seran fonamentals.

8 · Tendències

Amb la voluntat d'identificar escenaris de futur i línies tendencials en matèria ferroviària, exposem a continuació un conjunt de prediccions sobre l'evolució futura d'aquest escenari i sobre els principals problemes i reptes que caldrà afrontar.

Pel que fa a les infraestructures ferroviàries, cal tenir en compte la coexistència de dues xarxes ferroviàries: la xarxa d'altres prestacions i ample internacional, la competència sobre la qual es reservaria pel seu abast territorial a l'Estat. D'altra banda, l'anomenada xarxa convencional o d'ample ibèric, en relació a la qual es poden plantejar alternatives com la segregació i transferència de la titularitat a les comunitats autònomes de trams o línies interiors, i també del seu ús preferent en determinats corredors per al transport de mercaderies, amb la finalitat d'incrementar la quota modal del ferrocarril.

Amb relació als serveis podem indicar: en primer lloc la tendència creixent a integrar l'ordenació i gestió intermodal de serveis en el transport de viatgers als nuclis de rodalies i de transport regional o de mitjana distància, i amb aquesta finalitat impulsar la creació i funcionament d'autoritats organitzatives integrals (ATMs) de la xarxa de transport públic, amb competències per a la planificació, l'ordenació i el finançament del sistema integral de transports en aquests àmbits.

En un altre ordre de consideracions cal tenir en compte el rol central que desenvolupa l'administrador estatal d'infraestructures ADIF com a decisor de l'adjudicació de capacitat ferroviària. En el cas de transferències

competencials a favor de les comunitats autònomes cal establir els convenis necessaris per garantir la correspondència entre la competència sobre el servei i l'ús de la infraestructura.

Pel que fa al transport de persones, caldrà arbitrar models organitzatius i de gestió per als serveis interiors o d'àmbit autonòmic de transport de viatgers a la xarxa d'alta velocitat (els anomenats AVE regional).

El procés de liberalització dels serveis ferroviaris i la futura disminució de la quota de participació dels operadors públics estatals en la gestió dels serveis pot propiciar també una major presència de les entitats subestats en la gestió, mitjançant operadors vinculats o de caràcter mixt públic-privat.

Finalment el ritme de la liberalització dels serveis ferroviaris pel que fa al transport de persones, presenta encara nombroses incògnites, tot i que en l'escenari 2010-2015, aquest procés hauria de restar plenament completat, de la mateixa manera que ho ha estat ja en el transport de mercaderies.

9 · Àmbits de desplegament competencial

Per concloure i a mode de disseny del que podrien ser els àmbits futurs de desplegament competencial autonòmic sobre el ferrocarril, podem relacionar els següents:

1. Les infraestructures:

- L'ampliació de la xarxa pròpia ja existent.
- La creació de noves línies de titularitat autonòmica. En el cas de Catalunya els instruments de planificació d'infraestructures a mitjà i llarg termini es refereixen concretament als anomenats eix transversal ferroviari i línia orbital ferroviària.

- La transferència per part de l'Estat de línies o trams de línies que es segreguin de la xarxa ferroviària d'interès general per les seves característiques i vinculació exclusiva a serveis d'àmbit autonòmic.

2. Els serveis:

- L'àmbit més immediat de desplegament competencial, que en el cas de Catalunya està ja concretant-se, és el dels serveis de rodalies i regionals que es presten sobre la xarxa convencional o d'ample ibèric.

- En un segon escenari caldrà plantejar el desplegament competencial

sobre serveis interiors de transport de viatgers realitzats sobre les infraestructures d'altres prestacions: d'ample europeu i alta velocitat.

— I finalment, la dotació de nous serveis ferroviaris de viatgers o de mercaderies sobre la infraestructura pròpia (ja sigui de nova creació, o segregada i transferida per l'Estat).

Addenda

Amb posterioritat a la primera edició d'aquest text, ha estat dictada i publicada la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, que resol el recurs d'inconstitucionalitat 8045/2006 plantejat per diputats del Partit Popular contra diferents preceptes de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Tots els preceptes relacionats amb les infraestructures i els serveis ferroviaris esmentats anteriorment han estat declarats constitucionals.

L'article 140.6, relatiu a la competència exclusiva sobre infraestructures de les quals és titular i a la participació en la planificació i gestió de les infraestructures de titularitat estatal al seu territori, mereix un judici positiu ja que la participació, qüestionada en el recurs, es produeix en els termes previstos a la normativa estatal, per la qual cosa seria aquesta la que determini si és procedent aquesta participació i, si escau, la seva modalitat i abast.

Pel que fa als apartats 2 i 3 de l'article 169, el Tribunal entén que s'ajusten també a l'ordre constitucional. En el primer cas, atès que l'informe previ de la Generalitat, que el recurs qüestionava, es justifica per la transició competencial que implica una integració de línia ferroviària, i que l'informe és preceptiu però no vinculant, i es correspon perfectament amb el principi de coordinació que ha de presidir les relacions entre Estat i comunitat autònoma. El Tribunal es remet a la STC 118/1996 de 27 de juny per recordar que és contrari al sistema de distribució competencial la imposició unilateral de la integració a la xarxa nacional de línies i serveis de competència exclusiva de la CA sense comptar amb la seva participació.

En el segon cas, ja que el precepte que preveu la participació autonòmica en l'establiment de serveis ferroviaris que garanteixin la comunicació amb d'altres CA o amb el trànsit internacional no atribueix a la Generalitat cap facultat de decisió sobre l'establiment de serveis de competència estatal ni imposa cap mecanisme que condicioni l'exercici d'aquestes competències estatals.

Amb posterioritat a la realització del seminari i també a la data d'efectivitat de la transferència dels serveis de rodalia de Barcelona a la Generalitat, durant la segona quinzena d'octubre de 2010, ha estat fet públic l'acord polític assolit entre ambdues institucions per a la transferència dels serveis regionals de transport de viatgers sobre la xarxa convencional íntegrament desenvolupats a Catalunya.

L'acord fa explícita la voluntat d'ampliar els efectes de l'anterior sobre transferència dels serveis de rodalies de Barcelona, materialitzat al RD 2034/2009 de 30 de desembre, adscriuint aquests serveis regionals a l'organització del servei de rodalies de titularitat de la Generalitat. La data prevista de traspass efectiu serà la del dia 1 de gener de 2011 i es fixa en dates anteriors la realització de les operacions jurídicoadministratives prèvies i necessàries per fer-lo possible. Per tant, als serveis de rodalies ja transferits s'afegiran, seguint el mateix model, els anomenats serveis regionals que transcorren íntegrament per l'àmbit territorial de Catalunya i es presten també sobre infraestructures d'ample ibèric de titularitat estatal, i s'assoleix així la transferència integral dels serveis ferroviaris interiors de transport de persones a Catalunya sobre infraestructura ferroviària d'ample ibèric, d'acord amb les previsions de l'art. 169.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

De la transferència resten exclosos els serveis ferroviaris d'àmbit català que es desenvolupen sobre la denominada xarxa d'altres prestacions i alta velocitat, i que desenvolupats ja en el corredor Lleida-Camp de Tarragona-Barcelona s'estendran a l'eix Barcelona-Girona-Figueres que es completi la construcció de la infraestructura d'ample internacional i altres prestacions al territori català.

LA GESTIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL LITORAL¹

MARÍA ZAMBONINO PULITO

*Profesora titular de Derecho Administrativo,
Universidad de Cádiz*

SUMARIO: I. Introducción. II. La diversidad de infraestructuras y de régimen jurídico aplicable como consecuencia del reparto constitucional y estatutario de competencias. 1. Delimitación de las competencias estatales y autonómicas en materia de infraestructuras. 2. La concreción de las competencias estatales y autonómicas por la legislación estatal. 2.1. La delimitación por el legislador estatal del sistema de distribución de competencias. 2.2. Los criterios definidores del interés general en la legislación estatal de infraestructuras. 3. Los puertos de competencia autonómica. Problemática competencial específica. III. Infraestructuras en el litoral: la necesidad de articular las competencias sobre infraestructuras y en materia de ordenación del territorio con el título de intervención estatal que supone la titularidad del dominio público marítimo-terrestre. 1. Titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre. 1.1. Delimitación del dominio público marítimo-terrestre. a) Definición de los bienes de dominio público marítimo-terrestre relacionados en el art. 132.2 CE. b) Bienes del demanio marítimo-terrestre por determinación de la Ley de Costas. 1.2. Consecuencias de la atribución de la titularidad demanial. 1.3. Limitaciones de usos impuestas por la legislación de costas. a) En los espacios de dominio público marítimo-terrestre. b) En los espacios contiguos al demanio marítimo-terrestre. 2. Las competencias autonómicas de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo. Especial referencia a los Estatutos catalán y andaluz. 3. Técnicas de coordinación de competencias y potestades demaniales. El supuesto de la adscripción. IV. La gestión de las infraestructuras de competencia autonómica que se ubican en el litoral. 1. Las infraestructuras de competencia de las Comu-

¹ Este trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto de Investigación «Litoral y desarrollo sostenible en el marco del Derecho Administrativo» (SEJ2007-66260), subvencionado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

nidades Autónomas como bienes de dominio público autonómico. 2. Mecanismos para la integración de las políticas sectoriales que convergen en el litoral: la gestión integrada del litoral. 3. La explotación de las infraestructuras autonómicas en el litoral: limitaciones impuestas por la legislación de costas. 3.1. La utilización de las infraestructuras ubicadas en el litoral para usos distintos a los que les son característicos: acceso público, usos comerciales y de ocio, pesqueros y residenciales. 3.2. Gestión indirecta de las infraestructuras autonómicas ubicadas en dominio público marítimo-terrestre. a) La concesión y el canon de aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. b) La temporalidad. Problemática específica del plazo en las concesiones de puertos. V. La participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de infraestructuras de competencia del Estado en el litoral: ¿competencias de las Comunidades Autónomas en relación a infraestructuras estatales? 1. La asunción de funciones inherentes a la gestión de infraestructuras estatales en los nuevos Estatutos. 1.1. Competencia de ejecución en relación a los puertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa. 1.2. Funciones en cuyo desarrollo participa la Comunidad Autónoma. 2. Las funciones atribuidas a las Comunidades Autónomas para participar en la gestión de infraestructuras por el legislador estatal. VI. Bibliografía relacionada con las infraestructuras en el litoral. VI. Abreviaturas utilizadas.

I • Introducción

Un planteamiento de la problemática del régimen jurídico de gestión de las infraestructuras en el litoral pasa, necesariamente, por una revisión de las implicaciones que la ubicación de estas infraestructuras comporta. No es indiferente, para el ordenamiento jurídico, el que se emplacen en el litoral, puesto que éste es objeto de una especial protección que va a impregnar todo su régimen de gestión. Importa, desde la perspectiva del Estado autonómico, delimitar de qué infraestructura se trate, pues no es lo mismo, desde el punto de vista de la articulación de mecanismos que integren las políticas sectoriales, que se haga referencia a una infraestructura de competencia estatal o de competencia autonómica. En el primer caso, el riesgo de conflicto —y, por tanto, la necesidad de coordinación— disminuye, pues es el Estado el titular del dominio público marítimo-terrestre que se pretende proteger. En este supuesto, no obstante, surgen las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que

también es necesario establecer mecanismos de coordinación. Siendo la infraestructura de competencia autonómica, ésta debe articularse con la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre. Se trata de conflictos típicos en nuestra Jurisprudencia que han encontrado vías de solución no siempre satisfactorias desde el punto de vista autonómico. Con todo, en este segundo supuesto de infraestructuras autonómicas la consecución de una gestión integrada del litoral encuentra mayores posibilidades, si bien estamos todavía lejos de poder afirmar que exista una apuesta en este sentido en todas las Comunidades Autónomas costeras.

En las siguientes páginas se abordan las cuestiones apuntadas, para lo cual se ha partido del estudio de la legislación sectorial de las infraestructuras que más comúnmente pueden consumir litoral. De entre ellas, lógicamente, se ha prestado especial consideración a las que, por tener necesariamente que ubicarse en el litoral, son características de éste: los puertos.

En el momento actual no puede emprenderse un estudio sobre estas cuestiones que desconozca las implicaciones de las recientes reformas estatutarias. En este sentido, debe adelantarse que los Estatutos catalán y andaluz avanzan en el planteamiento y, partiendo del asentamiento de sus competencias típicas en materia de infraestructuras, expresan lo que a mi modo de ver son nuevas aspiraciones por participar también en la gestión de las infraestructuras estatales que se ubiquen en sus respectivos territorios. La respuesta del ordenamiento jurídico positivo a estas aspiraciones es, por el momento, insuficiente para satisfacer lo que entiendo como una progresión en la concepción de la descentralización política, hasta ahora dirigida en un único sentido que se anuncia, al menos eso se pretende, como bidireccional, y que el Tribunal Constitucional, en la STC 31/2010, de 28 de junio, no ha cuestionado.

II · La diversidad de infraestructuras y de régimen jurídico aplicable como consecuencia del reparto constitucional y estatutario de competencias

1 · Delimitación de las competencias estatales y autonómicas en materia de infraestructuras

Las competencias en materia de infraestructuras se encuentran compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta compartición

se refiere a la materia, que se reparte por razón del interés general o autonómico de la infraestructura o del ámbito espacial —supraautonómico o no— sobre el que se asiente. En lo que hace a las funciones inherentes a la misma, la competencia, sin embargo, se atribuye en exclusiva al Estado o a la Comunidad Autónoma, de modo que a la entidad competente corresponde tanto la legislación como la ejecución.

En el marco prefigurado por la Constitución, el art. 148 CE permite la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias en materia de obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio (148.1.4 CE), y de puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, de los que no desarrollen actividades comerciales (art. 148.1.6 CE). Por otro lado, el art. 149 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en relación a los puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE), los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21 CE) y las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE), constituyendo por tanto el descrito el límite para que las Comunidades Autónomas asuman competencias en las materias mencionadas.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía han atribuido a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva —lo que implica la atribución de funciones legislativas y ejecutivas— en relación a las infraestructuras de transporte y las obras públicas que no tengan la calificación de interés general, asumiéndose asimismo la competencia en relación a las vías de transporte cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Así, en materia de puertos, aeropuertos y helipuertos, todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas costeras han asumido la competencia exclusiva en relación a los que no sean de interés general.² La competencia sobre infraestructuras que con mayor detalle se contempla tanto en la Constitución como en los Estatutos es, precisamente, la relativa a los puertos, haciéndose referencia a las distintas tipologías de instalaciones, como son los puertos de refugio, los deportivos y los puertos no comerciales, e incluso, en algún caso, a los puertos pesqueros.³ En relación a

2 Arts. 140.1 EA Cataluña, 64 EA Andalucía, 10 EA País Vasco, 49 EA Valencia, 30 EA Baleares, 27 EA Galicia, 10 EA Murcia, 30 EA Canarias, 10 EA Asturias. 24 EA Cantabria.

3 *Vid.*, sobre competencias en materia de puertos, ESCRIBANO COLLADO, P., «Las competencias

estos últimos, no obstante, la competencia se asume con alcance diverso, puesto que en los Estatutos gallego y andaluz tal asunción lo es respecto de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, y en el Estatuto de Canarias se asume la competencia exclusiva.⁴ A la vista de la definición de puerto pesquero aportada por la legislación estatal de puertos, a la que como se verá seguidamente ha de estarse para determinar el exacto alcance de las competencias autonómicas, podemos adelantar que las Comunidades Autónomas ostentan la competencia exclusiva en relación a los puertos pesqueros, tal y como se ha hecho de manera expresa en el Estatuto canario e implícitamente en el resto de los Estatutos de Autonomía al asumir, en el marco de lo dispuesto en el art. 148.1.6 CE, la competencia en relación a los puertos que no desarrollen actividades comerciales, pues, por expresa determinación de la LPEMM, los puertos pesqueros tienen la consideración de puertos no comerciales.⁵

Por lo demás, el Estatuto catalán —y en alguna medida también el balear— ha detallado las funciones que comprende la competencia en materia de puertos, aeropuertos y helipuertos, delimitando su alcance: a) el régimen jurídico, la planificación y la gestión de todos los puertos y aeropuertos, instalaciones portuarias y aeroportuarias, instalaciones marítimas menores, estaciones terminales de carga en recintos portuarios y aeroportuarios y demás infraestructuras de transporte; b) la gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones dentro de los recintos portuarios o aeroportuarios; c) el régimen económico de los servicios portuarios y aeroportuarios, especialmente las potestades tarifaria y tributaria y la percepción y la recaudación de todo tipo de tributos y gravámenes relacionados con la utilización de la infraestructura y del servicio que presta; d) la delimitación de

de las Comunidades Autónomas en materia de puertos», RAP, 100-102, Vol. III (1983), p. 2326; NAVAJAS REBOLLAR, M., *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial Pons, 2000; ALMAZÁN GÁRATE, J. L., *El régimen jurídico de los puertos del Estado*, 2006, Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; ZAMBONINO PULITO, M., *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

4 Arts. 28.6 EA Galicia, 48.4 EA Andalucía y 30.22 EA Canarias.

5 El art. 3.4 LPEMM, tras determinar que no son puertos comerciales, define a los puertos pesqueros como los destinados exclusiva o fundamentalmente a la descarga de pesca fresca desde los buques utilizados para su captura, o a servir de base de dichos buques, proporcionándoles algunos o todos los servicios necesarios de atraque, fondeo, estancia, avituallamiento, reparación y mantenimiento.

la zona de servicios de los puertos o los aeropuertos, y la determinación de los usos, equipamientos y actividades complementarias dentro del recinto del puerto o aeropuerto o de otras infraestructuras de transporte, respetando las facultades del titular del dominio público.⁶ Por su parte, el art. 30.7 EA Baleares atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para la delimitación de las zonas de servicios de los puertos y aeropuertos de su competencia.

En materia de carreteras y ferrocarriles, los Estatutos de la mayoría de las Comunidades Autónomas costeras han asumido la competencia residual en el marco del art. 149.1.CE, haciendo referencia a los de su titularidad, a los que discurran íntegramente por el territorio autonómico o a los que no sean de titularidad del Estado.⁷ Nuevamente es el Estatuto catalán el que aporta en detalle las funciones inherentes a la competencia exclusiva asumida en relación a su red viaria, determinando que dicha competencia incluye, en todo caso: *a)* la ordenación, planificación y gestión integrada de la red viaria de Cataluña; *b)* el régimen jurídico y financiero de todos los elementos de la red viaria de los que es titular la Generalitat; *c)* la conectividad de los elementos que integran la red viaria de Cataluña entre ellos o con otras infraestructuras del transporte u otras redes (art. 140.5 EA Cataluña).

Finalmente, en materia de obras públicas, en los Estatutos de las Comunidades Autónomas costeras se ha asumido la competencia exclusiva en relación a las obras públicas de interés autonómico por no tener la calificación legal de interés general del Estado o que no afecten a otros territorios,⁸ especificándose, en los casos andaluz y catalán, que dicha competencia comprende la planificación, construcción y financiación de la obras públicas.⁹

⁶ Art. 140.1 EA Cataluña.

⁷ Arts. 49 EA Valencia, 30.5 EA Baleares, 10.32 EA País Vasco, 27 EA Galicia, 10.1.4 EA Murcia, 30.4 EA Canarias, 10.1.5 y 9 EA Asturias, 24.6 EA Cantabria, 64.1.1 y 7 EA Andalucía, y 140.5 y 6 EA Cataluña.

⁸ Arts. 49. EA Valencia, 30.4 EA Baleares, 10.33 EA País Vasco, 27.7 EA Galicia, 10.1.3 EA Murcia, 30.17 EA Canarias, 10.1.4 EA Asturias, 24.5 EA Cantabria.

⁹ Arts. 148.1 EA Cataluña y 56 EA Andalucía.

2 · La concreción de las competencias estatales y autonómicas por la legislación estatal

2.1 · La delimitación por el legislador estatal del sistema de distribución de competencias

Muchos de los conflictos que se han producido en relación al sector de infraestructuras han tenido lugar, precisamente, debido a la delimitación que el legislador estatal, al definir el alcance de su competencia, realiza de la competencia autonómica. Ello porque en todos estos supuestos el criterio delimitador de las competencias no se define ni en la Constitución ni en los Estatutos, sino en un momento posterior, mediante una norma con rango de ley que, en lo que respecta a la concreción del ámbito específico de las competencias estatales puede remitirse, incluso, a una norma de naturaleza reglamentaria. Han sido exponentes en este sentido las Sentencias del Tribunal Constitucional que se han dictado en materia de puertos y aeropuertos.¹⁰ Correspondiendo al Estado la competencia exclusiva en relación a los de interés general, la concreción de las competencias estatales y la delimitación de la competencia autonómica tienen lugar mediante dos operaciones distintas. Por una parte, se fijan los criterios generales que determinen las calificaciones de las infraestructuras como de interés general, para cuyo establecimiento será necesaria una norma con rango de ley, de forma que se garantice la generalidad en todo el territorio nacional.¹¹ De otro lado, y en un momento posterior, habrán de realizarse las concretas calificaciones que determinen específicamente qué aeropuertos o puertos son de interés general al amparo de los anteriores criterios. Estas calificaciones no requieren, sin embargo, rango de ley formal, tal y como se ha mantenido por las SSTC 68/1984 (referente a aeropuertos), 7/1985 y 12/1985, que rechazan la doctrina de la incompetencia por insuficiencia de rango.¹² Esta doctrina

10 *Vid.*, BERMEJO VERA, J., «El “interés general” como parámetro de la Jurisprudencia Constitucional», RVAP n.º 10 (1984), pp. 121 y 132.

11 «Lo que pertenece al interés de cada instancia de poder es una decisión del legislador que la adopta creando títulos competenciales» (STC 16 noviembre 1981).

