

# **Competències territorials en la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya**

**Mercè Corretja**

**Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis  
Autonòmics**

## **Extracte de la conferència**

La conferència té per objecte analitzar els canvis que introdueix el nou estatut, aprovat pel Congrés dels Diputats el dia 30 de març i en tràmit al Senat en aquests moments, en relació a les competències de la Generalitat relacionades amb el territori. En concret, els articles relatius a:

Infraestructures del transport i les comunicacions (article 140)

Ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme (article 149)

Habitatge (article 137)

Aigües i obres hidràuliques (article 117)

Obres públiques (article 148)

Transports (article 169)

Medi ambient, espais naturals (article 144)

El punt de partida és l'Estatut de 1979 i la situació vigent, és a dir, quin és el nivell real de competències que té actualment la Generalitat en aquestes matèries, i quins són els principals problemes que s'han produït durant els 25 anys en què s'ha aplicat aquest Estatut.

A grans trets, es pot afirmar que la Constitució de 1978 estableix algunes regles competencials per a l'assumpció de competències per les Comunitats

Autònomes, tot i que deixa forces qüestions obertes o indefinides. L'Estatut de 1979, malgrat que concreta algunes d'aquestes qüestions, tampoc no les acaba de tancar i, sovint, ha estat el legislador estatal qui s'ha acabat atribuïnt aquesta funció de concreció i, per tant, determinant l'abast real de les competències estatals i autonòmiques. El text del nou Estatut intenta corregir aquestes interferències del legislador estatal i aprofitar al màxim els espais i possibilitats que permet la Constitució, concretant els conceptes i l'abast de les competències de la Generalitat.

En relació a les competències territorials, la Constitució de 1978 i l'Estatut de 1979 estableixen bàsicament quatre regles competencials, que són: l'interès general, l'afectació a una altra Comunitat Autònoma, el criteri territorial estricte i les bases sobre protecció del medi ambient.

Així, les obres qualificades d'interès general són competència de l'Estat i les que no tenen aquesta qualificació, de la Generalitat. El fet que l'objecte de la competència (la carretera, el transport, etc.) sobrepassi el territori de Catalunya o afecti una altra Comunitat Autònoma, comporta automàticament la competència estatal.

Tanmateix, la qualificació d'interès general no és un criteri objectiu i determinat per la Constitució, sinó que és una decisió unilateral de l'Estat: ell decideix, per llei o per reglament, quines obres o infraestructures tenen aquesta qualificació. Per exemple, un aeroport, pel simple fet de rebre trànsit internacional, és d'interès general; una carretera o una obra hidràulica, si es qualifica així per reial decret o per llei, sense cap altra justificació.

La connexió d'una carretera amb una altra més enllà del territori de Catalunya, determina automàticament la pèrdua de competència de la Generalitat. O la noció de bases, utilitzada per la Constitució, però que no es troba definida en cap dels seus preceptes.

Per tant, la Generalitat no té disponibilitat sobre les regles competencials.

A més, diverses actuacions estatals han interferit i condicionat les competències de la Generalitat. En l'àmbit del planejament urbanístic, en teoria la Generalitat té competència exclusiva sobre urbanisme, ordenació del litoral i habitatge. Aquesta competència exclusiva s'ha vist condicionada per diverses competències transversals de l'Estat, com la clàusula de l'article 149.1.1 CE (competència estatal per establir les condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici dels drets i deures constitucionals) o la de l'article 149.1.13 CE (competència estatal per fixar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) o, fins i tot, pel fet que la competència de la Generalitat s'ha d'exercir sobre un espai qualificat de domini públic estatal, com és el cas de l'ordenació del litoral i dels ports d'interès general o no, ja que la zona marítimo-terrestre és de titularitat estatal per mandat constitucional, o de les aigües, demanialitzades per la llei d'aigües. Això ha comportat que l'Estat retengui diverses funcions: autoritzacions i concessions en domini públic, percepció de cànon d'ocupació, establiment de limitacions a la propietat.

Finalment, la planificació urbanística també ha cedit en benefici de la planificació sectorial estatal (lleis de ports, costes, carreteres, etc.).

