



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

D I C T A M E N 19/2010, de 19 de juliol, sobre la Resolució de 25 de març de 2010, del secretari d'Estat d'Infraestructures i Planificació, per delegació del Ministre de Foment, per la qual s'estableixen els serveis essencials per a prestar en la concessió que ostenta l'empresa Autopistes Concessionària Espanyola SAU (ACESA), de les autopistes de peatge Montmeló-La Jonquera, Barcelona-Tarragona, Montmeló-El Papiol i Saragossa-Mediterrània, durant la vaga convocada per als dies 26, 27 i 30 de març i 4, 5 i 6 d'abril de 2010.

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, en relació amb la Resolució de 25 de març de 2010, del secretari d'Estat d'Infraestructures i Planificació, per delegació del Ministre de Foment, per la qual s'estableixen els serveis essencials per a prestar en la concessió que ostenta l'empresa Autopistes Concessionària Espanyola SAU (ACESA), de les autopistes de peatge Montmeló-La Jonquera, Barcelona-Tarragona, Montmeló-El Papiol i Saragossa-Mediterrània, durant la vaga convocada per als dies 26, 27 i 30 de març i 4, 5 i 6 d'abril de 2010.

ANTECEDENTS

1. El dia 8 de juliol de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 609) un escrit del conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, de 6 de juliol de 2010, pel qual es va comunicar al Consell l'acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la Resolució de 25 de març de 2010, del secretari d'Estat d'Infraestructures i Planificació, per delegació del Ministre de Foment, per la qual s'estableixen els serveis essencials per a prestar en la concessió que ostenta l'empresa Autopistes Concessionària Espanyola SAU (ACESA), de les autopistes de peatge Montmeló-La Jonquera, Barcelona-Tarragona, Montmeló-El Papiol i Saragossa-Mediterrània, durant la vaga convocada per als dies 26, 27 i 30 de març i 4, 5 i 6 d'abril de 2010, segons allò que preveuen els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

L'escrit concreta la fonamentació jurídica de la sol·licitud amb els següents arguments:

L'Estat, mitjançant la Resolució de 25 de març de 2010, precitada, va dictar els serveis essencials que havien de prestar els centres de treball de l'empresa Autopistes Concessionària Espanyola SAU (ACESA), amb motiu de la vaga convocada per als dies 26, 27 i 30 de març i 4, 5 i 6 d'abril de 2010, «conforme a les previsions del Reial decret 1476/1988, de 9 de desembre, pel qual es determinen les garanties de la prestació de serveis essencials en situació de vaga en l'àmbit competencial del Ministeri de Foment». I, per tant, sobre la base que es tractava de serveis públics d'àmbit supraautonòmic, relatius a les autopistes que formen part de la xarxa de carreteres de l'Estat, a l'empara de l'article 149.1 CE, apartats 21 i 24.

Nogensmenys, el Govern de la Generalitat considera que l'Estat, mitjançant aquesta Resolució ha «exercit directament la competència executiva en matèria laboral que suposa dictar els serveis mínims en els casos de vaga que afectin a serveis de les autopistes de la competència estatal a Catalunya», en perjudici de la competència que li correspon d'acord amb l'article 170.1./ EAC, el qual estableix que «correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals, que inclou en tot cas: [...] i) La determinació dels serveis mínims de les vagues que tinguin lloc a Catalunya».

A més, en aquest cas en què l'objecte de les competències té un abast territorial superior al territori de Catalunya, el sol·licitant considera també d'aplicació les previsions de l'article 115 EAC, que disposa que la Generalitat «exerceix les seves competències sobre la part d'aquest objecte situada en el seu territori, sens perjudici dels instruments de col·laboració que s'estableixin amb altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per l'Estat de les comunitats autònomes afectades.»

Per les raons exposades, el 18 de maig de 2010, el Govern de la Generalitat va formular el corresponent requeriment d'incompetència contra la Resolució de 25 de març de 2010, que no va ser atès en la resposta adoptada pel Consell de Ministres el 16 de juny de 2010 (els textos dels quals s'adjunten a la sol·licitud com annexos 1 i 2, respectivament).

Finalment, el motiu pel qual el sol·licitant demana d'aquest Consell el preceptiu dictamen, és que es pronunciï sobre si l'esmentada Resolució estatal vulnera les competències executives de la Generalitat de Catalunya en matèria de treball i relacions laborals, d'acord amb el que disposen en aquesta matèria els articles 149.1 CE, apartats 21 i 24 i els articles 115 i 170.1./ EAC, «per tal de poder valorar amb la suficient argumentació jurídica si procedeix el plantejament del corresponent conflicte competencial davant el Tribunal Constitucional».