12 En la primera de ellas, además, se afirma que es éste el momento —y no aquel en el que se fijan los criterios para esta calificación— en el que se realiza el efectivo reparto de competencias, puesto que al calificar un determinado aeropuerto como de interés general se están distribuyendo competencias, aun siendo una norma inferior a la ley.

se reiteró en la STC 40/1998, de 19 de febrero, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LPEMM. Para el Tribunal Constitucional, el legislador estatal debe proceder a una interpretación de los límites y alcance de su propia competencia, de manera que, para regular el ejercicio de las competencias en materia de puertos, *el Estado pueda legítimamente partir de unas nociones o determinaciones previas, sin que este tipo de definiciones suponga, por sí solo y sin otra circunstancia, vulneración alguna de competencias de las Comunidades Autónomas*. Y es el legislador estatal *por la lógica de las cosas* a quien corresponde, según la STC 40/1998, determinar qué puertos son de titularidad estatal y cuáles no, siempre que la concreción no resulte artificial o conlleve efectos *no queridos por el Constituyente*.¹³

En definitiva, es la legislación estatal la que en último extremo delimita la competencia autonómica por la vía negativa de definir el alcance de la competencia del Estado, de acuerdo con la Jurisprudencia constitucional a la que se ha hecho alusión. Veamos cómo tiene lugar esta delimitación en la legislación estatal de infraestructuras.

2.2 · Los criterios definidores del interés general en la legislación estatal de infraestructuras

En materia de puertos, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, establece los criterios generales que conforman el concepto de puerto de interés general en el art. 5 LPEMM, precepto en el que también determina el procedimiento para los cambios de calificación, que lógicamente pasan por la desaparición de las circunstancias enumeradas en el art. 5 LPEMM y que justificaban la calificación

¹³ *Del conjunto de normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de puertos puede extraerse, sin forzar los conceptos empleados en las mismas y dentro siempre de los límites constitucionales, más de una interpretación, y a este Tribunal no le corresponde señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente (STC 227/1988, fundamento jurídico 13.º). Esta labor es propia del legislador; correspondiendo, eso sí, a este Tribunal garantizar que dichas definiciones no impliquen en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias, ya sea porque resulten completamente artificiales, no respetando la imagen que de los distintos conceptos existe en la conciencia social, ya sea porque a tales conceptos se anuden consecuencias no queridas por el constituyente*. En el mismo sentido, STC 239/2002, de 11 de diciembre.

como de interés general, correspondiendo la competencia para la aprobación de dichos cambios al Consejo de Ministros, mediante Real Decreto y previa audiencia de la Comunidad Autónoma respectiva, en su caso de las Comunidades Autónomas afectadas de forma relevante por la zona de influencia comercial del puerto y de los Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicios del puerto. En correspondencia con ello, en la legislación autonómica de puertos se señalan genéricamente como de competencia autonómica las instalaciones náuticas que no sean de interés general y que se definen en los arts. 1.2 LP Cataluña; 1 y 2 LP Murcia; 2, 3 y 4 LP Canarias; 2 y 3 LP Canarias; 3 y 4 LP Baleares y 4 Decreto 79/1989, de 30 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-Deportivas de la Comunidad Valenciana.

Para las carreteras, la definición de las estatales y los criterios generales para su calificación como tal se establecen en el art. 4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras. A tal efecto el precepto citado define como carreteras estatales las *integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma*, estableciendo a continuación los criterios que definen a un itinerario como de interés general. En este marco, la legislación autonómica de carreteras ha utilizado la combinación de dos criterios para definir las carreteras de su competencia: un criterio territorial (que el itinerario de la carretera esté comprendido íntegramente en el territorio autonómico) y un criterio residual (que la carretera no sea de titularidad estatal).¹⁴ Por su parte, el art. 1 del Decreto Legislativo 2/2009, de 25 agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña, utiliza exclusivamente el criterio residual (*es objeto de esta Ley la regulación de las carreteras de Cataluña no reservadas a la titularidad del Estado, mediante el establecimiento de los instrumentos necesarios para garantizar su adecuada ordenación, funcionalidad y protección*). Por lo demás, los cambios de titularidad, contemplados en el art. 4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, pueden producirse por mutuo acuerdo de las administraciones públicas interesadas, en cuyo caso se formalizan mediante Real Decreto dictado a propuesta del Ministro competente.

¹⁴ En este sentido arts. 1 Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia, 2 Ley 6/1991, de 27 marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, 1 Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras de Cantabria, 1 Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias, 3 Ley 8/2001, de 12 julio, de Carreteras de Andalucía.

Por su parte, la Red Ferroviaria de Interés General, de acuerdo con lo establecido en el art. 4 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, está integrada por las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado, o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte, como las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas Comunidades Autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional. La inclusión o exclusión de infraestructuras ferroviarias en dicha Red requiere el informe de las Comunidades Autónomas afectadas, salvo que discurra íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma, sin conexión con el resto de la Red, en cuyo caso, la inclusión requiere el consentimiento previo de la Comunidad Autónoma afectada. Es, en esencia, el criterio residual el que preside la definición de las infraestructuras ferroviarias en la Ley 4/2006, de 31 de marzo, Ferroviaria de Cataluña y en la Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía, al incluir en el Sistema Ferroviario de Cataluña y en las de Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía, respectivamente, las infraestructuras ferroviarias de titularidad de la Comunidad Autónoma.

En materia de aeropuertos, el art. 1 del Real Decreto 2858/1981, de 27 noviembre, de calificación y gestión de los aeropuertos civiles, establece los criterios para la calificación de los aeropuertos como de interés general, habilitando el art. 5 de la Ley 21/2003, de 7 julio, de Seguridad Aérea, al Ministro de Fomento para proceder a las concretas calificaciones. En su virtud, el art. 1 de la Ley 14/2009, de 22 julio, de Aeropuertos y helipuertos de Cataluña, define, como infraestructuras aeroportuarias de competencia de la Generalitat los aeropuertos carentes de la consideración de interés general y el resto de infraestructuras aeroportuarias situadas en el territorio de Cataluña.

Finalmente, en materia de obras de interés general en el litoral la LC ha determinado, directamente y sin establecimiento previo de criterios generales, las obras que tienen la calificación de interés general y que, por tanto, son de la competencia de la Administración del Estado: a) las que se consideren necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren; b) las de creación, regeneración y recuperación de playas; c) las de acceso público al mar no previstas en el planeamiento ur-

banístico; d) las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas; e) las de iluminación de costas y señales marítimas.

3 · Los puertos de competencia autonómica. Problemática competencial específica

En materia de infraestructuras portuarias una de las cuestiones que han generado mayores conflictos competenciales ha sido la relativa al alcance de la competencia autonómica, toda vez que los conceptos constitucionales se han definido, tal y como ha ocurrido en relación a otras infraestructuras, por la legislación estatal. Junto a ello, otro problema que ha debido resolverse es el relativo a la competencia sobre cierto tipo de instalaciones, puesto que, en la práctica, un puerto es susceptible de muy diversos destinos, de modo que en muchas instalaciones portuarias se entremezclan y combinan varios tipos de utilizaciones (comerciales, pesqueras, deportivas) y, en otros, se ha debido diferenciar entre instalaciones portuarias y *puertos* propiamente dichos.

Los conflictos se han planteado en concreto en torno a las instalaciones náutico-deportivas ubicadas en puertos de interés general, y han dado lugar a un conjunto de Sentencias del Tribunal Constitucional,¹⁵ que ha adoptado soluciones que a continuación sintetizamos y que son extensibles a situaciones que pudieran plantearse en torno a otro tipo de instalaciones (v.gr. dársena de refugio en puertos de interés general). El Tribunal Constitucional parte, para determinar la competencia en torno a las instalaciones no comerciales en puertos de interés general, del respeto al principio de unidad de gestión del puerto, considerando que ésta no puede verse interferida por una pretendida competencia autonómica en relación a una dársena ubicada en el puerto con un destino distinto al principal de éste. A tal efecto, el Tribunal distingue entre dos situaciones diferenciadas según que la zona de-

¹⁵ Se trata de las SSTC 40/1998, de 19 de febrero; 193/1998, de 1 de octubre; 226/1998, de 26 de noviembre, que resolvieron, respectivamente, los recursos contra la LPEMM, contra la Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andalucía (actualmente derogada y que declaraba la titularidad autonómica en relación a las instalaciones náutico-deportivas situadas en los puertos de interés general) y contra el otorgamiento de una concesión al Ayuntamiento de Gelves en relación a una zona deportiva dentro del puerto de interés general de Sevilla.

portiva —en el caso— se encuentre en la zona de servicio portuario en sentido estricto o no, considerando que las primeras, en base al principio de unidad de gestión, deben ser gestionadas por la Autoridad Portuaria, correspondiendo la competencia a la Comunidad Autónoma en otro caso. El Tribunal se afanará en buscar un criterio objetivo definidor de esa zona de servicio en sentido estricto, identificándola con aquellos espacios bañados por aguas de la Zona I o interior.¹⁶ De ahí que al Estado le corresponda la competencia en relación a las zonas deportivas situadas en el espacio portuario bañado por aguas de la Zona I y a las Comunidades Autónomas aquellas situadas en espacios bañados por aguas de la Zona II. Ahora bien, como el propio Tribunal Constitucional aclara, la asunción efectiva de la competencia por parte de la Comunidad Autónoma requiere de un acto formal mediante el que se reclame la titularidad de la zona deportiva, por lo que cabe mantener que, ante la falta de reclamación de la Comunidad Autónoma, las zonas náutico-deportivas en Zona II son de competencia del Estado, gestionándose por la Autoridad Portuaria.

A estas zonas, sin embargo, no se hace mención en los Estatutos de Autonomía.

Existe, por lo demás, otro tipo de instalaciones portuarias cuya titularidad también ha sido discutida, habiéndose resuelto la cuestión por parte del Tribunal Constitucional en favor de la Administración del Estado. Se trata de las denominadas instalaciones menores, esto es, las instalaciones marítimas que no llegan a reunir las condiciones necesarias para ser calificadas jurídicamente como puertos.

Respecto a este tipo de instalaciones, el art. 110, b) LC atribuye a la Administración del Estado la competencia relativa a la gestión del dominio público marítimo-terrestre... *y en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar; así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo*. Sin embargo, la actualmente derogada Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andalu-

16 El Tribunal Constitucional utilizará, pues, la diferenciación de las aguas incluidas en la zona de servicio que se contenía en el art. 15.3 LPEMM, actualmente sustituido por el art. 96 de la LREP, que distingue entre la Zona I, o interior de las aguas portuarias, que abarcará las aguas abrigadas naturalmente que comprendan las dársenas destinadas a operaciones portuarias, incluyendo las zonas necesarias para maniobras de atraque y reviro, y los espacios de agua incluidos en los diques de abrigo, y la Zona II, o exterior, que comprenderá el resto de las aguas.

cía consideró las denominadas *instalaciones ligeras náutico-deportivas* como instalaciones de titularidad autonómica. La STC 193/1998, de 1 de octubre, al respecto, declaró la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de Puertos Deportivos de Andalucía en los que se mantenía tal titularidad, fundamentando tal declaración en la previa consideración de la plena constitucionalidad del art. 110.b) LC por parte de la STC 149/1991.¹⁷ De ahí que la STC 193/1998 entendiese inaceptable que la ley andaluza pretendiera extender el ámbito de la competencia autonómica en materia de puertos deportivos a cualquier varadero o pantalán por el hecho de que los mismos pudieran ser susceptibles de algún tipo de utilización náutico-deportiva, pues, para el Tribunal Constitucional, es claro que no se trata de verdaderos puertos. Se trata, pues, a juicio del Alto Tribunal, de meras utilidades del dominio público marítimo-terrestre.

Cuestión distinta es que la instalación alcance las condiciones de infraestructura para pasar de ser considerada como tal a ser calificada como *puerto*, en cuyo caso, nada obsta, según el propio Tribunal Constitucional, al cambio de titularidad.¹⁸ Y en la misma línea cabe citar a la STC 40/1998, la cual tras declarar la inconstitucionalidad del art. 4 LPEMM, relativo a las «instalaciones marítimas», precisó que ello *en nada afecta a la competencia del Estado sobre las instalaciones menores a que se refiere el art. 110, b), in fine, de la Ley de Costas, así como a la posibilidad de controlar, mediante la adscripción de espacios de dominio público marítimo-terrestre prevista en el art. 49.1 de la misma Ley y en el art. 16 LPMM que lo que*

17 Resta considerar, por último, la licitud de la previsión concerniente a las concesiones de obras fijas en el mar y de instalaciones marítimas menores que no forman parte de un puerto o estén adscritas al mismo respecto de la cual resulta poco dudosa la existencia de competencia estatal. Es obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar y que, excluida la competencia sobre puertos no afectada por esta previsión, las restantes competencias sectoriales asumidas por las Comunidades Autónomas (pesca, agricultura, etc.), no dispensa a quienes realizan estas actividades de la necesidad de obtener la correspondiente concesión demanial cuando la realización de las mismas implica la ocupación del dominio público marítimo-terrestre y, a fortiori, la del mar territorial.

18 Añade la STC 193/1998 que, con independencia de ello, es obvio que si en determinados supuestos concretos las instalaciones marítimas menores, por la entidad de las mismas o por la relevancia de la utilización náutico-deportiva que en ella se realizare, fueran susceptibles fácticamente de asimilarse a un puerto deportivo, siempre será posible iniciar las actuaciones de cooperación interadministrativa que, en su caso, pudieran conducir al cambio de calificación de las instalaciones correspondientes, con el consiguiente cambio de titularidad de las mismas, tras su calificación como puerto deportivo.

por las Comunidades Autónomas se denomina puerto reúne las características propias de éstos y no se trata de simples instalaciones marítimas menores de competencia estatal.

Sin embargo, debe tenerse presente que, con los primeros traspasos de servicios que se realizaron en materia de puertos se transfirieron, entre otras instalaciones portuarias, instalaciones menores; de ahí que muchas Comunidades Autónomas costeras estén desarrollando sus competencias en torno a estas instalaciones, respecto de las cuales el propio Tribunal Constitucional reconoce la competencia autonómica (STC 40/1998). La contradicción, desde nuestro punto de vista, es evidente. Las mismas instalaciones son consideradas de competencia autonómica o estatal en función de que hayan sido objeto de traspaso efectivo o no, sin argumentarse razones que justifiquen por qué en un caso se consideraron implícitas en la competencia autonómica en materia de puertos y en otros no.

Como ya expusimos en su momento,¹⁹ existen razones suficientes para mantener la competencia autonómica en torno a este tipo de instalaciones. Cuestión distinta es que el Tribunal Constitucional lo haya entendido así. Y, en este sentido, debemos señalar que el art. 140.1.a EA Cataluña, por más que nos parezcan sus contenidos justificados, choca con la citada doctrina constitucional, al determinar, entre las funciones inherentes a la competencia exclusiva en materia de puertos, las relativas al régimen jurídico, la planificación y la gestión de las instalaciones marítimas menores.²⁰ Esta contradicción no se daría, sin embargo, en relación a las instalaciones marítimas menores que en su día fueron transferidas a la Generalitat.

En definitiva, el objeto de la competencia autonómica serían los puertos no comerciales, entre los que se incluyen los de refugio y los deportivos; los puertos comerciales que no sean de interés general y las zonas no comerciales en puertos de interés general situadas en la Zona II cuya titularidad haya sido reclamada por la Comunidad Autónoma correspondiente. A estas instalaciones habría que unir las instalaciones marítimas menores

¹⁹ *Puertos y costas. Régimen jurídico de los puertos deportivos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

²⁰ Aunque, como posteriormente se expondrá, la competencia asumida en materia de gestión del dominio público marítimo-terrestre supondrá la asunción de funciones de ejecución en relación a este tipo de instalaciones, pues, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, se trata de utilizaciones del dominio público marítimo-terrestre que por tanto entran dentro de las competencias de la Generalitat. El alcance de tal competencia, indudablemente, es menor que si se entendiera incluida en la competencia en materia de puertos, en cuyo caso, la Comunidad Autónoma contaría con competencias legislativas y de ejecución.

que hayan sido transferidas. La Comunidad Autónoma sería por tanto la titular de estas instalaciones portuarias que, por otra parte, se asientan inescindiblemente en dominio público de titularidad estatal.

III · Infraestructuras en el litoral: la necesidad de articular las competencias sobre infraestructuras y en materia de ordenación del territorio con el título de intervención estatal que supone la titularidad del dominio público marítimo-terrestre

Las diferentes tipologías de infraestructuras pueden, obviamente, ubicarse en espacios de dominio público marítimo-terrestre, lo que obliga a articular la competencia material relativa a la infraestructura de que se trate en cada caso, con las potestades inherentes a la titularidad demanial que, por expreso mandato del art. 132 CE, corresponde al Estado.

Varias cuestiones deben despejarse en este punto. En primer término ha de delimitarse el ámbito físico en el que el Estado puede desplegar las potestades inherentes a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, de modo que quede delimitado el espacio sobre el que necesariamente han de articularse el ejercicio de dichas potestades y el de las competencias sectoriales en materia de infraestructuras. Junto a ello, se hace necesario conocer el exacto alcance que la atribución de la titularidad de dominio público marítimo-terrestre comporta, a efectos de dicha articulación. La defensa del dominio público marítimo-terrestre, en fin, implica que su legislación reguladora haya introducido, en lo que hace a los usos posibles del dominio público marítimo-terrestre, medidas de carácter proteccionista que habrán de observarse por la legislación de infraestructuras.

Pero la protección del dominio público marítimo-terrestre, para que sea efectiva, requiere de medidas que se apliquen en los terrenos colindantes a dicho dominio público. Al efecto, la legislación de costas introduce determinaciones que afectan a los terrenos adyacentes al dominio público marítimo-terrestre que deben ser tomadas también en consideración por la entidad competente en materia de infraestructuras.

En la franja del litoral, además, las Comunidades Autónomas están llamadas a ejercer sus competencias en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo, por lo que la complejidad competencial se intensifica, puesto que en esta zona están llamadas a articular sus potestades y compe-

tencias la Administración titular del dominio público marítimo-terrestre (Estado), las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (Comunidades Autónomas y entidades locales), la Administración competente en la infraestructura de que se trate (Estado o Comunidades Autónomas, según corresponda). A ello debemos añadir las novedades que representa la nueva consideración de las competencias en materia de ordenación del litoral que introducen algunos de los Estatutos recientemente reformados.

De todas estas cuestiones nos ocupamos en esta parte del trabajo.

1 · Titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre

De acuerdo con el art. 132.2 CE *son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*

1.1 · Delimitación del dominio público marítimo-terrestre

La delimitación de cuáles sean estos bienes merecedores de la especial protección que el demanio comporta es una tarea que corresponde al legislador. Sin embargo, el legislador está condicionado por la propia Constitución, la cual ha impuesto a aquel que determinados bienes, que precisamente integran el denominado dominio público marítimo-terrestre, son en todo caso de dominio público y de titularidad estatal.

La demanialización de los bienes mencionados por el art. 132.2 CE no era suficiente para paliar la situación en la que se encontraba nuestro litoral en 1988, que, sometido a una intensa especulación y degradación, necesitaba de una regulación más concreta y protectora de la que pudiera proporcionar la entonces vigente Ley de Costas, de 26 de abril de 1969. Para cubrir este objetivo se publica la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), que deroga a la anterior, y es desarrollada un año más tarde por su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (RC).²¹

²¹ De la legislación de costas es supletoria la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP).

En el contexto que se ha indicado, no es de extrañar que la preocupación por las costas llevara al legislador de 1988 a elaborar una ley con un marcado carácter proteccionista que se manifiesta a lo largo de todo su articulado, en el cual son especialmente indicativos los preceptos que delimitan los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre.

El análisis de la delimitación que del demanio marítimo-terrestre lleva a cabo la LC ha de abordarse desde un doble punto de vista, puesto que, por una parte, la Ley asume la tarea de definir los bienes enumerados en el art. 132.2 CE, para que de esta manera no haya dudas acerca del exacto alcance de este precepto, pero, junto a ello, añade a la relación de bienes señalada en la Constitución otra serie de bienes que igualmente se integran en el dominio público marítimo-terrestre.

a) Definición de los bienes de dominio público marítimo-terrestre relacionados en el art. 132.2 CE

Bajo el concepto de ribera del mar (y de las rías), el art. 3 LC define la zona marítimo-terrestre y las playas.

La zona marítimo-terrestre se conceptúa como el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Concretamente, especifica el precepto que han de considerarse incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, todos aquellos terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.²²

Las playas se conceptúan como zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino u otras causas naturales o artificiales.

²² Como puede apreciarse, se acoge un concepto extensivo de zona marítimo-terrestre, que podría abarcar, en una interpretación literal del precepto, todos aquellos terrenos en los que en alguna ocasión, se haga sentir el mar. Tras las críticas doctrinales a estas imprecisiones, el RC vino a concretar que en las variaciones del nivel del mar no se tendrían en cuenta las que no se produjeran de forma secuencial (art. 4).