Com a mecanismes correctors d'aquesta situació, el nou estatut preveu el següent:

- D'una banda, mitjançant clàusules generals que defineixen els diferents tipus de competències, garanteix unes funcions determinades a la Generalitat: la integritat de la funció legislativa, en el cas de les competències exclusives; el desenvolupament per llei del Parlament de Catalunya de les bases estatals, en el cas de les competències compartides; o la potestat reglamentària i totes les funcions administratives, en el cas de les competències executives.
- També mitjançant clàusules generals es garanteix que, quan la competència és exclusiva, l'Estat no pot realitzar pel seu compte activitat de foment a Catalunya sinó que està obligat a territorialitzar i transferir els fons a la Generalitat, i que quan la competència superi el territori de Catalunya, no necessàriament es trasllada la competència a l'Estat, sinó

que, primer, s'intentarà la fragmentació de la competència i s'impulsaran mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes;

- Es garanteix en tots els casos un contingut material mínim en cada competència (urbanisme, habitatge, ports i aeroports, infraestructures, transports, etc.).
- Es garanteix la participació de la Generalitat en competències i decisions que fins ara eren unilaterals de l'Estat.

La participació de la Generalitat en diverses competències estatals és una de les novetats més importants del nou Estatut, ja que significa la introducció en el nostre ordenament jurídic d'un mecanisme totalment nou i propi dels estats de model federal. S'haurà de veure com es concreta i s'articula aquesta participació en el futur, que no és una simple consulta o audiència, sinó que té un vessant actiu.

Es preveu en els següents supòsits:

- La qualificació d'interès general deixa de ser competència unilateral de l'Estat: es garanteix la participació de la Generalitat mitjançant un informe previ.
- La Generalitat participa en la seva planificació i programació de les obres qualificades d'interès general d'acord amb el que estableixi la legislació estatal, i també en l'execució de l'obra o en la gestió del servei mitjançant conveni.
- En el cas concret de les infraestructures del transport i de les comunicacions qualificades d'interès general (ports i aeroports): s'estableix alternativament que la Generalitat participa en la gestió de ports i aeroports d'interès general o n'assumeix la gestió. Per tant, caldrà establir un mecanisme que garanteixi aquesta participació total o parcial.
  - En la planificació d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal es preveu que la Generalitat participa en la decisió sobre la seva ubicació mitjançant un informe de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat. Per tant, es garanteix sempre que la Generalitat intervé en la planificació territorial.
- En relació a carreteres i ferrocarrils s'introdueix la noció de xarxa. La Generalitat participa en la planificació i programació de la xarxa estatal (viària o ferroviària) en territori de Catalunya; té competència exclusiva per a la gestió

integrada de tota la xarxa viària i participa en la gestió de la xarxa ferroviària estatal.

En matèria de transports, tot el transport que transcorre íntegrament per Catalunya és competència exclusiva de la Generalitat, amb independència de la titularitat de la infraestructura. Aquesta dissociació entre infraestructura i servei permet incorporar a la competència de la Generalitat el transport de rodalies i regional de RENFE a Catalunya, que fins ara no havia estat objecte de traspàs.

Queda pendent el traspàs de la gestió dels ports i aeroports d'interès general o bé la previsió de mecanismes de gestió consorciada, que es negocia en paral·lel.

Com a conclusió, per tant, podríem afirmar que hi ha un avanç en relació a l'Estatut de 1979 i a l'actual nivell de competències de la Generalitat en les matèries territorials, en la mesura que s'han introduït mesures correctores que garanteixen el contingut i l'abast de les competències de la Generalitat. En especial, cal fer referència a la participació de la Generalitat en la qualificació d'obres d'interès general i en la participació en la seva planificació i programació.

També són destacables l'assumpció de la competència sobre tot el transport que transcorre íntegrament pel territori de Catalunya, inclosos els serveis de rodalies i regionals de RENFE; la participació de la Generalitat en les decisions sobre ubicació d'infraestructures i equipaments estatals a Catalunya, i la recuperació de competències exclusives en matèria d'habitatge i de planificació i gestió del litoral o la introducció de noves matèries com el paisatge.

Ara bé, sens dubte l'avanç realment significatiu en matèria d'infraestructures seria el traspàs dels ports i aeroports d'interès general, qüestió que s'està negociant en paral·lel a la modificació del text estatutari.