El mar territorial, por su parte, incluye las aguas interiores, su lecho y su subsuelo, según los define su legislación específica. Finalmente, la definición de los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental habrá de buscarse, igualmente, en su legislación específica. En estos últimos supuestos debe estarse a la definición de los espacios marítimos que se ha llevado a cabo a través de Convenios internacionales²³ y ha servido como marco a nuestro ordenamiento, constituido en este punto por la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial y la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre la zona económica del mar y sus playas. A estos efectos, los espacios marítimos, enumerados de tierra hacia el mar, son las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la alta mar y la zona. La soberanía del Estado ribereño se extiende hasta el límite exterior del mar territorial —así como al espacio aéreo, a su lecho y subsuelo—, existiendo derechos soberanos o jurisdicción en la zona contigua y en la zona económica exclusiva.²⁴ A partir del límite ex-

23 Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958, a la que España se adhiere el 25 de febrero de 1971, la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de 30 de abril de 1982, ratificada por Instrumento de 20 de diciembre de 1996 (BOE n.º 39, de 14 febrero 1997), en adelante Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

24 En el art. 1 de la Ley 10/1977, de 4 de enero se define el mar territorial como aquel adyacente a las costas españolas delimitado como sigue: el límite interior viene determinado por la línea de bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base recta que sean establecidas por el Gobierno —las líneas de base recta unen los puntos de referencia apropiados de la costa; el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, delimitó la línea interior de las aguas españolas—; el límite exterior viene determinado por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base recta. Por otra parte, cuando las costas de dos Estados sean adyacentes o se hallen situadas frente a frente, ninguno de dichos Estados tendrá derecho, salvo acuerdo en contrario, a extender su mar territorial más allá de una línea media cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mida la anchura del mar territorial de cada uno de esos Estados. No obstante, esta disposición no será aplicable cuando, por la existencia de derechos históricos o por otras circunstancias especiales, sea necesario delimitar el mar territorial de ambos Estados en otra forma (art. 15 UNCLOS). Las aguas interiores son las aguas marinas o no continentales que tienen su límite exterior en el mar territorial y en el interior de tierra firme, entrando en esta categoría los puertos y bahías cuyas costas pertenezcan a un solo Estado, lagos y ríos no internacionales, y mares interiores que pertenezcan igualmente a un solo Estado. La zona contigua, por su parte, tiene una extensión de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, y en ella el Estado ribereño podrá tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir y sancionar las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial (art. 3 UNCLOS). La zona económica, también denomi-

terior de la zona económica comienza la alta mar, que queda abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral.²⁵

nada «zona económica exclusiva» fue definida y regulada por la Ley 15/1978, de 20 de febrero, y comprende una franja de 200 millas náuticas de anchura, a contar desde el límite exterior del mar territorial. En ella el Estado ribereño tiene, por una parte, derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar; y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; y, por otra, jurisdicción con respecto al establecimiento, la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica marina y, lo que importa a efectos del presente trabajo, la protección y preservación del medio marino. La plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia. En ella el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales, sin que estos derechos afecten a la condición jurídica de las aguas suprayacentes ni a la del espacio aéreo situado sobre tales aguas (arts. 76 a 78 UNCLOS). Definiciones similares de las aguas interiores, del mar territorial, de la zona contigua y de la zona económica exclusiva pueden encontrarse en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que las delimita a los efectos de definir las distintas zonas de navegación. Sobre todo ello, *vid.*, GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y ANDRÉS SAEZ DE SANTAMARÍA, P., *Curso de Derecho internacional público*, Ed. Civitas, 7ª Edición, Madrid, 2002.

- 25 La libertad de la alta mar comprende, entre otras, la libertad de navegación, de sobrevuelo, de tender cables y tuberías submarinos, de construir islas artificiales y otras instalaciones permitidas por el derecho internacional, de pesca y de investigación científica (art. 87 UNCLOS). Los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional constituyen la denominada «zona» (art. 1.1 UNCLOS), definida como patrimonio común de la humanidad, y en la que ningún Estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos soberanos, ni apropiarse de parte de la misma o sus recursos. A partir de este límite, pues, el protagonismo en la protección del medio marino se deja a las instancias internacionales, concretamente a la denominada Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, cuyo régimen y funcionamiento se regulan en los arts. 156 ss. UNCLOS, y que se encuentra habilitada, en virtud del art. 145 UNCLOS, para establecer las normas, reglamentos y procedimientos apropiados para, entre otras cosas, prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y otros riesgos para éste, incluidas las costas, y la perturbación del equilibrio ecológico del medio marino, prestando especial atención a la necesidad de protección contra las consecuencias nocivas de actividades tales como la perforación, el dragado, la excavación, la evacuación de desechos, la construcción y el funcionamiento o mantenimiento de instalaciones, tuberías y otros dispositivos relacionados con tales actividades; y proteger y conservar los recursos naturales de la Zona y prevenir daños a la flora y fauna marinas.

b) Bienes del demanio marítimo-terrestre por determinación de la Ley de Costas

El art. 132.2 CE establece que serán bienes de dominio público estatal los que determine la ley. Esta remisión a la ley para la determinación de los bienes que integran el dominio público implica que no se está limitando la extensión del demanio marítimo-terrestre a los bienes que el art. 132.1 CE enumera, dejándose al legislador la posibilidad de ampliar dicha relación. Como se ha señalado, la LC ha hecho uso de esta habilitación, incluyendo los arts. 4 y 5 LC en el dominio público marítimo-terrestre los bienes que a continuación se señalan:

1. Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.

2. Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados de su ribera.

3. Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa.

4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.

5. Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo que fueran desafectados.

6. Los islotes en aguas interiores y mar territorial.

7. Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.

8. Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.

9. Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.

10. Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo que sean desafectados.

11. Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.

12. Las islas que formadas por causas naturales en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas,

salvo que las que sean de propiedad privada de particulares o de entidades públicas o procedan de la desmembración de ésta, en cuyo caso serán de dominio público su ZMT, playas y demás bienes que tengan este carácter según la relación anterior.

De la lectura de la anterior relación se puede apreciar cómo el legislador estatal ha optado por una concepción amplia del dominio público marítimo-terrestre, demanializando una serie de bienes que, con anterioridad a la LC, quedaban en manos de los particulares. Esta interpretación extensiva del concepto de dominio público marítimo-terrestre llevada a cabo por la LC, que alcanza también a la definición del dominio público marítimo-terrestre relacionado en la Constitución, persigue, según su propia Exposición de Motivos, la sustracción de estos bienes del tráfico jurídico privado, sometiéndolos, además, al especial régimen de protección que el dominio público comporta. La tendencia demanializadora de la legislación de costas ha sido objeto de duras críticas doctrinales.²⁶ Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en las Sentencias recaídas en torno a la LC y al RC —STC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, 17 de octubre, respectivamente—, ha confirmado la tesis del legislador al establecer que éste no se ha excedido en la determinación del dominio público marítimo-terrestre, considerando adecuados a la Constitución los preceptos definidores del demanio marítimo.

1.2 · Consecuencias de la atribución de la titularidad demanial

La titularidad de los bienes de dominio público que estudiamos va a corresponder a una Administración Pública concreta. Según hemos señalado con anterioridad tal Administración, por expreso mandato del art. 132.2 CE, es la Administración del Estado respecto de los bienes que en él se enumeran. También son de titularidad estatal los restantes bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre que se relacionan en los arts. 4 y 5 LC por expresa determinación del Estado.

²⁶ Representadas fundamentalmente por MEILAN GIL, J. L., «Régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas», *Jornadas sobre la Ley de Costas*, IVAP, Bilbao, 1990, pp. 33 ss. A favor de los contenidos de la legislación de costas, por todos, MENÉNDEZ REXACH, A., «La Ley de Costas 22/88», en la misma obra, pp. 19 ss.

La atribución de la titularidad de los bienes de dominio público a una Administración concreta comporta dos consecuencias fundamentales:

a) En primer lugar, supone que no pueda existir una titularidad, privada o pública, distinta sobre los bienes, lo que significa en el supuesto que nos ocupa que ni los particulares ni ninguna Administración distinta a la del Estado podrán detentar titularidad alguna sobre los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre.

b) En segundo lugar, atribuir la titularidad del dominio público equivale a investir a la Administración titular de intensas potestades a ejercitar sobre los bienes demaniales. La Administración del Estado será, por tanto, la Administración que deba ejercitar las potestades demaniales sobre el demanio marítimo-terrestre.

De lo anterior podemos afirmar que las restantes Administraciones Públicas ni pueden ser titulares de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, ni podrán ejercitar las potestades demaniales sobre los mismos. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que aquéllas ostentan una serie de competencias que, en ocasiones, habrán de ejercitarse en el demanio marítimo-terrestre (urbanismo, carreteras, puertos, etc.). Ha de dejarse sentado que, en estos casos, deberá existir entre las distintas Administraciones que pueden desplegar su actividad sobre el mismo espacio físico, la necesaria coordinación, ejercitando cada una sus competencias o potestades, según le corresponda. La LC, además, ha previsto algunos mecanismos que facilitan estas intervenciones de distintas Administraciones.

Precisamente una de las materias donde la anterior circunstancia puede darse es en la de puertos. La LC, en su art. 4, establece que los puertos, las instalaciones portuarias y las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima son dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal. A este respecto el art. 6.5 RC especifica que los puertos e instalaciones portuarias de competencia de las Comunidades Autónomas (deportivos, de refugio, y en general, los que no desarrollen actividades comerciales y, en general, los que no sean de interés general), se regulan por su legislación específica; ahora bien, el dominio público marítimo-terrestre que ocupen sigue siendo de titularidad estatal, debiéndose armonizar, por tanto, en el mismo espacio, las competencias autonómicas y las potestades demaniales del Estado.

El anterior es uno sólo de los ejemplos de competencias concurrentes que se han de ejercitar sobre el dominio público marítimo-terrestre, espa-

cio en el que se van a desarrollar abundantes usos que se rigen por su legislación específica concreta (v. gr., urbanística, de cultivos marinos, de puertos, de puertos deportivos, de establecimientos industriales). Esta legislación debe, en todo caso, respetar las determinaciones de la legislación de costas. Y, por otra parte, las competencias pueden corresponder tanto a órganos de la propia Administración del Estado como a Administraciones distintas —autonómica o local—. Por ello se hace necesaria la previsión de mecanismos efectivos de coordinación interadministrativa, como son la planificación, la emisión de informes preceptivos en la tramitación de los procedimientos de habilitación de dichas actividades, o incluso la creación de órganos colegiados con participación de las diversas administraciones implicadas.

La concepción del dominio público como título de intervención que comporta un haz de potestades ejercitables por la Administración titular dirigidas a garantizar la protección de los bienes que forman parte del mismo, y no como propiedad, permite articular la concurrencia de competencias y titularidades pasando por una adecuada previsión de técnicas de coordinación.

Debe hacerse notar, finalmente, que el título de intervención que supone la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no es un título incluido en el art. 149.1 CE. Ello puede tener consecuencias en lo que a los nuevos Estatutos respecta, por las razones que posteriormente se expondrán.

1.3 · Limitaciones de usos impuestas por la legislación de costas

a) En los espacios de dominio público marítimo-terrestre

La titularidad estatal de estos espacios especialmente protegidos no obsta para que puedan ser usados tanto por la Administración que ostenta dicha titularidad, como por otras Administraciones o por los particulares. El aprovechamiento o utilización del dominio público marítimo-terrestre es posible, ahora bien, sometido a los requisitos y limitaciones establecidos en la legislación de costas. Podemos hablar por ello de usos permitidos y usos prohibidos.

Desde el punto de vista de las típicas categorías acuñadas en el Derecho Administrativo de la utilización del dominio público, el demanio marítimo es susceptible de utilizarse desde cualquiera de ellas. El uso común general, o utilización natural del dominio público marítimo-terrestre, es libre, público y gratuito, y consiste en la utilización que puede efectuar cualquier

ciudadano sin excluir el uso por los demás, y sin que concurran especiales circunstancias de intensidad o peligrosidad, por lo que no requiere título habilitante alguno. Ejemplos de estas utilidades son los siguientes: *pasar, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley.*²⁷

El uso común especial, por su parte, se define como aquel que reúna especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, o requiera ejecución de obras e instalaciones. Requiere, por ello, título habilitante otorgado por la Administración competente. El uso privativo, en fin, es aquel que excluye el uso por los demás y que, por esta razón, también supone el otorgamiento de título administrativo previo.

La legislación de costas parte, pues, de una premisa básica: el dominio público marítimo-terrestre se puede utilizar y, por tanto, es susceptible de aprovechamiento. Ahora bien, dicha utilización ha de tener lugar de acuerdo con una serie de principios que sistematizamos a continuación:

1) Las actividades o instalaciones no han de poder ubicarse en otro lugar (art. 32.1 LC). De acuerdo con el art. 60.2 RC, estas actividades o instalaciones son aquellas que desempeñen una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre; o las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio.²⁸

2) La ocupación debe ser la mínima posible.

3) La ocupación del dominio público no implica, en ningún caso, ni la cesión del mismo ni de las facultades demaniales de la Administración del Estado.

4) La Administración del Estado conserva, en todo caso, las facultades de tutela y policía sobre el dominio público afectado por la utilización.

²⁷ *Id.*, art. 31 LC, en el que se recogen a título meramente enunciativo algunas de estas utilidades.

²⁸ La inexorable ubicación de la actividad o instalación en el demanio es un concepto jurídico indeterminado, que habrá de interpretarse caso por caso. En este sentido diversos supuestos habrían de ser evaluados en función del tramo del litoral ante el que nos encontremos, entre otros factores. Piénsese en si no podría tener otra ubicación un chiringuito, un depósito de artes de pesca, etc.

5) El titular del uso asume la responsabilidad por los daños que la actividad pueda ocasionar al demanio.

6) Cuando el uso pueda producir daños y perjuicios sobre el dominio público o privado, la Administración está facultada para exigir al solicitante la presentación de estudios y garantías económicas para la protección de aquéllos, la reposición de los bienes afectados y las indemnizaciones correspondientes.

7) Debe quedar garantizado el sistema de eliminación de aguas residuales con anterioridad al otorgamiento del título administrativo habilitante para la utilización (el incumplimiento da lugar a caducidad del título, levantamiento de las instalaciones, y sanción, en su caso).²⁹

No obstante aquel punto de partida de la posible utilización, bajo las pautas expuestas, del dominio público marítimo-terrestre, determinadas utilidades quedan, en todo caso, prohibidas:

- a) edificaciones destinadas a residencia o habitación;
- b) actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos;
- c) el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión;
- d) el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración;
- e) la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales;
- f) el anuncio de actividades en el dominio público marítimo-terrestre que no estén debidamente autorizadas.

Estas prohibiciones, tal y como determina el art. 61.2 RC, se han de aplicar *a todos los bienes de dominio público marítimo-terrestre y a todos los regímenes de utilización del mismo, incluyendo reservas, adscripciones, concesiones y autorizaciones, cualquiera que sea la Administración competente*. Por ello entiendo que la exclusión de las prohibiciones establecidas por la LC que hace el art. 30.6 LP Cataluña 1998 en relación al dominio público portuario, ha de ser interpretada en el sentido de que no afectan a aquella parte del dominio público portuario que forme parte del dominio público marítimo-terrestre.

²⁹ Art. 32.3 LC.

Existen, por lo demás, una serie de usos expresamente permitidos con las condiciones y límites: *a)* previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio; *b)* el vertido de escombros utilizables en rellenos, debidamente autorizados (art. 32.2 LC).

b) En los espacios contiguos al demanio marítimo-terrestre

La efectividad de la protección del demanio marítimo-terrestre va a depender en buena medida del uso que se haga de los terrenos inmediatamente contiguos al mismo. Permitir en estos terrenos cualquier utilización sin control dejaría en meras declaraciones de intención los contenidos de la LC. Esta es la razón por la que dicha Ley ha establecido importantes limitaciones en los espacios colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, con la única excepción de los terrenos expresamente declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional conforme a su legislación específica. Esta regulación, por lo demás, tiene carácter mínimo y complementario respecto de la que las Comunidades Autónomas dicen en función de sus competencias en el espacio colindante al dominio público marítimo-terrestre.

La regulación establecida en la LC aplicable a los terrenos contiguos al dominio público marítimo-terrestre parte de definir qué ha de entenderse por protección del litoral, determinando que aquélla comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado, la preservación de sus características naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones. De entre las medidas adoptadas para alcanzar estos objetivos, merece especial atención la regulación de las servidumbres legales a que se han de sujetar los terrenos adyacentes al demanio marítimo-terrestre. A ellas haremos referencia en primer lugar, para pasar después a describir el régimen de las restantes limitaciones establecidas en estos espacios.

Se sujetan a la denominada servidumbre de protección los espacios comprendidos en los primeros 100 metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, extensión que podrá ser ampliada a otros 100 metros cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, debiendo esta ampliación ser acordada con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente.

Los usos que se pretendan llevar a cabo en esta zona se sujetan a autorización administrativa autonómica, con la única excepción de la realización de cultivos y plantaciones, en cuyo caso no es necesario aquel título.³⁰ Tampoco es necesaria la autorización administrativa para depositar temporalmente, en los primeros 20 metros de esta zona, objetos o materiales arrojados por el mar, o realizar operaciones de salvamento marítimo. En todos los demás casos, la actividad a realizar requiere autorización.

No toda utilización está, sin embargo, permitida. En general en esta zona se permiten las obras, instalaciones y actividades que no puedan tener otra ubicación, así como las que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público y las instalaciones deportivas descubiertas.

Junto a ello se enumeran, en el art. 25 LC, una serie de usos cuya realización queda expresamente prohibida: *a)* las edificaciones destinadas a residencia o habitación; *b)* la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a 500 vehículos/día de media anual; *c)* las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos; *d)* el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión; *e)* el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración; *f)* la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales. Algunas de las anteriores prohibiciones son, no obstante, susceptibles de autorización por el Consejo de Ministros siempre que no se trate de zonas de especial protección (zonas húmedas, playas, etc.). Es el caso de la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a 500 vehículos/día de media anual y del tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, que podrán autorizarse por razones de utilidad pública debidamente acreditadas. Por su parte, también pueden ser autorizadas por el Consejo de Ministros las edificaciones destinadas a residencia o habitación y las instalaciones industriales cuando sean de excepcional importancia y razones económicas justificadas lo hagan conveniente.

Se sujetan a la servidumbre de tránsito los terrenos comprendidos en una franja de seis metros, medidos tierra adentro a partir del límite inte-

³⁰ El art. 26 LC atribuía la competencia para el otorgamiento de estas autorizaciones a la Administración del Estado. Sin embargo, de acuerdo con la STC 149/1991, de 4 de julio, esta atribución ha de entenderse realizada a la Administración de las Comunidades Autónomas.

rior de la ribera del mar, extensión susceptible de ser ampliada en aquellos tramos de tránsito difícil o peligroso hasta un máximo de 20 metros. La servidumbre conlleva la obligación de dejar esta zona permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, aunque cabe ocuparla de forma excepcional por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre, en cuyo caso habrá de sustituirse la zona ocupada por otra nueva servidumbre en condiciones análogas. Junto a ello, se determina también la posibilidad de que la zona sujeta a servidumbre de tránsito sea ocupada para la ejecución de paseos marítimos.

Con el objetivo último de garantizar el uso público del demanio marítimo-terrestre, se someten a la servidumbre de acceso al mar los terrenos colindantes al mencionado demanio, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso. A tales efectos, el art. 28 LC determina que los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral deben establecer, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos fuera del dominio público marítimo-terrestre, debiendo estar todos los accesos señalizados y abiertos al uso público a su terminación. En concreto, en zonas urbanas y urbanizables, los accesos de tráfico rodado deberán estar separados entre sí un máximo de 500 metros, y los peatonales, 200 metros. La previsión se complementa con la prohibición de obras e instalaciones que interrumpen el acceso al mar sin que se proponga por los interesados una solución alternativa que garantice su efectividad en condiciones análogas a las anteriores, a juicio de la Administración del Estado. Para cerrar el sistema, la LC declara de utilidad pública, a efectos de expropiación, los terrenos necesarios para la realización o modificaciones de otros accesos públicos al mar y aparcamientos.

Junto a las servidumbres legales se establecen determinadas limitaciones en la denominada zona de influencia, que comprende una extensión de 500 metros, como mínimo, de anchura a partir del límite interior de la ribera del mar, que se concreta en los instrumentos de planificación territorial y urbanística. En la zona de influencia han de observarse las siguientes reglas: previsión de reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito; adaptación de las construcciones a lo establecido en la legislación urbanística, debiéndose evitar la formación de pantallas arquitectónicas y la acumulación de volúmenes, no pu-

diendo ser la densidad de edificación superior a la media del suelo urbanizable programado.³¹

2 · Las competencias autonómicas de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo. Especial referencia a los Estatutos catalán y andaluz

Todas las Comunidades Autónomas costeras han asumido competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio —incluyendo en esta materia de manera expresa la ordenación del litoral—, urbanismo y vivienda.³²

Al respecto, el art. 114 LC determina que las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley, tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos. Ahora bien, el ámbito espacial de ejercicio de estas competencias se limita, de acuerdo con el segundo párrafo del mismo precepto, *al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores*.³³ Esta limitación es dudosa. Si bien puede justificarse en lo que afecta a la ordenación del territorio y del litoral y al urbanismo, no se explica en los demás supuestos que hacen referencia, justamente, a competencias sectoriales (puertos, vertidos al mar) que necesariamente han de desarrollarse en el mar. Se trata, en definitiva,

31 Son también de especial consideración las limitaciones que se imponen en los tramos finales de los cauces y las relativas a los yacimientos de áridos. En relación a los primeros, debe mantenerse la aportación de áridos a sus desembocaduras. Para autorizar su extracción, hasta la distancia que en cada caso se determine, se requiere el informe favorable de la Administración del Estado, en cuanto a su incidencia en el dominio público marítimo-terrestre. Por su parte, cuando los yacimientos de áridos se emplacen en la zona de influencia, están sujetos al derecho de tanteo y retracto en las operaciones de venta, cesión o cualquier otra forma de transmisión, a favor de la Administración del Estado, para su aportación a las playas. Con esta misma finalidad, dichos yacimientos se declaran de utilidad pública a los efectos de su expropiación, total o parcial en su caso, por el departamento ministerial competente y de la ocupación temporal de los terrenos necesarios.

32 Arts. 10 EA.31 País Vasco, 49.1.9 EA Valencia, 30.3 EA Baleares, 27.3 EA Galicia, 10.2 EA Murcia, 30.15 EA Canarias, 10.3 EA Asturias, 24.3 EA Cantabria.

33 Este párrafo fue añadido por la Ley 53/2002, de 30 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

del conocido debate relativo a la consideración del mar como espacio en el que las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias.³⁴

En la línea de detalle que les caracteriza, los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía han delimitado el alcance de esta competencia en los términos que a continuación se exponen.

Se parte de la asunción de la competencia genérica y exclusiva en materia de ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo en el art. 149 EA Cataluña y de ordenación del territorio y urbanismo en el art. 56 EA Andalucía, especificándose estas materias a través de la enumeración de otras submaterias respecto de las que se asumen funciones de carácter concreto. Ciñéndonos a las que se establecen en relación a la ordenación del litoral, las funciones que se incluyen en esta competencia genérica en los respectivos Estatutos, con idéntico tenor (arts. 149.3 EA Cataluña y 56.6 EA Andalucía) son las que a continuación se señalan, que en todo caso se asumen *respetando el régimen general del dominio público*.³⁵

— El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.

— La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y conce-

³⁴ Sobre el que nos hemos pronunciado a favor de la posibilidad del ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias sectoriales en los espacios marítimos, siempre que el bloque de la constitucionalidad no limite tal ejercicio en «El mar. Dominio público marítimo-terrestre y medio marino», GONZÁLEZ GARCÍA, J., *Derecho de los Bienes Públicos*, segunda edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 409 ss.

³⁵ Por lo que a la ordenación del territorio respecta, de acuerdo con el art. 149.1 EA Cataluña, la competencia en materia de ordenación del territorio y del paisaje incluye: a) el establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos; b) el establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación; c) el establecimiento y la regulación de las figuras de protección de espacios naturales y de corredores biológicos conforme a lo previsto en el art. 144.2; d) las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Generalitat; e) la determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socio-económico y ambiental. El art. 56.5 EA Andalucía, por su parte, incluye en la competencia de ordenación del territorio, en todo caso, el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

siones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

— La regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general.

Los dos últimos grupos de funciones mencionados pueden suscitar alguna duda, puesto que se trata de facultades inherentes a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre atribuida, como sabemos, al Estado por el art. 132 CE. A mi entender, el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de estas competencias requiere un esfuerzo de revisión de la legislación estatal de costas, de modo que se adecue a las particularidades propias que sin duda se presentarán en la gestión por parte de una entidad distinta a la inicialmente pensada, del dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal. En el caso de Cataluña, habiendo sido los servicios traspasados,³⁶ los problemas se centrarían en esta cuestión. En el caso de Andalucía habrá de estarse, para la determinación del exacto alcance de las funciones que correspondan a la Comunidad Autónoma, al traspaso efectivo de servicios y funciones en la materia.³⁷ En este grupo de Comunidades Autónomas podría situarse también la Comunidad Autónoma balear, pues el art. 32.17 EA Baleares dispone que *corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en los términos que se establezcan en las Leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: 17. La gestión del dominio público marítimo-terrestre, respetando el régimen general del dominio público, especialmente en lo que se refiere a la concesión de autorizaciones; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de dominio público*

36 *Vid.*, Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas) y Real Decreto 1387/2008, de 1 agosto, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29-10-2007, en materia de ordenación y gestión del litoral.

37 La ponencia técnica sobre gestión y ordenación del litoral del Gobierno y la Junta de Andalucía, en el momento en el que se redactan estas páginas (octubre de 2009), ha iniciado el estudio de traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones del Estado en materia de gestión de la costa.

*marítimo-terrestre y las concesiones y los amarres.*³⁸ Añade el precepto que, a estos efectos, se entiende por dominio público marítimo-terrestre el comprendido tanto por el ámbito terrestre como por las *aguas interiores y el mar territorial*.

En el resto de Comunidades Autónomas, entre las que debe incluirse a la valenciana,³⁹ cabría plantearse distintas posibilidades para que pudieran desarrollar funciones de gestión del dominio público marítimo-terrestre, más allá de la vía prevista en el art. 150.2 CE, partiendo de la que supondría la previsión por el propio legislador estatal. Pero por el momento, se trata de funciones que la LC atribuye al Estado, pues de acuerdo con el art. 110. b) LC, corresponde a la Administración del Estado la gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.

El título competencial de ordenación del territorio y del litoral también ha servido de marco para la asunción de determinadas competencias por parte de las Comunidades Autónomas catalana y andaluza en materia de infraestructuras estatales. Sobre el alcance de esta asunción volveremos con posterioridad, cuando tratemos en detalle las competencias autonómicas en relación a infraestructuras estatales. Baste por el momento dejarlas anunciadas:

— La determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en la Comunidad Autónoma requiere el informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (art. 149.2 EA Cataluña) o Junta de Andalucía-Estado (art. 56.8 EA Andalucía).

— Corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral autonómico (arts. 149.4 EA Cataluña y 56.6 EA Andalucía).

³⁸ Llama la atención la referencia que se hace a los amarres, puesto que si están en puertos autonómicos, la competencia autonómica es clara, por lo que parece superflua la inclusión.

³⁹ Pues a pesar de incluir la referencia expresa a la competencia de ejecución de las funciones sobre la zona marítimo-terrestre, costas y playas, en el art. 51.1.9 EA Valencia se hace referencia expresa a que esas funciones son las que le atribuye la legislación del Estado.

3 · Técnicas de coordinación de competencias y potestades demaniales. El supuesto de la adscripción

Consciente de la necesidad de articular y coordinar las competencias autonómicas que han de ejercitarse en el dominio público marítimo-terrestre, el legislador estatal ha previsto una técnica, la adscripción, que se configura en el art. 49.1 LC como la forma de utilización de los bienes de dominio público marítimo-terrestre por las Comunidades Autónomas cuando la finalidad de dicha utilización sea la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquéllas, o la ampliación o modificación de los existentes. Mediante la adscripción, regulada en los arts. 49 y 50 LC y 103 a 107 RC, la Administración del Estado dicta un acto administrativo reglado por el que se cede el mero ejercicio de ciertas potestades demaniales a otra entidad territorial, a la Administración autonómica, la cual se subroga en el ejercicio de dichas potestades en virtud de un título competencial específico (puertos y vías de transporte). La cesión va a tener lugar respecto de las potestades de uso y aprovechamiento, de utilización, del dominio público; quedan pues para la Administración estatal las potestades de defensa y conservación, potestades éstas que, en cualquier caso, podrán, y deberán, ser ejercitadas en el demanio adscrito.

La adscripción se materializa mediante un informe vinculante que, en el procedimiento de aprobación del proyecto de modificación, ampliación o construcción del puerto o de la vía de transporte, ha de emitir la Administración del Estado.⁴⁰ En ningún caso, la cesión de potestades demaniales que la adscripción comporta va a suponer el cambio de calificación jurídica del dominio público marítimo-terrestre adscrito, dominio que continúa siendo de titularidad estatal. Este carácter va a determinar que, sin perjuicio de que las potestades de utilización hayan de ejercitarse por la Administración autonómica, en el régimen de uso de los terrenos adscritos hayan de tenerse presentes algunas determinaciones de la legislación de costas, tales como la limitación del plazo concesional a treinta años y la obligación de satisfacer canon de ocupación en favor de la Ad-

40 El procedimiento completo tendrá como resultado, pues, un acto administrativo complejo en el que se integran dos declaraciones de voluntad, perfectas en sí mismas, provenientes de distintas administraciones públicas, y en el que el sentido del acta de ocupación a suscribir por ambas radica en hacer constar el momento en el que se produce la efectiva subrogación por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de las potestades demaniales.

ministración del Estado con independencia del canon que la Comunidad Autónoma pudiera exigir.

La finalidad con la que la técnica adscriptoria ha sido concebida queda limitada a poner a disposición el demanio marítimo-terrestre necesario para que las Comunidades Autónomas puedan modificar, ampliar o construir puertos y vías de transporte de su competencia. Esta restricción con la que se configura la adscripción resulta, a nuestro juicio, excesiva. Lo deseable hubiera sido que se hubiese considerado como mecanismo para facilitar el ejercicio de otras competencias de las Comunidades Autónomas, y no únicamente de éstas, sino también de los municipios. Limitarla a aquellos supuestos supone que, en cuanto entren en juego otros títulos competenciales autonómicos, habrá de obtenerse concesión demanial para poder ejercitarlos. El carácter restrictivo de la adscripción ha de mantenerse, no obstante, respecto al objeto de la misma y a su contenido, debiendo, por una parte, entenderse únicamente referida a la parte del demanio marítimo-terrestre que el puerto o la vía de transporte ocupen, pero no a los terrenos adyacentes a dicho espacio, y por otra, dirigirse a preservar la integridad física y jurídica de dicho demanio, agotándose en este punto la intervención estatal.

Por lo demás, el ejercicio de las potestades de uso y aprovechamiento sobre los bienes adscritos por las Comunidades Autónomas encuentra su término en la producción de determinados supuestos que justifican la reversión de dichos bienes a la Administración del Estado. La reversión queda no obstante condicionada a que los bienes dejen de utilizarse para los fines a los que se adscribieron o sean necesarios para la actividad económica o el interés general. Ha de matizarse en este sentido que, en el primero de los supuestos, la reversión se haría innecesaria si el nuevo destino fuera igualmente de competencia autonómica, y en el segundo que la interpretación que se lleve a cabo de la necesidad para la actividad económica o el interés general, a pesar de ser llevada a cabo por el Estado, en ningún caso podrá suponer invasión de las competencias autonómicas.

Por todo lo dicho, la adscripción, concebida como técnica para hacer viable el ejercicio de competencias de titularidad de una Administración distinta a la titular del espacio físico sobre el que han de ejercitarse, se nos antoja como especialmente apropiada al fin descrito, por las posibilidades y resortes que ofrece. A nuestro juicio sería de interés considerar su extensión, como instrumento idóneo para hacer efectiva la deseable coordinación interadministrativa, a otros supuestos no previstos en aquella

legislación (resto de infraestructuras y obras públicas de competencia autonómica, por lo que aquí interesa).⁴¹

IV · La gestión de las infraestructuras de competencia autonómica que se ubican en el litoral

Cuando las infraestructuras son de competencia autonómica se hace necesario articular dicha competencia con la titularidad dominical del espacio físico en el que se asienta. Las infraestructuras que han planteado una problemática más intensa han sido las infraestructuras marítimas por excelencia, los puertos, dado que su ubicación, necesariamente, ha de tener lugar en el dominio público marítimo-terrestre. Esta conflictividad, al cabo, ha generado una rica doctrina constitucional a la que de modo obligado habremos de hacer mención y que es extrapolable, en términos generales, al resto de infraestructuras, ya que los criterios de reparto no difieren en esencia.

1 · Las infraestructuras de competencia de las Comunidades Autónomas como bienes de dominio público autonómico

La calificación como bienes de dominio público por parte de la normativa autonómica reguladora de las infraestructuras de su competencia ha sido una de las cuestiones que ha suscitado el debate, en particular en lo que hace a las instalaciones náutico-deportivas.

Los puertos se califican por la normativa que los regula como bienes de dominio público, correspondiendo su titularidad, en función del tipo de puerto de que se trate, al Estado o a las Comunidades Autónomas.⁴² Partiendo del entendimiento de su afectación al servicio público, que trae causa en la regulación tradicional de estas instalaciones,⁴³ los puertos han sido declarados bienes

41 Mantuvimos esta posición en ZAMBONINO PULITO, M., «La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 271/272, 1996, pp. 609 ss.

42 Para los puertos estatales, debe estarse a los arts. 4.11 Ley de Costas, 14 LPEMM y 93 LREP.

43 El art. 12.1 RPD establecía su carácter de servicio público: *Todos los puertos y zonas deportivas construidas, tanto por el Estado como en virtud de concesiones otorgadas con arreglo a la Ley, serán instalaciones de servicio público, regulados por los Reglamentos de Explotación y Tarifas que se determinen, que en ningún caso contemplarán usos exclusivos de amarre, y sí de-*

de dominio público autonómico en la diversa legislación recaída al efecto.⁴⁴ En este sentido, algunas leyes autonómicas han declarado expresamente el carácter de servicio público del que se presta en los puertos de su competencia. Es el caso del art. 52.1 LP Cataluña 1998⁴⁵ o del art. 41 LP Andalucía 2007.⁴⁶ En otros supuestos, sin llegar a emplearse la expresión «servicio público», sí se utiliza, en la línea iniciada por la legislación estatal de puertos, la de «servicios portuarios». Así, los arts. 5.2 LP Canarias 2003, 5.3 LP Cantabria, 5 LP Baleares 2005 basan la afectación del puerto al dominio público en la prestación que en el mismo se realiza de los servicios portuarios.

En el mismo sentido, todas las leyes autonómicas parten del carácter de dominio público de las carreteras de su competencia, y se atribuye su titularidad a Comunidad Autónoma⁴⁷ o las entidades locales, en su caso,⁴⁸ estableciéndose su régimen de protección demanial y de las zonas colindantes así como limitaciones a la propiedad.⁴⁹ Las infraestructuras ferroviarias au-

rechos de uso preferente. El pago de la tarifa de atraque permitirá únicamente un uso preferente del mismo, pudiendo autorizarse amarras de tránsito en los periodos en que aquél no se utilizare, en la forma que se determine en el correspondiente Reglamento de Explotación y Tarifas.

⁴⁴ Los bienes de dominio público se definen como aquellos que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público (art. 5 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

⁴⁵ *Todos los puertos construidos en virtud de una concesión administrativa son instalaciones de servicio público y otorgan al concesionario el derecho a la ocupación del dominio público necesario para la ejecución y explotación de las obras.*

⁴⁶ El art. 41.1.e) declara como tales los servicios a embarcaciones deportivas o de recreo.

⁴⁷ Art. 1 Ley 2/2008, de 21 abril, de Carreteras de la Región de Murcia.

⁴⁸ Arts. 2 y 4 Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia, 2 Ley 5/1990, de 24 mayo, de Carreteras de las Illes Balears, 5 Ley 6/1991, de 27 marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, 2 Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras de Cantabria, 17 ss. Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras de Cantabria, 4 Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias, 5 Ley 8/2001, de 12 julio, de Carreteras de Andalucía, 2 Ley 9/1991, de 8 mayo, de Carreteras de Canarias; 6 Decreto Legislativo 2/2009, de 25 agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña.

⁴⁹ Arts. 29 ss. Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia; 29 ss. Ley 2/2008, de 21 abril, de Carreteras de la Región de Murcia; 28 ss. Ley 5/1990, de 24 mayo, de Carreteras de las Illes Balears; 31 ss. Ley 6/1991, de 27 marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana; 24 ss. Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias; 20 ss. Ley 8/2001, de 12 julio, de Carreteras de Andalucía; 24 ss. Ley 9/1991, de 8 mayo, de Carreteras de Canarias; 33 ss. Decreto Legislativo 2/2009, de 25 agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña. En relación a las carreteras estatales su carácter de dominio público, de titularidad del Estado, se establece en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que incluye un intenso régimen de protección, estableciendo limitaciones a la propiedad y a la edificación en las zonas colindantes (arts. 20 ss. Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras).

tonómicas, por su parte, también han sido declaradas como bienes de dominio público en las escasas leyes dictadas en la materia (arts. 13 ss. Ley 4/2006, de 31 de marzo, Ferroviaria de Cataluña y 13 ss. Ley 9/2006, de 26 de diciembre de Servicios Ferroviarios de Andalucía). El dominio público ferroviario es también objeto de una intensa protección que se regula en la legislación citada que incluye, también, limitaciones a la propiedad en los terrenos colindantes.⁵⁰ La Ley 14/2009, de 22 julio, de Aeropuertos y helipuertos de Cataluña, por su parte, partiendo de la existencia de aeropuertos de titularidad pública y privada (art. 33), califica los servicios que se presenta en los primeros como servicios públicos (art. 3), de lo que debe inferirse, necesariamente, su carácter de bienes de dominio público (art. 5 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).⁵¹

A la declaración de la titularidad autonómica no es obstáculo el que las infraestructuras de competencia autonómica hayan de ocupar espacios que se integran en el dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal, *ex art.* 132 CE, pudiendo afirmarse, a la luz de la doctrina constitucional, que en los espacios marítimo-terrestres pueden convivir titularidades demaniales diversas. Debe tenerse presente, además, que la infraestructura no es lo mismo que el demanio marítimo-terrestre que ocupa, son objetos jurídicos distintos, debiéndose distinguir entre el soporte físico —dominio público de titularidad estatal— y el bien afecto a la prestación de servicios portuarios —puerto de titularidad de la Comunidad Autónoma—. Esta es, por lo demás, la doctrina que ha sentado el Tribunal Constitucional.

En este sentido, ya la STC 149/1991, de 4 de julio, que resolviera los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LC, reconocería la titularidad de la Comunidad Autónoma sobre obras e instalaciones, y sobre la franja dominio público marítimo-terrestre, la del Estado: *De ahí se sigue que las obras e instalaciones del puerto son creadas y gestionadas por la Comunidad Autónoma, que ostenta sobre ellas una titularidad plena, o deferida a la reversión tras la extinción de la concesión que pudiera existir*

⁵⁰ Por lo que hace a las infraestructuras ferroviarias estatales de titularidad pública, su carácter demanial se declara en los arts. 12 ss. Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

⁵¹ Al carácter demanial de los aeropuertos estatales hace alusión el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, Ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de 1996, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (arts. 5.4 y 10.2), regulándose las servidumbres aeronáuticas a que se sujetan los terrenos colindantes en los arts. 51 ss. de la Ley 48/1960, de 21 julio, de Navegación Aérea.

sobre la obra o instalación. Ahora bien, la indudable titularidad autonómica de las obras e instalaciones portuarias no conlleva la plena titularidad demanial de aquella franja de terreno que es de titularidad estatal, por mandato expreso de la Constitución... Esta tesis ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia que resolviera el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 8/1998, de 2 noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, STC 193/1998, de 1 de octubre, declarando la posibilidad de que la titularidad del dominio público portuario corresponda a la Comunidad Autónoma.⁵²

2 · Mecanismos para la integración de las políticas sectoriales que convergen en el litoral: la gestión integrada del litoral

La legislación dictada en materia de infraestructuras, consciente de la problemática que generan en las zonas costeras, ha previsto instrumentos de ordenación que posibilitan la integración de la gestión de las políticas que convergen en el litoral. Siendo esto así, sin embargo, debe relativizarse una eventual consideración de la existencia de un adecuado régimen de gestión integrada en materia de infraestructuras, ya que no toda la normativa existente ha previsto instrumentos para el cumplimiento de dicho objetivo de integración.

Como seguidamente se constatará, al hilo del análisis del ordenamiento jurídico positivo recaído en esta materia, el marco del que se parte es, básicamente, el de la planificación sectorial que, sin embargo, no ha culminado en la aprobación de planes sectoriales en todos los casos. Existen, por lo demás, supuestos de Comunidades Autónomas que, sin contar con una le-

⁵² Por tanto, en los puertos deportivos, de competencia autonómica, resulta compatible la permanencia en el demanio estatal de la franja de terrenos que aquéllos ocupan con la titularidad de la Comunidad Autónoma de las obras e instalaciones portuarias. Esta ha sido precisamente la interpretación que la representación del Parlamento de Andalucía ha dado al precepto, interpretación que responde con naturalidad al tenor literal del mismo en cuanto se refiere a los puertos deportivos de competencia autonómica. Por fin, respecto de las «zonas portuarias náutico-deportivas», interpretada su definición en el modo fijado ya en el fundamento jurídico 4.º, tanto si se encuentran en puertos autonómicos como si se encuentran en puertos de interés general, en los supuestos en que con arreglo a dicho fundamento jurídico resulte legítimo, debemos predicar idéntica compatibilidad con la conclusión de que el art. 3, párrafo primero LPDA, una vez suprimida, por consecuencia, la referencia a las «instalaciones ligeras náutico-deportivas» no vulnera el orden constitucional de competencias (STC 193/1998).

gislación propia en relación a determinadas infraestructuras, han utilizado la técnica de la planificación sectorial, por lo que cuentan con instrumentos de ordenación sectorial.

Desde el punto de vista de los instrumentos de ordenación, parece idónea la utilización de la técnica de la planificación sectorial de carácter territorial y de ámbito autonómico, como elemento integrador de los diversos intereses que convergen en las zonas afectas a las infraestructuras, y sobre la que se vertebró la planificación urbanística y la planificación de usos de cada infraestructura (delimitaciones de las zonas de servicio), pues cumpliría los objetivos que han de orientar la ordenación de los espacios litorales que pueden resumirse en la conservación de los mismos; el fomento del desarrollo económico sostenido; la localización adecuada de usos y actividades; la delimitación y protección del espacio público litoral; la coordinación interadministrativa, sectorial y administrativa; y el freno a las tendencias sociales de incidencia negativa.⁵³

Para la ordenación del sistema viario autonómico la mayoría de las Comunidades Autónomas ha previsto un plan territorial en cuyo procedimiento de aprobación informen las administraciones afectadas.⁵⁴ En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia no se prevé un determinado plan, ni un procedimiento de aprobación que integre los distintos intereses implicados, aunque sí se establecen determinaciones relativas a los planes de carreteras de Galicia y procedimientos de aprobación para los planes provinciales y municipales de carreteras.⁵⁵ En la Comunidad Autónoma de Cataluña las infraestructuras del transporte se ordenan, de forma integrada, a través del Plan de infraestructuras del transporte de Cataluña, creado por la Ley 4/2006,

53 *Vid.*, BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., *Ordenación, planificación y gestión del litoral*, Oikos-tau, Barcelona 1993, p. 113.

54 Plan General de Carreteras del País Vasco, regulado en la Ley 2/1989, de 30 mayo; Plan Sectorial de Carreteras regulado en los arts. 7 ss. de la Ley 5/1990, de 24 mayo, de Carreteras de las Illes Balears; Plan de Carreteras de la Comunidad Valenciana, regulado en los arts. 16 ss. de la Ley 6/1991, de 27 marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana; Plan regional de Carreteras, regulado en los arts. 9 ss. de la Ley 9/1991, de 8 mayo, de Carreteras de Canarias; Plan de Carreteras de Cantabria, regulado en los arts. 6 ss. Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras de Cantabria; Plan General de Carreteras de Andalucía, regulado en los arts. 20 ss. de la Ley 8/2001, de 12 julio, de Carreteras de Andalucía; Plan Autonómico de Carreteras, regulado en los arts. 7 ss. de la Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias; Plan de Carreteras de la Región de Murcia, regulado en los arts. 7 ss. Ley 2/2008, de 21 abril, de Carreteras de la Región de Murcia

55 Arts. 9 ss. Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia.

de 31 de marzo, Ferroviaria (art. 13 Decreto Legislativo 2/2009, de 25 agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña). Por lo que hace a la incidencia de la planificación territorial sectorial en el planeamiento urbanístico, en la legislación autonómica se determina que el estudio informativo exigible para la construcción o modificación de carreteras prevalece sobre el planeamiento urbanístico, de modo que si es incompatible con éste, debe modificarse o revisarse el planeamiento y si no está previsto, incorporarse.⁵⁶

En materia de puertos, la previsión legal de mecanismos para la gestión integrada ha tenido lugar únicamente en el caso de cinco Comunidades Autónomas costeras, que parte de la previsión de planes territoriales sectoriales de ámbito autonómico, de planes de utilización de las zonas de servicio de cada puerto y de la prevalencia de la planificación sectorial sobre la urbanística, en su caso.

Los planes territoriales sectoriales de ámbito autonómico se insertan en la planificación territorial y establecen los criterios de ordenación de las infraestructuras portuarias en la costa, prevaleciendo sobre el planeamiento urbanístico. Los que prevé la legislación autonómica son los siguientes:⁵⁷

— Plan de Puertos de Cataluña, regulado en el Capítulo I del Título II LP Cataluña (el Plan de Puertos de Cataluña se aprobó por el Gobierno de Cataluña con fecha 29 de mayo de 2001, siendo revisado mediante el Decreto 41/2007, de 20 de febrero);

⁵⁶ Arts. 17 Decreto Legislativo 2/2009, de 25 agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña; 15 Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia; 20 Ley 2/2008, de 21 abril, de Carreteras de la Región de Murcia; 19 Ley 5/1990, de 24 mayo, de Carreteras de las Illes Balears; 9 Plan de Carreteras de Cantabria; 14 Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias; 34 Ley 8/2001, de 12 julio, de Carreteras de Andalucía; 16 Ley 9/1991, de 8 mayo, de Carreteras de Canarias.

⁵⁷ En la LP Baleares no se ha previsto un plan de ámbito autonómico. Sin embargo, anteriormente, la Comunidad Autónoma balear contó con un Plan director de puertos deportivos e instalaciones náuticas, aprobado por Decreto 61/1994, de 13 de mayo, que, sin embargo, se anuló por STSJ Baleares 18 abril 1997, dictándose, hasta tanto se aprobara otro Plan, una Norma Territorial Cautelar previa a la tramitación del Plan Director Sectorial de Puertos Deportivos e Instalaciones Náuticas de las Illes Balears, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 5 de abril de 2002, con una vigencia prevista de tres años o, en su caso, hasta que se apruebe definitivamente el Plan director sectorial de puertos deportivos e instalaciones náuticas de las Illes Balears.

— Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del litoral de Canarias (art. 8 LP Canarias), en cuya tramitación son preceptivos los informes de las consejerías competentes en materia de turismo, transporte y hacienda, cabildos insulares, municipios y organismos públicos afectados por las actuaciones y a la Administración del Estado en relación a sus competencias en materia de costas;

— Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del litoral de Cantabria que constituye el instrumento principal de la política sectorial (aprobado mediante Orden 58/2008, de 5 de junio), cuya aprobación requiere los informes previos del resto de las consejerías del Gobierno, municipios y organismos públicos afectados por las actuaciones, obtener el preceptivo instrumento de evaluación ambiental;

— La integración en la ordenación del territorio se garantiza, en el art. 11 LP Andalucía mediante la previsión de la necesaria inclusión, en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que afectan al litoral, de la localización de nuevos puertos y la ampliación de los existentes.

La materialización de estas previsiones, sin embargo, sólo ha tenido lugar en los casos de Cataluña y, más recientemente, de Cantabria, supuestos a los que deben añadirse los de Galicia y Valencia, que cuentan con instrumentos de ordenación sectorial aún sin disponer de legislación propia en materia portuaria.⁵⁸

Por su parte, el plan de delimitación de la zona de servicio, que debe ajustarse al planeamiento urbanístico y en cuyo procedimiento de elaboración debe solicitarse informe a los municipios afectados (art. 6 LP Cantabria); a las Administraciones competentes en materia de urbanismo, de pesca y de medio ambiente (arts. 28 ss. LP Cataluña); a la Administración del Estado a los efectos de la adscripción del dominio público marítimo-terrestre, de los municipios afectados, del cabildo insular correspondiente y de las consejerías competentes en materia de pesca, medio ambiente, urbanismo, turismo y transporte (art. 6.2 LP Canarias); contarse con *la intervención suficiente* de las Administraciones Públicas con competencias afectadas, y en particular la del ministerio con competencia en materia de

⁵⁸ *Vid.*, Ley 6/1987, de 12 de junio, por la que se aprueba el Plan Especial de Puertos de Galicia y Decreto 79/1989, de 30 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-Deportivas de la Comunidad Valenciana.

costas y la evaluación adecuada del impacto medioambiental (art. 8 LP Baleares). En una línea similar, la LP Andalucía atribuye un especial protagonismo a los Planes de Usos de los Espacios Portuarios, a través de los que se delimita la zona de servicio, mediante los que se procede a la *ordenación funcional en los puertos de gestión directa*. En los puertos de gestión indirecta, la zona de servicio se delimita en el título concesional, en cuyo procedimiento de tramitación habrá de solicitarse informe del municipio o municipios afectados por razón de su ubicación territorial, y de las Administraciones con competencias sectoriales que incidan en el ámbito portuario.

Por lo que respecta a la consideración urbanística de los puertos, en la legislación autonómica se determina su calificación como sistema general, debiendo desarrollarse mediante un plan especial en cuya tramitación se exigen los informes preceptivos de las administraciones con competencias afectadas (arts. 35 ss. LP Cataluña; art. 15 LP Canarias; 16 LP Cantabria). En todo caso, la planificación sectorial de ámbito autonómico o del puerto concreto, prevalece sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico que habrán de modificarse o revisarse para adecuarse a aquélla.

En relación al resto de infraestructuras que nos ocupan, únicamente se han previsto planes de integración territorial en el caso de Cataluña. En materia de ferrocarriles, la Ley 4/2006, de 31 de marzo, Ferroviaria de Cataluña, parte del establecimiento de un deber genérico de colaborar con la Administración del Estado para planificar las infraestructuras del Sistema Ferroviario de Cataluña (art. 6), y configura un plan territorial sectorial, el denominado Plan de infraestructuras de transporte de Cataluña, como instrumento por medio del cual se determinan las grandes líneas de planificación y ordenación de las infraestructuras por donde circulan los servicios de transporte del Sistema Ferroviario de Cataluña, para garantizar la movilidad sostenible con este medio de transporte en el marco de las directrices establecidas por los planeamientos territoriales general y parcial (art. 7). Junto a ello, el estudio informativo que se establece como requisito para la construcción o modificación de una infraestructura ferroviaria, debe someterse, entre otros trámites, al de audiencia de los entes locales afectados y al de información institucional a los departamentos de la Generalitat y las demás administraciones cuyas competencias tengan incidencia en el objeto del estudio (art. 10).

Por lo que hace a su consideración urbanística, el art. 12 Ley 4/2006, de 31 de marzo, Ferroviaria de Cataluña, determina la calificación de las in-

fraestructuras ferroviarias y de las zonas de servicio ferroviario como sistema general, que se desarrollan a través de un plan especial. En el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento general o derivados se exige, por lo demás, informe vinculante del departamento competente en materia de infraestructuras y servicios de transporte, una vez aprobados inicialmente, si afectan a elementos de las infraestructuras ferroviarias o de las zonas de servicio. De contenido similar es la regulación que incorpora el art. 12 de la Ley 9/2006, de 26 de diciembre de Servicios Ferroviarios de Andalucía.

Idéntica naturaleza de plan territorial sectorial tiene el Plan de aeropuertos, aeródromos y helipuertos de Cataluña previsto en el art. 4 de la Ley 14/2009, de 22 julio, de Aeropuertos y helipuertos de Cataluña y aprobado por Decreto 8/2009, de 20 enero, cuya tramitación incluye el informe de los Ministerios competentes en materia de navegación aérea, que tienen carácter vinculante en cuanto a las materias de su competencia; de los departamentos de la Generalitat cuyas competencias puedan verse afectadas; de las entidades representativas de los entes locales y de las entidades territoriales y medioambientales que, por razón del territorio, puedan verse afectadas.

Por lo que respecta al régimen urbanístico, los arts. 5 ss. de la Ley 14/2009, de 22 julio, de Aeropuertos y helipuertos de Cataluña, determinan la obligatoriedad de que los aeropuertos y aeródromos dispongan de un Plan director urbanístico aeroportuario que delimite y defina su zona de servicio, que califica la zona de servicio como sistema general aeroportuario, de titularidad pública o privada, según corresponda, y tiene naturaleza urbanística y también de plan aeroportuario. En el procedimiento de aprobación, que corresponde al consejero o consejera competente en materia aeroportuaria, debe evacuarse consulta al ayuntamiento o ayuntamientos afectados por las servidumbres aeronáuticas de la instalación sobre los objetivos y propósitos de la iniciativa, e informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña. Una vez se haya acordado su aprobación inicial, el Plan se somete al informe de la autoridad aeronáutica del Estado, que tiene carácter vinculante en cuanto a las materias de su competencia, de los departamentos de la Generalitat de Cataluña interesados, de los ayuntamientos afectados por las servidumbres aeronáuticas de la instalación y de las entidades y asociaciones afectadas por razón de sus objetivos sectoriales. El planeamiento urbanístico que resulte afectado, en fin, debe adaptarse a las determinaciones del Plan director urbanístico aeroportuario.

Y, para el resto de infraestructuras, debe estarse a la Ley 3/2007, de 4 de julio, de la Obra Pública de Cataluña, a cuyo tenor las obras que promuevan los departamentos de la Generalitat y sus organismos, entidades y empresas públicas dependientes y cuya ejecución se prevea en un tiempo mínimo de cuatro años, deben ser planificadas por éstas. Al tiempo se establece, como trámite preceptivo del procedimiento de aprobación del estudio informativo o anteproyecto exigido por el art. 9 para la construcción o modificación de obras públicas, el de audiencia a los departamentos de la Generalidad y demás Administraciones cuyas competencias tengan incidencia en el objeto de dicho estudio informativo o anteproyecto.

En la búsqueda de instrumentos jurídicos tendentes a abordar con mayor eficacia la problemática de las zonas costeras, puede apreciarse como algunas Comunidades Autónomas han demostrado una sensibilización hacia la gestión integrada del litoral y, en concreto, de las infraestructuras, en especial las portuarias, que en él se ubican. La regulación examinada, sin embargo, nos lleva a concluir que su articulación se ha acometido con distinto nivel de intensidad, siendo el grado de adecuación para el objetivo perseguido también diverso.

3 · La explotación de las infraestructuras autonómicas en el litoral: limitaciones impuestas por la legislación de costas

La explotación de las infraestructuras autonómicas que se ubiquen en el litoral va a venir intensamente condicionada por la legislación de costas. Destacaré a continuación algunas de las determinaciones impuestas por la legislación de costas que vinculan a las Comunidades Autónomas a la hora de gestionar las infraestructuras de su competencia.

3.1 · La utilización de las infraestructuras ubicadas en el litoral para usos distintos a los que les son característicos: acceso público, usos comerciales y de ocio, pesqueros y residenciales

Se trata, la que en este punto abordamos, de una cuestión reincidente y que ha generado numerosos conflictos en algunas infraestructuras del litoral, en especial en los puertos, en los que su rentabilización pasa en muchas ocasiones por aprovechamientos distintos a los estrictamente portuarios.

Es una cuestión que también se ha planteado, aunque con menor intensidad, en relación a las áreas de servicio de las carreteras.⁵⁹ Se trata, en fin, de una cuestión que puede plantearse en el resto de infraestructuras que se ubiquen en el litoral. Abordaremos la problemática desde la perspectiva de los puertos, sin perjuicio de que las conclusiones a las que se llegue puedan ser extensibles, con las limitaciones propias de las particularidades que presentan, al resto de las infraestructuras que se ubiquen en el litoral.

Los puertos, y en especial los deportivos, son instalaciones en las que habitualmente se ofrecen otras prestaciones distintas a las estrictamente portuarias. Estas actividades, avaladas por nuestra legislación tradicional de puertos y una constante jurisprudencia que, no obstante, la someterá a determinados requisitos,⁶⁰ han venido a dar respuesta a distintos planteamientos: en unos casos son complementos que se establecen para rentabilizar el puerto, en otros se han utilizado como elementos dinamizadores de la vida local por parte de los municipios. La variedad de usos posibles puede considerarse desde perspectivas diversas: como zona de expansión —uso público, actividades culturales y recreativas del municipio—, como zona de desarrollo comercial y como zona de desarrollo turístico, cuestión que va ligada a las posibilidades de urbanizaciones en los puertos deportivos. De acuerdo con la tradicional tipología de usos del dominio público y partiendo de que el uso normal del dominio público portuario es el de proporcionar las prestaciones, ya conocidas, que requieren las embarcaciones, se trata en este lugar de determinar el alcance del uso anormal, distinto al destino principal del bien, y en este punto, habrán de examinarse las posibilidades de uso común general y especial y de uso privativo.

La legislación autonómica recaída en materia de puertos también ha sido receptiva a la implantación de actividades en los puertos que van más allá de las que pueden definirse como estrictamente portuarias, admitiéndose, con carácter general, las actividades complementarias o instrumenta-

59 En las que se prevén, en la normativa autonómica, posibles usos distintos a los estrictamente viarios. *Vid.*, arts. 28 Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia; 6 Ley 2/2008, de 21 abril, de Carreteras de la Región de Murcia; 2 Ley 5/1990, de 24 mayo, de Carreteras de las Illes Balears; 36 Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias; 13 Ley 8/2001, de 12 julio, de Carreteras de Andalucía; 1.8 Ley 9/1991, de 8 mayo, de Carreteras de Canarias; 32 Decreto Legislativo 2/2009, de 25 agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña.

60 Sobre ello, puede verse el análisis que realizo en el trabajo ZAMBONINO PULITO, M., *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 186 ss.

les.⁶¹ Se exponen a continuación, de forma sistematizada, las diversas tipologías de usos susceptibles de darse en los puertos autonómicos.⁶² Para ello, debe partirse del marco que a estos efectos ofrece la legislación de costas, y en concreto del régimen de usos permitidos y excluidos en el dominio público marítimo-terrestre.⁶³

a) Cabría plantearse la sujeción de los puertos, en cuanto que ocupan dominio público marítimo-terrestre, al uso común general, o en los términos previstos en el art. 31 LC, a la utilización libre, pública y gratuita del puerto.⁶⁴ La normativa especial ha previsto, en efecto, el acceso libre y gratuito a los puertos, supeditándolo —y en este sentido deben interpretarse las distintas posibilidades enunciadas en el art. 31 LC transcrito en nota anterior—, a la

⁶¹ En este sentido, arts. 6.3 LP Murcia 1996, 6.5 LP Canarias 2003 y 52 LP Baleares 2005.

⁶² En caso de gestión indirecta, estos usos están previstos como posible objeto del contrato de concesión de obra pública en el art. 231 LCSP, que se refiere a las actividades complementarias, comerciales o industriales, citando a modo de enunciativo los establecimientos de hostelería, las estaciones de servicio, las zonas de ocio, los estacionamientos, los locales comerciales y otros susceptibles de explotación. El precepto citado nos ofrece ya los primeros límites del alcance de tal posibilidad, al determinar, por una parte, que dichas actividades han de ser necesarias o convenientes por la utilidad que prestan a los usuarios de las obras y ser susceptibles de un aprovechamiento económico diferenciado, sujetándola al principio de unidad de gestión, de modo que las zonas o espacios han de ser explotados conjuntamente con la obra por el concesionario directamente o a través de terceros en los términos establecidos en el oportuno pliego de la concesión. Finalmente, el precepto citado establece la necesidad de que la implantación de estas actividades tenga lugar de conformidad con los pliegos y, en su caso, con lo que determine el planeamiento urbanístico o la legislación que resulte de aplicación, a la que seguidamente me refiero.

⁶³ Las prohibiciones del art. 25 LC, como se expuso, de acuerdo con el art. 61.2 RC, se han de aplicar a todos los bienes de dominio público marítimo-terrestre y a todos los regímenes de utilización del mismo, incluyendo reservas, adscripciones, concesiones y autorizaciones, cualquiera que sea la Administración competente. Por ello entiendo que la exclusión de las prohibiciones establecidas por la LC que hace el art. 30.6 LP Cataluña 1998 en relación al dominio público portuario, ha de ser interpretada en el sentido de que no afectan a aquella parte del dominio público portuario que forme parte del dominio público marítimo-terrestre. Por lo demás, han de tenerse presente las prohibiciones que se incluyen en el art. 53 LP Baleares 2005 (tendido aéreo de líneas eléctricas y telefónicas y vertidos contaminantes y aquellos que no sean autorizados), así como la expresa permisión de la publicidad en los casos que se concretan, para el dominio público portuario, en los arts. 6.5 LP Murcia 1996 y 52 LP Baleares 2005.

⁶⁴ El precepto enuncia usos tales como *pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a la propia LC.*

garantía del servicio portuario, de modo que se permite siempre y cuando no obstaculice la actividad principal del puerto, lo que supone en términos generales una prohibición de acceso a los muelles y zonas de operaciones.⁶⁵

b) Con las lógicas limitaciones que imponga la adecuada y correcta explotación del puerto, la legislación autonómica permite, con carácter general, los usos de recreativos, de ocio, deportivos, culturales, comerciales,⁶⁶ siguiendo también la pauta introducida por nuestra tradicional legislación en materia de puertos y continuada en la vigente legislación estatal de puertos, avalada por una constante jurisprudencia.⁶⁷

c) La concreción de cuáles sean los usos residenciales que pueden darse en un puerto viene determinada por las peculiaridades propias del bien que ocupa: el dominio público marítimo-terrestre. Y si bien nuestra legislación tradicional de puertos deportivos partiría no sólo del principio de permisión del uso residencial, sino del de exigencia de existencia de unidades de

⁶⁵ *Vid.*, art. 28.2 LP Cataluña 1998. Por su parte, el art. 17 LP Andalucía 2007 determina que los puertos destinados a usos náuticos deportivos son de acceso libre, *sin más limitaciones que las requeridas por razón de seguridad o explotación*. En contra, el Decreto 236/1986, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Portuarias del País Vasco, en el que se limita el acceso a las zonas portuarias a las personas y vehículos que intervengan en las operaciones que se desarrollan en las mismas. Sobre lo cuestionable de esta limitación genérica en unos espacios que son, al cabo, dominio público marítimo-terrestre, *vid.* ZAMBONINO PULITO, M., *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 192 y 193.

⁶⁶ Arts. 6.4 LP Murcia 1996; 30 LP Cataluña 1998; 6.5 LP Canarias 2003; 52 LP Baleares 2005, 16.2 LP Andalucía 2007. Las tres últimas leyes citadas vinculan esta posibilidad a su carácter complementario a la actividad principal y al favorecimiento del equilibrio económico y social del puerto. Por otra parte, y sin profundizar en esta cuestión por lógicas razones de extensión, interesa señalar que estas actividades se encontrarían sujetas a licencia municipal previa, encontrándose únicamente exentas aquellas instalaciones propiamente portuarias, de acuerdo con la doctrina mantenida en la STC 40/1998, doctrina que, por otra parte, queda reflejada en el art. 30 LP Cataluña 1998.

⁶⁷ El art. 6 RPD, derogado por el RC, exigía, en los puertos de base, la existencia de edificios de servicios con establecimientos comerciales, oficinas bancarias si fueran solicitadas por entidades bancarias. Por su parte, la legislación estatal de puertos permite la incorporación de equipamientos culturales y recreativos (art. 3.6 LPEMM) y actividades industriales y comerciales (art. 15.6 LPEMM). Pueden verse a este respecto y a título de ejemplo, las SSTS 24 febrero 1962, 9 abril 1966, 15 junio 1990 y la STSJ Andalucía 15 mayo 1991. Ahora bien, de acuerdo con la STS 17 noviembre 1999, la autorización o concesión de una utilización en el recinto concesional, debe compatibilizarse con el obligado respeto al contenido del pacto concesional y a la consecuente obligación de no agravar la posición del concesionario. La Sentencia citada declara por estos motivos la improcedencia de una autorización para un mercadillo ambulante en el Puerto Deportivo de Marbella.

habitación,⁶⁸ en la actualidad se encuentran, si no absolutamente prohibidos, sí claramente limitados, y ello en función del espacio del puerto en el que pretendan ubicarse. En el espacio de dominio público marítimo-terrestre que ocupen los puertos construidos tras la entrada en vigor de la LC, sea zona marítimo-terrestre u otros bienes demanializados *ex art. 4 LC* —*v.gr.*, terrenos ganados al mar—,⁶⁹ se encuentran prohibidos los usos residenciales, prohibición que se extiende a la zona de servidumbre de protección.⁷⁰ En esta parte del puerto, esto es, en la zona de servicio portuaria que ocupe dominio público marítimo-terrestre o se incluya en la zona de servidumbre de protección, los usos residenciales, en principio, están prohibidos. En el resto del puerto, por tanto, dichos usos residenciales son susceptibles de darse siempre y cuando se adecuen a la legislación y al planeamiento urbanístico.⁷¹

En consonancia con lo anterior, la legislación autonómica ha previsto expresamente los usos residenciales. En particular, la ley canaria, en sentido

68 El art. 6 RPD, derogado por el RC, exigía, en los puertos de base, la existencia de unidades de habitación para uso de las tripulaciones en número no inferior al 5% del número de atraques.

69 Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras se incluyen en el dominio público marítimo-terrestre por el art. 4.2 LC. Pero debe tenerse presente que, de conformidad con la legislación tradicional de puertos, podía ganarse la propiedad de los mismos, circunstancia que ha sido respetada por la disposición transitoria segunda, 2, LC, en cuya virtud se mantienen en su situación jurídica —siempre y cuando se ganaran al mar con título administrativo suficiente—, siendo, por tanto, de propiedad privada. En este caso, pues, son posibles las edificaciones residenciales en terrenos ganados al mar, por no formar parte del dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo ha de distinguirse a su vez, dentro del espacio ganado al mar, entre sus playas y su zona marítimo-terrestre, que seguirán siendo de dominio público por expresa determinación de la disposición transitoria segunda, 2, LC, y el resto de dicho espacio, efectivamente de propiedad privada. La titularidad dominical de los terrenos ganados al mar, sin embargo, tampoco debe considerarse con carácter absoluto, pues está sometida a las limitaciones impuestas por la legislación de costas. En este sentido, la STS 17 enero 2002, declaró la improcedencia de indemnizar a los propietarios por las limitaciones que la legislación entonces vigente imponía en dichos terrenos.

70 *Id.*, arts. 32.2 y 25.1 LC. Aunque cabe la excepción, cuando la edificación se pretenda levantar en la zona de servidumbre de protección, por acuerdo del Consejo de Ministros cuando sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección.

71 Ahora bien, respecto a los primeros 500 metros colindantes con la ribera del mar, como mínimo, que conforman la zona de influencia, la LC ha establecido también ciertas limitaciones en cuanto a las construcciones, como son su necesaria adaptación a la legislación urbanística, debiéndose, en todo momento, evitar la formación de pantallas arquitectónicas o

muy similar al que se acaba de exponer.⁷² Por su parte, la legislación estatal de puertos, que debe aplicarse a las zonas deportivas, prohíbe las ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, aunque cabe la excepción, pues el propio precepto añade la posibilidad de que el Consejo de Ministros, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado, levante la prohibición de instalaciones hoteleras en espacios destinados a zonas de actividades logísticas y a usos no portuarios, siempre que no se ubiquen en los primeros veinte metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle.⁷³

3.2 · Gestión indirecta de las infraestructuras autonómicas ubicadas en dominio público marítimo-terrestre

a) La concesión y el canon de aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre

La legislación autonómica reguladora de las infraestructuras se remite a la legislación de contratos en cuanto a las fórmulas de explotación en los casos de gestión indirecta. De acuerdo con lo establecido en la LCSP, en los supuestos de construcción y explotación estaríamos ante un contrato de concesión de obras públicas (art. 7 LCSP), mientras que si el objeto del contrato es únicamente la explotación de la infraestructura, la figura sería la de un contrato de gestión de servicios públicos (art. 8 LCSP). En ambos

acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable. Cuestión distinta y merecedora de un especial tratamiento sería la relativa a la titularidad de esas edificaciones, que no puede ser privada si se encuentran en la zona de servicio y por ende en el dominio público portuario, que entiendo debe resolverse en este punto conforme a fórmulas jurídicas que garanticen la posesión pero que no transmitan la titularidad.

⁷² El art. 6.5 LP Canarias 2003, efectivamente, permite los usos alojativos turísticos ubicados fuera de la zona de dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal y de la zona de servidumbre de protección, aunque los dota de un carácter excepcional. El art. 30 LP Cataluña 1998, tras permitir las ocupaciones y utilizaciones que se destinen a residencia o habitación, remite a la legislación estatal aplicable en lo que se refiere a los términos concretos de tal permisión. Finalmente, el art. 16.3 LP Andalucía 2007, admite los usos hoteleros con carácter excepcional, sujetándolos a autorización del Consejo de Gobierno, siempre que no se emplacen en los primeros veinte metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle.

⁷³ Vid., art. 94. 3 y 4 LREP.

casos (construcción o construcción y explotación), el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado sería también de aplicación para la gestión de infraestructuras (art. 12 LCSP).

La explotación de puertos y vías de transporte de competencia autonómica, como ya nos es conocido, requiere de la correspondiente adscripción del dominio público marítimo-terrestre a la Comunidad Autónoma, que se materializa a través del pertinente informe a evacuar durante el procedimiento de tramitación del contrato de gestión. En otro caso, si se trata de otro tipo de infraestructuras, es necesaria la concesión demanial (arts. 64 y 65 LC). El particular, sin embargo, no se verá sometido a un doble procedimiento —el de la contratación de la gestión y el de la concesión de dominio público marítimo-terrestre—, pues el art. 150 RC ha previsto, para estos casos, la integración en el procedimiento de otorgamiento del título de competencia autonómica, del otorgamiento de la concesión demanial, que se articula mediante un informe del Ministerio de Medio Ambiente que debe pronunciarse sobre la viabilidad de la ocupación, así como las condiciones en que ésta, en su caso, se otorgaría, en lo que se refiere al ámbito de sus competencias. En este sentido, es importante señalar que en estos supuestos, la Administración del Estado sólo podrá denegar la concesión por razones de degradación o de explotación del dominio público o que se encuadren en materias en las que el Estado ostente una competencia propia (art. 133 RC).

El aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre genera la obligación de satisfacer, por parte del titular de dicho aprovechamiento,⁷⁴ el correspondiente canon demanial, que se suma así al canon de utilización del dominio público que la infraestructura comporta, exigido por la normativa autonómica aplicable. Siendo el hecho imponible la ocupación o el aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, el canon es exigible en todos los supuestos de gestión indirecta de infraestructuras, cualquiera que sea su tipología, puesto que no se exime del canon demanial a los titulares de concesiones de aprovechamiento del dominio público adscrito.⁷⁵ Tan sólo se exceptúan de esta obligación las concesiones o autorizaciones que las

⁷⁴ Art. 84 LC.

⁷⁵ De acuerdo con el art. 104.3 RC, la adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas no devenga canon a favor de la Administración del Estado. Sin embargo, las concesiones o autorizaciones que las Comunidades Autónomas otorguen en el dominio público marítimo-terrestre adscrito devengan el correspondiente canon de ocupación en favor de la Administración del Estado, sin perjuicio de los que sean exigibles por aquéllas.

Comunidades Autónomas otorguen en los puertos e instalaciones portuarias estatales que les fueron transferidos y figuren expresamente relacionados en los correspondientes Reales Decretos de traspasos.⁷⁶

b) La temporalidad. Problemática específica del plazo en las concesiones de puertos

Dada la naturaleza de los contratos que nos ocupan, en principio y en cuanto contratos de concesión de obras públicas o de gestión de servicios públicos, según corresponda, la regulación que de los mismos se haga en la legislación sectorial de infraestructuras, habrá de estar a los plazos máximos fijados por la legislación básica estatal, que se establecen en los arts. 244 y 254, respectivamente, de la LCSP, y que se concretan en el plazo máximo de cuarenta años para los contratos de concesión de obras públicas y de cincuenta o veinticinco para los de gestión de servicios públicos, según que el contrato comprenda, o no, respectivamente, la ejecución de obras.⁷⁷ Ahora bien, la legislación sectorial en este punto viene también marcada por la naturaleza del espacio en el que se asientan las infraestructuras. En este sentido, la legislación de costas limita a treinta años los plazos de las concesiones que se otorguen en el dominio público marítimo-terrestre adscrito.⁷⁸

Nuevamente la problemática más representativa se presenta, en este punto, en relación a las infraestructuras más características del litoral, los puertos cuya normativa reguladora mantuvo, inicialmente, el límite temporal de treinta años para las concesiones. Sin embargo, tanto en el ámbito estatal como autonómico, mediante la incorporación de los plazos máximos de los contratos de concesión de obra pública, la legislación sectorial, bien de forma expresa, bien mediante remisiones normativas, viene tomando como referente el plazo, mayor, establecido en la legislación básica de con-

⁷⁶ Disposición adicional tercera RC.

⁷⁷ Por su parte, los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado tienen un límite de veinte años. Sin embargo, cuando por razón de la prestación principal que constituye su objeto y de su configuración, el régimen aplicable sea el propio de los contratos de concesión de obra pública, se estará a lo dispuesto en el art. 244 LCSP sobre la duración de éstos (art. 290 LCSP).

⁷⁸ De acuerdo con lo establecido en la LC, los plazos de las concesiones que se otorguen para la utilización del dominio público marítimo-terrestre no podrán exceder de treinta años, limitación de carácter general que expresamente se extiende en relación a las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos (vid., arts. 66.2 y 49.1 LC).

tratos, obviándose, no sin excepciones, los plazos limitados por la legislación de costas. En este punto debe señalarse que, a la luz del TRLCAP, las concesiones de puertos deportivos, ya tuvieran por objeto la construcción o explotación o únicamente la explotación del puerto, debían caracterizarse como contratos de concesión de obras públicas, por lo que el plazo que se ha tomado en los supuestos señalados como referencia es el máximo de cuarenta años establecido en el art. 263 TRLCAP —veinte en el caso de concesiones de explotación.

En este sentido, la legislación estatal de puertos, en la reforma que supuso la LREP fijó en cuarenta años el plazo máximo de la nueva figura de la concesión de obras públicas portuarias que introduce en el art. 126. Esta regulación que, como puede apreciarse, supone la toma en consideración de un plazo distinto al establecido en la legislación de costas, no obstante el carácter de dominio público marítimo-terrestre de los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal expresado en el art. 4.11 LC, encuentra su justificación en la remisión que el propio precepto realiza en favor de la legislación específica de puertos, separando, por tanto, su régimen del que se establece en la LC. De ahí que el límite del plazo establecido en el art. 49 LC, citado, únicamente pueda predicarse en relación a los puertos de titularidad autonómica en tanto que consumidores de dominio público adscrito.

Cuestión distinta es la modificación implícita que, de la legislación de costas, pueda suponer la regulación introducida por leyes autonómicas. Por razonable que pueda parecernos desde el punto de vista de la recuperación de las inversiones, entiendo que dicha regulación desconoce, con escaso sustento legal, el límite insoslayable que supone el plazo de treinta años a que sujeta el art. 49 LC las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos. En la normativa autonómica pueden identificarse cuatro situaciones diferenciadas.

a) Una primera línea parte de la limitación que a este respecto fija la legislación de costas, estableciendo, pues, como límite del plazo concesional, el de treinta años. Tras la derogación de la LPDA, que establecía este límite para las concesiones, por la LP Andalucía 2007, únicamente puede citarse en este primer grupo a la normativa valenciana.⁷⁹

⁷⁹ Vid., Condición Primera de la Orden de 1 de agosto de 1996, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para otorgar concesiones demaniales en la zona de servicio de los puertos de la Comunidad de Valencia.

b) En una segunda dirección, el art. 52 LP Cataluña 1998 se remite a la legislación aplicable al dominio público portuario en lo que hace al plazo máximo de las concesiones de puertos que, como se ha señalado, se fija en cuarenta años en el art. 126 LREP.

c) Un tercer grupo, representado por las leyes de las Comunidades Autónomas de Murcia y Cantabria, toma como referencia el plazo máximo establecido en la legislación básica de contratos. El art. 36 LP Cantabria 2004 determina que el plazo de las concesiones no podrá exceder de cuarenta años, previa remisión del régimen jurídico de dichas concesiones al previsto en la legislación de contratos. Por su parte, el art. 12 LP Murcia 1996, sin expresarse el límite concreto, se remite, sin más, a la legislación básica estatal reguladora del contrato de concesión de obra pública. Estas remisiones deben reinterpretarse de acuerdo con la nueva regulación introducida por la LCSP, por lo que en el caso de que la concesión tuviera por objeto únicamente la explotación del puerto, habrá de estarse a los plazos máximos establecidos para el contrato de gestión de servicios públicos señalados más atrás.

d) Finalmente, las leyes balear y andaluza, si bien se remiten a la legislación de contratos, lo hacen dejando a salvo las limitaciones impuestas por la legislación de costas, por lo que, en relación a las concesiones de puertos deportivos, en cuanto dominio público estatal adscrito, se llega necesariamente a la conclusión de que su plazo máximo es el de treinta años determinado en el art. 49 LC. En este sentido, el art. 68.1 LP Baleares 2005, establece que el plazo de las concesiones otorgadas en espacios de servicio portuario, no incluidos en el ámbito de aplicación de la LC, se rige por la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Por su parte, a idéntico resultado, cabe llegar de la lectura del art. 36.1 LP Andalucía 2007, a cuyo tenor las concesiones de construcción y explotación de obras públicas portuarias se otorgarán por el plazo que se acuerde en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que no podrá exceder del plazo máximo fijado en la legislación básica estatal para el contrato de concesión de obra pública, con las especialidades que resulten en materia de dominio público marítimo-terrestre portuario. La referencia, en exclusiva, al contrato de concesión de obra pública, sin embargo, ha de ser interpretada de acuerdo con la legislación estatal básica, debiendo tenerse presente el límite establecido para los contratos de gestión de servicios públicos señalados más atrás.

En definitiva, como puede comprobarse, parte de la legislación sectorial, bajo la cobertura de la remisión a la legislación básica reguladora del contrato

de obras públicas ha determinado unos plazos que, a mi entender, no siempre son respetuosos con la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre, especial respecto a la general de contratos, por lo que cabalmente al límite máximo permitido por aquélla debe estarse. Cuestión distinta sería un posible replanteamiento de los plazos máximos previstos en la legislación de costas, que podría ser razonable desde la perspectiva de la recuperación de las inversiones realizadas —como parece haberse entendido en el ámbito de los puertos de titularidad estatal. Ello, sin embargo, pasaría por una reconsideración de dichos plazos máximos por parte del legislador del Estado, en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre en el que necesariamente se asientan los puertos de competencia autonómica. En este sentido debe recordarse la STC 149/1991, de 4 de julio, recaída en relación a los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LC, en la que el Tribunal Constitucional rechaza la tacha de inconstitucionalidad realizada respecto al art. 49.1, en el que se limita el plazo de las concesiones otorgadas en los bienes adscritos, porque al establecer que el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos, no podrá ser superior a treinta años, el precepto se limita a recordar la regla general que impone el art. 66.2 de la Ley de Costas que no ha sido impugnado, y que en cualquier caso refleja una determinación legislativa que corresponde a la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre.

V · La participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de infraestructuras de competencia del Estado en el litoral: ¿competencias de las Comunidades Autónomas en relación a infraestructuras estatales?

1 · La asunción de funciones inherentes a la gestión de infraestructuras estatales en los nuevos Estatutos

En las recientes reformas estatutarias de los Estatutos de Cataluña y Andalucía se observa una progresión en lo que afecta a la asunción de competencias, pues se asumen funciones que deben desarrollarse en relación a las infraestructuras y obras públicas de titularidad estatal, en concreto, a puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, obras públicas de interés general y obras de interés general en el litoral. Estas funciones son las de participación en los órganos de gestión, en la planificación y en la gestión de

las infraestructuras y en su calificación como de interés general. En algún supuesto se acoge también a esta línea el Estatuto balear. Otras Comunidades Autónomas costeras, a las que también se suma la Comunidad Autónoma andaluza, incluso asumen la competencia de ejecución relativa a los puertos de interés general.

1.1 · Competencia de ejecución en relación a los puertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa

Como se ha apuntado, ciertas Comunidades Autónomas costeras han asumido en sus estatutos la competencia de ejecución en relación a los puertos y aeropuertos con calificación de interés general *cuando el Estado no se reserve su gestión directa* (arts. 33.13 EA Canarias; 12.12 EA Asturias; 51.2 EA Valencia; 32.1.5 EA Baleares; 12.8 EA País Vasco; 64.2 EA Andalucía).

Esta atribución nos suscita ciertas dudas de constitucionalidad. Como ya mantuvimos en una ocasión,⁸⁰ y sin perjuicio de la conveniencia de que los puertos de interés general puedan ser gestionados por las Comunidades Autónomas, entiendo que la articulación de dicha posibilidad pasa necesariamente por utilizar el mecanismo previsto en el art. 150.2 CE. Ciertamente es que los puertos de interés general se han estado gestionando, hasta la reforma de la legislación de puertos que se ha llevado a cabo por la Ley 33/2010, de 5 de agosto, por la vía de la participación en sus órganos de gobierno, con una fuerte —si no mayoritaria— presencia de las Comunidades Autónomas (el Presidente de dichos órganos también se designa por éstas), y que esta fórmula mediante la que se ha llevado a cabo esta participación no ha sido cuestionada institucionalmente, pero es una vía determinada por el legislador estatal, tal y como corresponde en virtud del reparto constitucional y estatutario de competencias.⁸¹

80 «¿Hacia nuevas formas de descentralización territorial? Entes instrumentales gobernados por las Comunidades Autónomas para gestionar puertos de interés general», en el volumen colectivo SOSA WAGNER (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 489 a 525.

81 La reforma de la LPEMM operada por la Ley 62/1997, de 30 de diciembre, dispuso que los órganos de gobierno de las Entidades de Derecho público sujetas al Derecho privado creadas por el Estado para gestionar cada uno de los puertos de interés general (las Autoridades Portuarias) se integren por miembros designados por las Comunidades Autónomas que reúnen la mayoría, lo que a mi juicio supone una auténtica descentralización, no ya funcional, sino territorial.

1.2 · Funciones en cuyo desarrollo participa la Comunidad Autónoma

Tras asumir la competencia en materias de puertos y aeropuertos que no sean de interés general, los Estatutos de Cataluña y Andalucía disponen que la Comunidad Autónoma respectiva participa:

- en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte situadas en la Comunidad Autónoma que son de titularidad estatal (arts. 140.2 EA Cataluña y 64. 4 EA Andalucía);

- en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general *en los términos que determine la normativa estatal* (arts. 140.4 EA Cataluña y 64.6 EA Andalucía);

- en la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en la Comunidad Autónoma, mediante un informe previo, pudiendo participar en su gestión o asumirla, *de acuerdo con lo previsto en las Leyes* (arts. 140.3 EA Cataluña y 64.5 EA Andalucía).

Por su parte, el art. 32.15 EA Baleares, entre la relación de competencias ejecutivas que se atribuyen a la Comunidad Autónoma, incluye la posibilidad de participar en la gestión de estos puertos y aeropuertos *de conformidad con lo previsto en las Leyes del Estado*

En cuanto a las carreteras de titularidad estatal, el art. 140.5 EA Cataluña prevé la participación de la Generalitat en su gestión en Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal. Por su parte, el art. 64.7 EA Andalucía establece la necesidad de informe previo de la Junta de Andalucía para la integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Andalucía en líneas o servicios de ámbito superior.

Por lo que respecta a la red ferroviaria estatal, los arts. 140.6 EA Cataluña y 64.3 EA Andalucía, determinan la participación de la Comunidad Autónoma respectiva en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal.

En general, en relación a todas las infraestructuras estatales, se establece, en los Estatutos de Cataluña y Andalucía, que la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en la Comunidad Autónoma requiere el informe de la Comisión Bilateral Ge-

neralitat-Estado (art. 149.2 EA Cataluña) o Junta de Andalucía-Estado (art. 56.8 EA Andalucía).

En materia de obras públicas de interés general, se establece la necesidad de informe previo autonómico para su calificación como tales, así como la participación de la Comunidad Autónoma respectiva en la planificación y programación de las mismas, en el caso de Cataluña, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado (art. 148.2 EA Cataluña) y en el de Andalucía-Estado a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el art. 221.1 EA Andalucía (arts. 56.8, 9 y 10 EA Andalucía). En ambos casos se prevé la posibilidad de suscribir convenios con otras Comunidades Autónomas para gestionar obras públicas que afecten a otra Comunidad Autónoma (arts. 148.3 EA Cataluña y 56.8 EA Andalucía).

A ello debe sumarse la competencia asumida de ejecución y gestión de las obras de interés general situadas en el litoral autonómico por los arts. 149.4 EA Cataluña y 56.6 EA Andalucía.

En relación a estas cuestionadas funciones que se asumen por los Estatutos catalán y andaluz, debe recordarse que, si bien es cierto que el Tribunal Constitucional, en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, ha admitido la concreción, por parte de los Estatutos, de conceptos no definidos constitucionalmente, reconociendo la posibilidad de que *el legislador estatutario, como cualquier legislador, interprete necesariamente la Constitución al ejercer la función atributiva de competencias a la correspondiente Comunidad Autónoma que la Constitución le reconoce. Por tanto, puede de modo legítimo realizar operaciones de interpretación de la Constitución sometándose, en principio, a los mismos criterios que todo legislador*, también lo es que en la propia Sentencia citada se establecen límites a tal posibilidad, como el que obviamente supone el marco del art. 149.1 CE, pues, según la STC 247/2007, la interpretación estatutaria ha de hacerse para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con la competencia estatal, no debiendo impedir *el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate*. De ahí que no resulte contrario a la Constitución, de acuerdo con la misma Sentencia, que el Estatuto interprete la Constitución, *lo que no quiere decir que no pueda incurrir en inconstitucionalidad si infringiera*

*una concreta atribución competencial del Estado.*⁸² Esto es justamente lo que se consideró que sucedía en el caso enjuiciado por la STC 46/2007, de 1 de marzo, que declaró contraria a la Constitución la exigencia, por la legislación autonómica, de un informe vinculante autonómico en el procedimiento de tramitación de planes estatales sectoriales de infraestructuras de competencia estatal.⁸³

Entendemos que los Estatutos señalados, en lo que hace a la previsión de las funciones mencionadas que se atribuyen a las Comunidades Autónomas en materia de competencia del Estado, no contradicen esta doctrina constitucional, por cuanto dichas funciones se atribuyen a la Comunidad Autónoma en el marco de lo que establezca la legislación del Estado; incorporan, por el contrario, funciones que ya han sido confirmadas por el Tribunal Constitucional como medidas deseables de coordinación, y sin llegar a vincular a la legislación estatal, pues se prevén en el marco que ésta determine. Así lo ha entendido también la STC 31/2010, de 28 de junio.

2 · Las funciones atribuidas a las Comunidades Autónomas para participar en la gestión de infraestructuras por el legislador estatal

En la legislación reguladora de las infraestructuras de titularidad estatal, las fórmulas previstas para la integración de las políticas autonómicas se reducen, en esencia, a la participación de las Comunidades Autónomas afectadas en la planificación sectorial de la infraestructura de que se trate. Dicha participación se canaliza a modo de informe preceptivo y no vincu-

⁸² En cuyo caso, correspondería al Tribunal Constitucional apreciar, como intérprete supremo de la Constitución, si los estatutos de autonomía han incurrido en algún vicio de inconstitucionalidad, sea por excederse en el margen interpretativo de la Constitución en el que legítimamente pueden intervenir, sea por cualquier otro motivo.

⁸³ *La utilización de la técnica del informe vinculante ... supone, en la práctica, que los planes estatales con incidencia territorial quedan condicionados y sometidos al informe que emita la Comunidad Autónoma, de forma que la aprobación de un plan de la Administración General del Estado o de sus entidades autónomas, aun cuando se realice en el ejercicio de competencias estatales exclusivas, se convierte, de hecho y por aplicación de la mencionada técnica, en un acto compuesto en el que han de concurrir dos voluntades distintas, puesto que no sería posible llevar a la práctica las concretas determinaciones del plan estatal sin atenerse al contenido del informe emitido por la Comunidad Autónoma.*

lante. Este carácter implica, obviamente, la capacidad del Estado para separarse del criterio autonómico. Por otra parte, y desde el punto de vista de la consideración urbanística de las infraestructuras, éstas se califican como sistemas generales que se ordenarán a través de planes especiales. De este modo se asegura también la participación de las Administraciones urbanísticas. Sin embargo, en último extremo, la planificación sectorial prevalece frente a los instrumentos de planificación territorial y urbanística, debiendo revisarse o modificarse el planeamiento, según proceda, en caso de contradicción o no previsión de la infraestructura. Estas determinaciones cuentan, por lo demás, con el respaldo del Tribunal Constitucional que, ante el cuestionamiento por parte de algunas Comunidades Autónomas de lo reducido de la participación, pues, según su criterio, vulnera las competencias relativas a la ordenación del territorio y urbanismo, ha confirmado la prevalencia de las grandes obras de interés general frente a otros intereses que puedan representar las Comunidades Autónomas.

Más allá de estos mecanismos, la coordinación y colaboración orgánica se reduce, en el mejor de los casos, a la presencia de las Comunidades Autónomas en órganos de asesoramiento de ámbito supraautonómico, con la ya mencionada excepción de la gestión de los puertos de interés general, en los que las Comunidades Autónomas han participado a través del nombramiento del presidente de las autoridades portuarias y de un número considerable de miembros del Consejo de Administración.

a) La legislación de puertos estatal ha previsto la participación de las Comunidades Autónomas en órganos supraautonómicos. Ahora bien, se trata de un órgano de asesoramiento, no decisorio, por tanto. Se trata del Consejo Consultivo de Puertos del Estado, en el que, de acuerdo con el art. 27 bis LPEMM, además de integrarse el Presidente de Puertos del Estado, se integra el Presidente de cada Autoridad Portuaria —como ya nos es conocido designado por la Comunidad Autónoma— o persona que designe el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, a propuesta del Presidente, para sustituirlo.

Por lo que respecta a la planificación sectorial en los puertos de interés general, la planificación de los usos del puerto se hace a través del denominado plan de utilización de los espacios portuarios, que aprueba el Ministerio de Fomento y en el que se da participación, mediante la vía de informe no vinculante, a las Administraciones con competencias en materia urbanística, pesca en aguas interiores, ordenación del sector pesquero y deportes y, en general, en aquellos ámbitos sectoriales sobre los que pueda

incidir el plan (art. 96 LREP).⁸⁴ Los puertos de interés general se califican como sistema general que se desarrolla mediante un plan especial que formula la Autoridad Portuaria y que se aprueba por la autoridad urbanística competente, salvo que existan desacuerdos, en cuyo caso se eleva al Consejo de Ministros cuyo informe será vinculante (art. 18 LPEMM).

b) De tintes muy similares a los que se acaban de describir es el régimen de participación en la planificación de los aeropuertos que se establece en el art. 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. La zona de servicio de los aeropuertos se ordena mediante un Plan Director que, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, de Ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, se aprueba por el Ministerio de Fomento y debe ser informado *por las administraciones públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y de urbanismo*. Los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán los aeropuertos y su zona de servicio como sistema general aeroportuario que se desarrollará a través de un plan especial, que se aprobará por la autoridad urbanística competente previo informe vinculante del Consejo de Ministros en el supuesto de desacuerdo entre AENA y la autoridad urbanística (art. 166 de la Ley 13/1996).

c) El art. 5 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, por su parte, atribuye al Ministerio de Fomento, oídas las Comunidades Autónomas afectadas, la competencia para la planificación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y el establecimiento o la modificación de las líneas ferroviarias o de tramos de las mismas. La vaguedad de la previsión, que no determina la existencia de un plan concreto, se complementa con la exigencia de la aprobación, por el Ministerio de Fomento, de un estudio informativo para el establecimiento o la modificación de una línea o tramo integrante de la Red Ferroviaria de Interés General, para cuya tramitación dicho Ministerio debe remitirlo a las Comunidades Autónomas y entidades locales afectadas, al objeto de que informen (nuevamente sin carácter vinculante), sobre la adecuación del trazado al interés general y a los intereses que representan.

⁸⁴ Una regulación muy similar era la contenida en la redacción del precepto concordante de la LPEMM, cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 40/1998.

Por su parte, la zona de servicio ferroviario se ordena a través de los denominados Proyectos de Delimitación y Utilización de Espacios Ferroviarios. La planificación sectorial prevalece sobre la ordenación urbanística, que al efecto debe ser modificada o revisada en caso de contradicción. Por lo que hace a la calificación urbanística de las zonas de servicio ferroviario, se determina su carácter de sistema general que se ordenará mediante un plan especial.⁸⁵

d) En materia de carreteras, el art. 5 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, es aún más imprecisa si cabe, al establecer la genérica obligación de coordinación entre las Administraciones públicas correspondientes cuando cada una de ellas elabora sus Planes y Programas de carreteras, estatales, autonómicas o locales. Los informes de las Comunidades Autónomas o entidades locales afectadas, sin embargo, sí se exigen para la construcción de carreteras o variantes que no estén incluidas en el planeamiento urbanístico, en cuyo caso el Ministerio de Fomento debe remitir el estudio informativo correspondiente a dichas entidades y, en caso de disconformidad, que necesariamente ha de ser motivada, el expediente ha de elevarse al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación. En este caso, el órgano competente para otorgar la aprobación inicial del planeamiento urbanístico, debe enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente. Si transcurrido dicho plazo y un mes más no se hubiera evacuado el informe citado por el referido departamento, se entiende su conformidad con el mismo.

e) Finalmente, el art. 111.2 LC exige, para la ejecución de las obras de interés general que enumera en el primer apartado y que relacionamos más

⁸⁵ Debe hacerse mención, en este lugar, al supuesto previsto por el art. 36 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario de infraestructuras ferroviarias existentes en puertos que no tengan la consideración de interés general. El precepto atribuye la *propiedad* a su titular y, en caso de que estén conectadas o se pretendan conectar con la Red Ferroviaria de Interés General, se remite a las reglas que se establezcan en el oportuno convenio, que será propuesto, conjuntamente, por la entidad titular del puerto y el administrador de infraestructuras ferroviarias y aprobado por el Ministerio de Fomento.

atrás, el informe de la Comunidad Autónoma y de Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan. En caso de disconformidad, el Ministerio de Medio Ambiente elevará el expediente al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación correspondiente.

A la vista de lo expuesto, podemos concluir que la participación autonómica, hasta el momento, se reduce a la presencia en la organización portuaria y a la participación en la planificación sectorial que, en cualquier caso, prevalece sobre la territorial y la urbanística, mediante un informe no vinculante. Esta forma de articular la participación de las Comunidades Autónomas, que ha sido discutida por éstas ante el Tribunal Constitucional, ha sido confirmada en diversas Sentencias, cuya doctrina se resume bien en la STC 40/1998, de 19 de febrero, y que ha sido posteriormente ratificada por otras, como la STC 204/2002, de 31 de octubre. En este sentido, reproducimos un extracto, por su interés, de la STC 40/1998:

Al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación. Si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982, entre otras) y si «la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía» (STC 181/1988, fundamento jurídico 7.º), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera.

Es posible, sin embargo, que estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. Para tales supuestos, este Tribunal ha señalado que «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, funda-

mento jurídico 3.º) y que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1986, fundamento jurídico 3.º). Asimismo, en la STC 149/1991, antes citada, se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio «no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio», siendo legítimo tal condicionamiento cuando «el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá de atenderse, por tanto, en cada caso a cuál sea la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados» [fundamento jurídico 1.º, B); en el mismo sentido, STC 36/1994, fundamento jurídico 3.º]. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etcétera.

VI · Bibliografía relacionada con las infraestructuras en el litoral

- A.A.V.V., *La nueva legislación portuaria: comentarios a la ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general*, Atelier, Barcelona, 2004.
- ACERO IGLESIAS, P., *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, Ed. Aranzadi, 2002.

- ANGULO ERRAZQUIN, L. M., «Las competencias de la Administración municipal en las zonas portuarias y su problemática», *RVAP*, núm. 23 (1989), pp. 7 ss.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., *Ordenación, planificación y gestión del litoral*, Oikos-tau, Barcelona 1993.
- BOQUERA OLIVER, J. M., «La edificación en los puertos», *REDA*, núm. 80 (1993), pp. 613 ss.
- BORRAJO INIESTA, «La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico», *Revista de Administración Pública*, 130 (1993), pp. 131-153.
- CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen jurídico de las Costas Españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995.
- CEPEDANO BETETA, L., «Puertos Deportivos», ponencia presentada a la *XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo. La Ordenación del litoral*, INAP, Granada, mayo 1991.
- ESCRIBANO COLLADO, P., «Las competencias de las comunidades Autónomas en materia de puertos», *RAP*, 100-102, Vol. III (1983), pp. 2315 ss.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, J. J., «Puertos. Efectos de los puertos deportivos», en *Libro Homenaje al Profesor Jose Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 385 ss.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Incidencia de la Ley del Suelo en las concesiones administrativas de Puertos Deportivos», en *II Symposium de Puertos Deportivos*, Asociación de Puertos Deportivos y Turísticos de Andalucía, Málaga, 1984, pp. 179 ss.
- , «Regulación urbanística de los terrenos e instalaciones portuarias», en el volumen colectivo, *Comentarios a la nueva Ley de Puertos, Jornadas de Estudio*, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993, pp. 77 ss.
- FONTANA PUIG, A., «Puertos deportivos en la Comunidad Valenciana: importancia, ordenación y futuro», *RVEA*, núm. 4 (1986), pp. 141 ss.
- GARCÍA PÉREZ, M., (Coord.), *La ordenación urbanística y la Ley de Puertos*, EGAP-Consorcio Zona Franca Vigo, Santiago de Compostela, 1994.
- , *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., *La titularidad de los bienes del dominio público*, Marcial Pons, 1998.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., «La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general», *RVAP*, núm. 36 (1993), pp. 167 ss.

- , «La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general», *RDU*, núm. 134 (1993), pp. 117 ss.
- LEGUINA VILLA, J., y DESDENTADO DAROCA, E., «El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar y la preservación del demanio costero», en *RAP*, núm. 167 (2005), pp. 7 a 45.
- MARTÍN MATEO, R. y REBOLLO, V., *El litoral valenciano (Análisis territorial y valoración de su protección. El papel actual de la legislación de costas)*, MOPTMA, Madrid, 1993.
- MEILÁN GIL, J. L., «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas», *Revista de Derecho Urbanístico*, 108 (1988).
- MENÉNDEZ REXACH, A., «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», en *Documentación Administrativa*, 230-231 (1992).
- , «La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes», en *Revista de Derecho Urbanístico*, 76 (1982).
- MIRALLES GONZÁLEZ, I., *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Civitas, Madrid, 1991.
- MORENO CANOVÉS, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990.
- NAVAJAS REBOLLAR, M., *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial, Pons, Madrid, 2000.
- NOGUERA DE LA MUELA, B., *Las servidumbres en la Ley de Costas de 1988*, Marcial, Pons, Madrid, 1995.
- PAZUETA ECHEVERRI, J., «El planeamiento ante el espacio portuario. Situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana, en *La Ordenación del Litoral (XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo)*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1992.
- PERALES MADUEÑO, F., «La clasificación y ordenación del suelo de los puertos deportivos en los planes generales y normas subsidiarias del planeamiento municipal», *RDU*, núm. 100 (1986), pp. 183 ss.
- PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999.
- PONS CANOVAS, F., *El régimen jurídico de los espacios portuarios*, CEDECS, Barcelona, 2001.
- POZUETA ECHAVARRI, J., «El planeamiento ante el espacio portuario, situación y problemática de la integración de los puertos en la orde-

- nación territorial y urbanística», *Ciudad y Territorio*, núm. 74 (1987), pp. 57 ss.
- RIVAS CASTILLO, M. I., «Las infraestructuras ferroviarias de conexión con puertos y aeropuertos», en ALONSO TIMÓN, A. J. y CABALLERO SÁNCHEZ, R. (Coords.), *Infraestructuras ferroviarias: nuevo marco de ordenación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 83 ss.
- SANZ LARRUGA, F. J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente, Xunta de Galicia, 2003.
- VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A., «La ordenación de las playas y otros espacios costeros», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 27 (1980).
- ZAMBONINO PULITO, M., *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

VI • Abreviaturas utilizadas

- CE: Constitución Española.
- EA: Estatuto de Autonomía.
- LC: Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- LCSP: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- LP Andalucía: Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.
- LP Baleares: Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Islas Baleares.
- LP Canarias: Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias.
- LP Cantabria: Ley 5/2004, de 16 noviembre, de Puertos de Cantabria.
- LP Cataluña: Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña.
- LP Murcia: Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de Murcia.
- LPD: Ley de Puertos Deportivos 55/1969 de 26 de abril (derogada).
- LPDA: Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andalucía (derogada).
- LPMM: Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- LREP: Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General.
- RC: Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

RPD: Reglamento de Puertos Deportivos, aprobado por Real Decreto de 26 de septiembre de 1980.

TRLCAP: Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas.

DEBAT

SANTIAGO VALENCIA

La verdad es que han sido ponencias muy interesantes, porque yo creo que en este tema de las infraestructuras, que son estratégicas para un territorio desde todos los puntos de vista —vertebración, economía... —, o eres especialista en la infraestructura concreta o te pierdes, porque cada una de ellas tiene una densidad muy importante y se manejan diferentes parámetros: técnicos, de gestión y competenciales. Por lo tanto, en primer lugar, agradecer la claridad en la exposición.

Un par de apuntes. En el tema de infraestructuras, de redes, donde la Constitución establecía el título competencial diferenciando entre el carácter intraautonómico o supraautonómico, yo creo que ése es un criterio, sinceramente, demasiado simplista para toda la problemática que conllevan, sobre todo en los temas que tratamos, las redes malladas. Ahí la comunidad autónoma, normalmente, tiene mucho que perder cuando plantea esos debates, porque enseguida aparece que la red está «conectada con» o que «se extiende hasta», y no es fácil muchas veces determinar dónde empieza y dónde acaba realmente una red para defender que es intraautonómica. Hablo también de otros títulos competenciales, como el relativo al transporte de energía eléctrica, etc. En Galicia hay un caso muy ilustrativo, la autopista Santiago-Ourense: la mitad, hasta el alto de Dozón, es estatal y la otra mitad es autonómica. ¿Por qué? Pues, porque uno pagó hasta ahí y el otro pagó hasta allá. La mitad del Estado es peaje, la autonómica es peaje en sombra, por lo tanto el usuario no paga. Evidentemente, en la práctica la verdad es que no le encuentras una lógica a por qué ésta es estatal y ésta es autonómica, más que seguramente quién la ha pagado en cada caso.

Y luego, otro punto que comentaba la última ponente, que es un tema que en Galicia nos preocupa muchísimo, al que llevamos tiempo, últimamente, prestando atención, que es el hecho de que el Estado está entendiendo que las competencias autonómicas sobre dominio público marítimo-terrestre —estoy hablando de las competencias sectoriales— se extienden a la parte terrestre del dominio público marítimo-terrestre, pero en cuanto em-

piezas a tocar agua entiende que es extraterritorialidad. Y existen ya movimientos normativos: la Ley de Costas, la Ley de Patrimonio Natural, la de parques eólicos —que, por cierto, en Galicia la hemos impugnado en el Constitucional, creo que también Canarias, y también hemos impugnado en el Contencioso la resolución que dice dónde tienen que estar ubicados estos parques eólicos—. Yo creo que aquí nos jugamos mucho. Antes, en el mar, se podían hacer pocas cosas, pero hoy la tecnología permite hacer muchas más, incluidos los parques eólicos. Por lo tanto, es un espacio aún a explotar en el buen sentido de la palabra. Es un tema en el que yo creo que los estatutos no se meten demasiado, y —si vale mi humilde opinión— no veo ninguna razón para que las competencias autonómicas sectoriales no se puedan proyectar sobre el mar. Yo creo que es al revés, sólo si los estatutos o la Constitución establecen un límite a esa proyección, hay que entender que aquél existe; si no, se pueden proyectar también las competencias autonómicas sobre el mar, aunque los últimos datos jurisprudenciales no son muy halagüeños, y la sentencia 38/2002, que empieza diciendo que va a resolver esa cuestión, luego lo hace de una forma muy tímida, y añadiendo ese término tan dramático para las competencias autonómicas de «excepcionalmente», y de ahí se pueden sacar ríos para la tesis estatal. Luego, hace así como un año, una sentencia del Tribunal Supremo revocó una del Tribunal Superior de Justicia de Baleares sobre un espacio natural, y el Tribunal Supremo dijo que las competencias autonómicas —dicho de una forma muy simple— no se podían proyectar sobre el espacio marítimo. En un territorio como el gallego, donde el mar —decimos— se mete en tierra por nuestras rías y que vivimos tanto del mar, es un debate que tiene —creo— mucho recorrido y al que hay que estar bastante atento. Muchas gracias.

MERCÈ CORRETJA

Yo contestaré mi parte y luego, en relación con la segunda parte, supongo que María Zambonino contestará.

En cuanto a las carreteras, yo coincidí en que el punto de conexión territorial inicialmente previsto en la Constitución, que era el del territorio, el que transcurriera la carretera íntegramente por el territorio de la comunidad, es un punto de conexión que enseguida quedó totalmente obsoleto. Los propios reales decretos de trasposos ya no lo tienen en cuenta, y son del año

1980. Es decir, ya en 1980 se traspasan carreteras que no cumplen este punto, y en cambio otras que sí que transcurren íntegramente por la comunidad no son objeto de traspaso. Y el motivo es porque enseguida se ve que hay otro punto de conexión, que es el del interés general, que se superpone y que, además, prevalece en muchos casos. Por lo tanto, ese punto de conexión enseguida quedó totalmente desplazado. En los actuales estatutos, se ha substituido, tanto en ferrocarriles como en carreteras, este punto de conexión por el de la titularidad. Había que establecer algún punto si no se quería asumir la materia sobre la totalidad del territorio, que era la otra opción; es decir, que el territorio no sea el criterio delimitador de la competencia, sino el espacio sobre el cual la comunidad ejerce su competencia; si no se quería asumir esa otra opción, que es —digamos— más innovadora, había que establecer un punto, y ese punto ha sido el de la titularidad, y entonces en el estatuto catalán y en el andaluz o en el aragonés, por ejemplo, se dice que la comunidad asume la competencia sobre la red viaria de su titularidad. ¿Ese punto es mejor o peor que el que teníamos antes? Bueno, digamos que introduce elementos distintos. Por ejemplo, el hecho de que antes el Estado pudiera calificar una carretera de interés general por su conexión con un aeropuerto, por ser una vía de circulación que cumpliera determinados criterios establecidos en la ley estatal, hacía que automáticamente esta vía pasara a integrarse en la red estatal y, por lo tanto, tenía un cambio en su titularidad. El hecho de que se defina la competencia en función de la titularidad de algún modo refuerza el contenido de la competencia autonómica, porque para que haya un cambio de titularidad tiene que haber un traspaso, un acuerdo entre administraciones; por lo tanto, dificulta un poco más, quizás, el cambio de competencia, y reforzaría un poco más el mecanicismo. Lo que sí hace es flexibilizar un poco el criterio territorial, que no era útil y que en realidad no se aplicaba, y menos teniendo en cuenta, como ocurre actualmente, que todas las carreteras están conectadas y, por lo tanto, es absurdo decir «las que transcurren íntegramente». Es que no hay ninguna, si lo miramos en términos estrictos en realidad no hay ninguna de este tipo, y era un punto de conexión inútil prácticamente.

Y luego, por otro lado, en todas estas materias lo que sí que se observa —yo creo que en todas las infraestructuras— es la necesidad de colaboración, necesidad que ya venía en la jurisprudencia del Tribunal muchas veces señalada y que ya aparece en algunas leyes estatales, incluso, pero que tiene pocos cauces (de momento sólo el informe vinculante o no vinculante, en trámites de planificación), pero realmente se podrían desarrollar muchí-

simo más esas técnicas de colaboración, y creo que eso es lo importante, y todos los estatutos están, de algún modo, llamando la atención sobre ese punto.

MARÍA ZAMBONINO

Respecto al mar, creo que es una de las cuentas pendientes. Creo que la doctrina, la famosa doctrina de que el dominio público no es un espacio exento de las competencias de otras administraciones, es aplicable al mar y, siendo coherentes, únicamente habría que trasladar esa doctrina, y lo que obtendríamos sería la posibilidad del ejercicio de competencias materiales por parte de la Administración que la ostente sobre ese espacio. El Tribunal Constitucional, desde mi punto de vista, tiene contradicciones, porque, efectivamente, la sentencia 38/2002 establece el carácter excepcional de la competencia autonómica en el mar cuando esté así establecido, o cuando se desprenda del bloque de la constitucionalidad. Es lo que más o menos se dice, pero no está expresamente dicho ni en el bloque ni en los estatutos que las comunidades autónomas costeras que no asumieron expresamente competencias en materia de vertidos las tengan, y el Tribunal Constitucional, en la 149/1991, mantuvo que eso era así. Pero en materia de acuicultura pasa lo mismo. En cultivos marinos, el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia de la comunidad autónoma con independencia de donde se desarrolle el cultivo, en tierra o en mar. Entonces, apliquemos siempre la misma doctrina.

ROSA BUSQUETS

Quería hacer un comentario y también conocer tu punto de vista sobre un par de temas. El primero es éste que se ha estado tratando repetidamente. Nosotros asumimos las competencias en materia de organización y gestión del litoral hace más o menos un año y sí que interpretamos, y así lo estamos ejerciendo, que esto no afecta sólo a las costas o sólo a la playa, sino también al mar territorial. ¿En qué sentido? Estamos autorizando o tramitando concesiones, por ejemplo, de zonas de fondeo, campos de boyas, piscifactorías, dragados, trasvases de arenas —siempre que no sean regeneración de playa y, por tanto, obra de interés general de acuerdo con el artículo 111; y

la verdad es que esta competencia, de momento, por parte del Estado no nos ha sido discutida. Por tanto, entendemos que el Estatuto nos da cobertura y que los reales decretos nos dan cobertura para ejercer la competencia sobre lo que es el mar territorial. Y aquí vendría también una pregunta, teniendo en cuenta que ejercemos, que consideramos que debemos ejercer esta competencia, ¿cómo consideras o cómo crees que puede ligarse o que debería coordinarse la Comunidad con el Estado? ¿O crees que el Estado puede intervenir sin un consenso de la Comunidad Autónoma que ha asumido las competencias, por ejemplo, en el caso de las reservas marinas? Hablo en este caso de un supuesto muy concreto, una reserva marina que se está constituyendo o que se está intentando crear por parte del Estado en la zona de Palamós, la zona de la Costa Brava. Nosotros consideramos que si una reserva marina es una figura creada por una orden ministerial y nosotros estamos ejecutando nuestras competencias con base en una ley orgánica y unos reales decretos, por tanto, con un rango jerárquico superior al de una orden ministerial, no podría en ningún caso aprobarse, al menos sin un informe —no sé si vinculante— de la Generalitat, o sin un acuerdo expreso del Estado y la Generalitat. En este momento, debo decir que la participación no está siendo muy bien aceptada por el Estado en este sentido, pero quiero saber tu opinión.

Otra reflexión que querría hacer es, en la línea que tú también has indicado, que se ha generado en Cataluña un debate a raíz de la redacción de un anteproyecto de nueva Ley de Puertos de Cataluña, que está en fase de anteproyecto, sobre el distinto régimen de titularidad o el distinto contenido del título que permite a la Generalitat hacer puertos. La pregunta o la reflexión sería si el régimen jurídico aplicable a los puertos transferidos antes del año 1980, que se consideran dominio público portuario catalán, sería exactamente el mismo —y aquí hay opiniones contrapuestas— que el de los puertos creados con posterioridad y, por tanto, amparados en la figura de la adscripción.

Aparte está el tema del canon de ocupación, que además aprovecho para comentar que al menos el Estado, por desgracia, no piensa como tú, y el canon de ocupación del dominio público, pese a haber asumido las competencias la Comunidad, el Estado se niega absolutamente a traspasarlo, e incluso en reales decretos de traspasos ha recogido que sigue siendo competencia estatal, sin perjuicio —y no es textual la cita— de la posibilidad de establecer mecanismos de gestión de cara a establecer una ventanilla única.

Finalmente, una reflexión sobre el tema de la adscripción: ¿consideras que con el nuevo orden competencial tiene sentido mantener la adscripción, que es la puesta a disposición de unos terrenos para ejecutar competencias, cuando la Generalitat es ya competente para dar concesiones y autorizaciones y, por tanto, decidir qué se hace o no se hace en el litoral? ¿Hasta qué punto tiene sentido mantener esta figura que, no obstante, se ha mantenido en el Real Decreto de traspasos por imposición del Estado?

MARÍA ZAMBININO

En cuanto al tema de la reserva en Palamós de que me hablas, me gustaría conocer más los detalles para poder expresarte mi opinión; ahí, además, el tema se complica: entran en juego competencias ambientales. En cuanto a los puertos, entiendo que sí, que en la medida en que son puertos autonómicos les es aplicable la legislación autonómica. En instalaciones menores también, pero de modo más limitado, porque en el Estatuto se habla de los puertos, pero la gestión aquí va a ser posible por la vía de la ordenación del litoral, que es mucho más limitada. La adscripción, por último, no tiene sentido en el caso de Cataluña, desde mi punto de vista, porque, efectivamente, no hay más que un título, en manos de la Comunidad Autónoma. Otra cosa es que la gestión vaya a ser directa, en cuyo caso sí hará falta poner a disposición. Pero no tiene sentido, desde luego, en caso de gestión indirecta.

JAUME RUZ

Bon dia a tothom; sóc Jaume Ruz, de la Delegació del Govern a les societats concessionàries d'autopistes de la Generalitat. Afegint-me al comentari de la Rosa, en un altre domini públic natural que també ha estat objecte de transferència a la Generalitat, i d'assumpció de competències per aquesta, com és el de les aigües continentals, la gestió per part de la comunitat autònoma del cànon d'ocupació i utilització del domini públic hidràulic no va ser objecte de discussió. La Sentència de la Llei d'aigües 227/88 no va plantejar cap dificultat a qui gestionava, encara que fossin competències executives, i qui gestionava el domini públic hidràulic incloïa les atribucions relatives a la recaptació, gestió i aplicació d'acord amb la

Llei estatal dels cànons d'ocupació i utilització, i això té una llarga pràctica consolidada.

Només un comentari amb relació al que comentava la intervinent. També és cert que en matèria de domini natural, quan la potestat d'intervenció està molt vinculada a la presa de decisions sobre l'aprofitament, i moltes vegades aprofitament econòmic del domini públic, tampoc té massa sentit que, un cop s'ha produït la transferència de determinades potestats executives, aquestes potestats d'intervenció continuïn en mans de l'Estat. És a dir, al final, s'intervé per alguna cosa: s'intervé per protegir i per administrar. Aleshores, és molt difícil separar la intervenció de la protecció de la intervenció de l'Administració; és gairebé impossible. Per tant, jo crec que aquí en el món del domini públic marítimoterrestre, per les raons que siguin, i malgrat que en algunes comunitats autònomes s'ha constituït una transferència més o menys integral amb el problema que deies del cànon d'ocupació, hi ha una certa —si em permeteu l'expressió— esquizofrènia, entre el que ens quedem i el que transferim.

Un comentari o una pregunta per a la Mercè Corretja i per al Josep Maria Fortuny en relació amb el tema de la declaració de les obres d'interès general. És cert que la modificació que introdueix l'article 148 de l'Estatut millora una mica la posició de partida. Estem parlant d'allí on no hi ha una normativa sectorial específica pel que fa a la declaració d'interès general, parlem de la clàusula general de les obres públiques. És cert que és millor que la declaració d'interès general es faci escoltada la comunitat autònoma, perquè en el fons és escoltada la comunitat autònoma, però no és gran cosa més respecte a aquesta potestat unilateral que té l'Administració, que és estrictament formal mitjançant una norma amb rang de llei o, de vegades, amb rang reglamentari en algunes matèries sectorials, en el sentit de dir: «això m'ho quedo.» De vegades, pot ser amb la complicitat de la comunitat autònoma perquè li paguen, però, un cop presa aquesta decisió, s'ha pres, d'alguna manera, un criteri de delimitació de l'afectació d'una obra pública a un servei públic que ja mai més podrà determinar-se unilateralment per la Generalitat si no és en via de conveni. Per tant, potser el següent pas, i no es tracta ara d'esmenar l'Estatut, seria dir: «la declaració d'interès general requereix la conformitat de la comunitat autònoma», i millor que escoltar-la seria arribar a objectivar, d'una manera que fos revisable constitucionalment, «quan» i «com» es pot declarar una obra d'interès general i quan no. Perquè si no ho objectivem, estarem depenent del mercadeig o, encara pitjor, de la decisió unilateral.

Sobre això comentaré dues coses. El fet d'introduir aquest informe previ a la qualificació d'interès general té avantatges i té inconvenients. Evidentment, l'avantatge és que no altera la competència estatal, que en aquest cas està protegida per la pròpia Constitució, que atribueix a l'Estat una competència exclusiva sobre obres d'interès general i, per tant, diríem que, d'alguna manera, s'havia d'introduir en l'Estatut un mecanisme, i jo entenc que la via de l'informe compleix aquest requisit que flexibilitza aquest criteri, permet una intervenció però no altera la titularitat de la competència. És a dir, és un mecanisme que afecta l'exercici de la competència, però no la titularitat. Per tant, des del meu punt de vista, és un mecanisme constitucional. Si aquest informe fos vinculant d'acord amb l'Estatut, els dubtes sobre la seva constitucionalitat serien bastant més importants, perquè llavors sí que estaria condicionant l'òrgan titular de la competència. Per tant, diríem que és un mecanisme una mica *light*, però és un mecanisme constitucional. Ara bé, també és un mecanisme important, potser no tècnicament, perquè tècnicament penses «bé, un informe tècnic té el valor que té», però sí que és un mecanisme important políticament i que té un impacte polític, el fet que la Generalitat informi en un sentit o un altre, i pot arribar, d'alguna manera, a condicionar la decisió final de l'Estat. Per tant, és un mecanisme, potser, menys intens del que hauríem volgut, però que té un valor i que té un impacte, i això tampoc es pot desconèixer, i pot tenir el seu joc. Seria millor establir criteris objectius? És clar, el problema és que la majoria de lleis estatals ho han intentat, establir criteris per qualificar les infraestructures d'interès general. Això també té avantatges i inconvenients. Té l'avantatge que també les podem desqualificar a través d'una norma també reglamentària o legal, i per tant, permet un cert joc; per exemple, en el cas d'alguns aeroports, podria ser un mecanisme vàlid, o en altres casos. Però, és clar, si aquests criteris s'estableixen amb una norma de rang molt elevat, orgànica o, fins i tot, de rang estatutari, aleshores l'inconvenient és que dona molta rigidesa al sistema i, per tant, s'ha d'anar amb molt de compte amb quins criteris s'estableixen, perquè pot, d'alguna manera, deixar aquesta matèria totalment intocable i potser a la pròpia Generalitat d'aquí a deu anys pot no interessar-li, perquè li pot interessar modificar els criteris en un altre sentit. És a dir, tot té els seus punts a favor i en contra.

Només, i coincidint o assumint plenament amb el que diu la Mercè, en el cas de la xarxa ferroviària els criteris de la seva adscripció o integració estan a la llei ferroviària estatal, i ja sabem quins són i, a més a més, tampoc ha fet falta fer-los servir, perquè l'Estat s'ha limitat a dir que és xarxa ferroviària estatal tot allò que fa Renfe en el seu moment, i tot allò que poso en mans de l'Adif ara. Aquí hi ha hagut poques oportunitats de definir res en el sentit de dir: «Escolti, farem una declaració del que és la xarxa ferroviària d'interès general». Per què? Si agafem una llei i diem, en una disposició addicional, «*el Gobierno podrá*» o «*el ministerio competente podrá...*». I no es fa perquè —suposo— que és obrir un debat bastant complex.

MONTSE GARCÍA

Buenos días. Creo que vale la pena incidir en el comentario que hacía Rosa Busquets, porque me parece que no ha quedado claro que estamos hablando de cosas diferentes. Es el tema de los puertos traspasados y los puertos adscritos. Yo creo que el problema se originó a raíz de la Ley de Puertos de la Generalitat de Cataluña, una ley del año 1998, que uno de sus artículos está diciendo que son dominio público portuario, y hace una relación que incluye tanto los traspasados como los adscritos. Es una ley de 1998, el Estado en ningún momento impugnó este artículo y por aquí íbamos trabajando y ejerciendo competencias con la idea, que apuntaba Rosa Busquets, de que, como entendemos que es dominio público portuario, a partir de aquí le aplicábamos o queríamos aplicarle, o creíamos que podíamos aplicarle plenamente todo lo que era la legislación autonómica, que en este caso se había aprobado; por lo tanto, nuestra Ley de Puertos. El debate se inició, como bien apuntaba, en un posible anteproyecto de ley, porque dijimos: atención, no puede ser una atribución tan automática o tan fácil, porque la Ley de costas y, sobre todo la sentencia del Tribunal Constitucional de 1991 en materia de costas, dijo que los puertos adscritos siguen siendo de titularidad estatal, sin perjuicio de que las comunidades autónomas, por supuesto, pueden ejercer las competencias que tengan, pero la titularidad la sigue manteniendo el Estado. Claro, si nos acogemos a esta doctrina o a este articulado, creo que tenemos que cambiar un poco el chip en la forma. ¿Eso significa que si tenemos puertos traspasados, podemos entender que

son dominio público portuario y les podemos aplicar nuestra legislación autonómica y que, por lo tanto, podremos regular el plazo concesional que queramos, pero, en cambio, cuando tengamos puertos adscritos, como serán de titularidad estatal, tendremos que seguir aplicándoles la Ley de Costas o la Ley de Puertos económicos de interés general? Yo creo que por aquí iba la duda doctrinal que se nos había planteado.

MARÍA ZAMBONINO

A ver, sea o no dominio público autonómico, ése podría ser un debate teórico muy interesante: son puertos de competencia autonómica y, por tanto, les es aplicable —desde mi punto de vista— la legislación autonómica de puertos desde el momento en que son transferidos. Olvidémonos en este momento de su concepción demanial, etc. Les es aplicable la legislación sectorial transferida o adscrita. Otra cosa es el tema de la concesión y los plazos concesionales.

Ahí entiendo que, en cualquier bien de dominio público marítimo-terrestre, los límites están establecidos por la legislación de costas, que son treinta años para todos los puertos de competencia autonómica, que era lo que intentaba apuntar con anterioridad. La legislación autonómica ya utilizaba la misma vía que por otra parte utiliza el legislador estatal en los puertos, poniéndola en cuarenta años. Esto es así. Es verdad que el Estado esto no lo ha discutido y, por tanto, ahí está, pero, técnicamente, entiendo que lo propio sería respetar los plazos de la legislación de costas y que, ya que el legislador estatal, para sus puertos, ha reconocido que esos plazos no eran suficientes, que modifique la legislación de costas, pero ahí la Ley de Costas es bien clara: los límites de los plazos concesionales juegan también para el dominio público adscrito y hay una serie de intereses, que además fueron muy criticados en su momento, que justifican que el Estado limite el tiempo de la duración del aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. Otra cosa es que estemos de acuerdo en qué tiempo ha de ser ése.

MONTSE GARCÍA

¿El plazo concesional forma parte de las facultades de protección del dominio?

Sí, lo ha dicho el Tribunal Constitucional. Ahí entiendo que el legislador estatal —insisto— en sus puertos lo ha hecho, lo puede hacer, pues es el titular del dominio. Con lo cual, tiene la competencia legislativa, y ha entrado por la vía de los puertos, pero está, por otro lado, amparado por la titularidad, por el artículo 132 de la Constitución. Éste es mi planteamiento. Pero habría que reivindicar la modificación de los plazos concesionales en la Ley de Costas. Otra cosa es que se ha hecho por otra vía —insisto— y no ha pasado nada, y estamos en cuarenta años.

A mi m'ha cridat l'atenció que els diversos ponents han insistit que els mecanismes de participació són algunes de les novetats dels nous estatuts. Jo també estic d'acord amb el que deia la Mercè Corretja, que, jurídicament, de vegades ens sembla que això no és prou important, perquè a més són, normalment, mecanismes d'informes no vinculants, però que a la llarga això pot tenir molt recorregut —com ara se sol dir—, molta importància política, la idea aquesta que una comunitat autònoma s'oposa amb una declaració i això surt als mitjans... llavors l'Estat s'ho pensa abans d'adaptar una posició unilateral.

Han insistit els ponents en aquests mecanismes de participació però ens han dit que no s'estan posant en pràctica: portem ja tres anys d'estatuts d'autonomia i n'hem aconseguit posar en funcionament molt pocs, tant els orgànics com les participacions funcionals. Les funcionals, des del punt de vista dels informes, jo crec que encara que no ho digui la legislació estatal s'han de fer perquè ho diu l'Estatut d'autonomia, està en vigor i, possiblement, si això arriba davant d'un tribunal contenciós administratiu tombarà procediments de l'Estat si no s'han demanat aquests informes que estan previstos. La meva pregunta és: ¿és cert que això correspon establir-ho a l'Estat, perquè, a més, l'Estatut diu «d'acord amb la legislació estatal?» i llavors: ¿les comunitats autònomes poden fer alguna cosa per incitar que l'Estat faci aquests canvis i prevegi aquestes participacions?

Potser en el cas la Comissió Bilateral s'ha fet alguna funció en aquest sentit; hem fet referència a dos acords molt importants, i el segon gran acord, que és el relatiu a la transferència del servei de rodalies, també preveu una comissió específicament entre l'Administració de la Generalitat i la de l'Estat per desenvolupar aquest tema. Es pot considerar això. Ja hi ha un camí en aquells temes en què, efectivament, hi ha la voluntat de tirar endavant un traspàs, una transferència de funcions.

MERCÈ CORRETJA

Bàsicament, el que s'ha fet és això: a través de la Comissió Bilateral es va elaborar un informe detallant tots els supòsits en què l'Estatut exigia algun tipus d'informe o de participació. Aquest informe es va lliurar al Ministeri d'Administracions Públiques en el seu moment perquè es tingués en compte; el que passa és que tampoc, a nivell legislatiu, no conec cap modificació de llei estatal per introduir aquests tràmits concretament, tot i que jo insistiria en aquesta idea que quan l'Estatut concreta el mecanisme i diu que s'ha d'emetre un informe, aquest informe és normativa en vigor i aplicable des de l'entrada en vigor de l'Estatut i, per tant, s'hagi incorporat o no en el corresponent procediment, si l'Estat aprova o qualifica una obra d'interès general o aprova un emplaçament d'alguna infraestructura sense aquest informe, i això fos objecte d'impugnació, jo crec que els tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa podrien considerar que s'ha omès un tràmit essencial del procediment, i per tant, podria comportar, fins i tot, la nul·litat d'aquesta decisió.

No s'ha donat el cas, de moment, però es podria plantejar. Clar, el problema és quan l'Estatut no concreta, quan remet a la normativa estatal o a la legislació estatal, aquí hi ha un mandat i el problema és que el legislador estatal no té un termini per complir aquest mandat, i llavors aquí l'única via —jo entenc— és impulsar propostes a través de la Comissió Bilateral, o des dels departaments de la Generalitat amb el ministeri corresponent. Però no conec encara cap norma que s'estigui modificant, i molt menys que s'hagi ja modificat per introduir aquest tipus de tràmits. I l'altra és la participació orgànica, que a mi em sembla molt important, que hi ha aquests antecedents a la Llei de ports de 1997, que crec que és important. Hi ha diferents

models que es poden tenir en compte i que crec que s'haurien de tirar endavant i que, a més a més, és bastant nou en el nostre marc jurídic, aquest tipus de participacions, que són molt comunes en altres estats compostos, però aquí encara no tenim tradició i s'haurien d'anar implementant.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 incorpora una regulació detallada per tal d'establir fins a on arriben les competències de la Generalitat en les diferents matèries en què l'Estatut li atribueix competències i així es fa palès, per exemple, amb relació a les diverses infraestructures. Al mateix temps, l'EAC preveu possibilitats diferents de col·laboració i de participació de la Generalitat de Catalunya en l'exercici de les competències estatals sobre infraestructures d'interès general que es desenvolupen en el territori de Catalunya i l'afecten. Aquestes possibilitats, previstes en algun cas legalment o bé desenvolupades de manera informal en altres casos, han quedat recollides i formalitzades a l'Estatut i obren un ventall ampli de fórmules a disposició de les administracions.

En concret, en aquest llibre es fa referència a quatre infraestructures amb un pes econòmic i social rellevant, com són els aeroports, les carreteres, els ferrocarrils i les infraestructures en el litoral, i se'n proposen diferents alternatives de gestió en el marc de l'Estat autonòmic. Això comporta tenir en compte, d'una banda, el repartiment competencial en els termes que ja hem exposat, i de l'altra, la introducció de criteris de descentralització, racionalització, sostenibilitat i eficàcia que, tot fomentant la col·laboració entre els diferents poders públics implicats, serveixin també per millorar la qualitat dels serveis públics i permetin una adequació millor d'aquests a les demandes dels ciutadans.

ISBN 978-84-393-8635-3



9 788439 386353