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 9 de juliol de 2010, un cop examinada la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen així formulada, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 4, de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, va acordar d'adreçar-se al Govern de la Generalitat, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 19 de juliol de 2010.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

L'objecte del nostre Dictamen versa sobre la incidència que pugui tenir en les competències d'execució de la Generalitat en matèria laboral, la Resolució de 25 de març de 2010 del secretari d'Estat d'Infraestructures i Planificació (Ministeri de Foment), per la qual s'estableixen els serveis essencials a prestar per part de l'empresa Autopistes Concessionària Espanyola SAU (ACESA), d'autopistes de peatge de la xarxa estatal de carreteres, una part de les quals es troba ubicada en el territori de Catalunya i una altra en el territori de la Comunitat Autònoma d'Aragó. Aquesta Resolució no resulta, però, d'aplicació a l'autopista C-33, que tot i que està gestionada per ACESA, és de titularitat de la Generalitat.

No obstant això, ens cal fer esment també a que, en la mateixa data de la Resolució anterior de l'Estat, el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya, va dictar l'Ordre TRE/176/2010, de 25 de març, per la qual es garanteixen els serveis essencials de desplaçament i de seguretat viària a les autopistes de les quals és concessionària l'empresa Autopista Concesionaria Española, SAU (ACESA) en l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma de Catalunya. La Generalitat va fonamentar aquesta Ordre en allò que disposen l'article 28.2 CE i l'article 170.1.º EAC, que estableix la competència per determinar els serveis mínims de les vagues que tinguin lloc a Catalunya, així com també en el suport d'una nombrosa jurisprudència constitucional en relació amb la qual cita, entre d'altres, les STC 11/1981, de 8 d'abril; 27/1989, de 3 de febrer i 123/1990, de 2 de juliol.

Com hem posat de manifest en els Antecedents, aquest Dictamen ens ha estat sol·licitat després del requeriment d'incompetència (art. 63 LOTC) presentat pel Govern de la Generalitat i la resposta del Govern de l'Estat en la qual, aquest últim reafirma la seva competència.

En síntesi, els arguments del requeriment que denuncien la incompetència de l'Estat per a fixar els serveis mínims són els següents:

D'acord amb el parer del Govern de la Generalitat, l'Estatut (art. 170.1.º) reconeix la competència executiva a la Generalitat sobre la determinació dels serveis mínims de les vagues que tinguin lloc a Catalunya, sense fer esment a cap excepció ni limitació respecte d'aquesta qüestió. A més, en els supòsits en els quals la vaga tingui un abast superior al propi territori, aquesta circumstància no ha de comportar que la Generalitat perdi la seva competència; en aquest sentit, s'invoca l'aplicació de l'article 115 EAC, que preveu instruments de col·laboració interadministrativa. Tanmateix, el Govern no qüestiona que el Reial decret 1476/1988, de 9 de desembre, pel qual es determinen les garanties de prestació de serveis essencials, pugui resultar una

habilitació vàlida per a la determinació, per part del Ministeri de Foment, dels serveis mínims que han de prestar els centres de treball ubicats en autopistes d'interès general de la Xarxa estatal fora del territori de Catalunya. Ara bé, la competència de l'Estat no pot donar cobertura a la Resolució objecte del nostre Dictamen, atès que ha estat dictada al marge de l'autoritat laboral competent de Catalunya. A més, afegeix que les competències de l'Estat sobre transports terrestres (art. 149.1.21 CE) i obres públiques d'interès general (art. 149.1.24 CE), no són un motiu suficient perquè la Generalitat es vegi desposseïda de la seva competència executiva per assenyalar els serveis mínims en cas de vaga que tingui lloc a Catalunya.

Segons el criteri de la Generalitat, de la jurisprudència constitucional elaborada sobre la determinació dels serveis mínims, no es pot deduir una doctrina general que mantingui encara avui en favor de l'Estat la competència per dictar la Resolució que és objecte d'aquest Dictamen. En aquest sentit, assenjala que, en el context de la nova delimitació de competències fixada per l'article 170.1.º EAC, aquest és un precepte que no només obliga tant l'Estat com la Generalitat a respectar aquesta nova atribució competencial, sinó també a adoptar els instruments de col·laboració que permetin integrar l'actuació de les respectives competències (art. 115 EAC). Per aquesta raó, considera que una via per a l'exercici de les competències estatals es podria instrumentar mitjançant un informe ministerial emès amb caràcter determinant, de manera que no impedeixi el normal exercici de la competència executiva autonòmica. Per donar suport a la seva posició, esmenta la STC 233/1997, de 18 de desembre, FJ 3, referida al Port Autònom de Bilbao. Finalment, el Govern de la Generalitat requereix el Govern de l'Estat perquè adopti l'acord de derogar la Resolució de 25 de març de 2010 i acordi establir els mecanismes de col·laboració interadministrativa amb la mateixa Generalitat.

Per la seva part, en la contestació al requeriment, el Govern de l'Estat va exposar – en síntesi- els arguments següents:

En primer lloc, que l'empresa «ACESA SAU» és titular d'una concessió estatal per la qual explota unes autopistes de peatge. Afegeix que la competència de l'Estat sobre carreteres es basa en el títol competencial de l'article 149.1.24 CE (obres públiques). I, així mateix, que segons la Llei 25/1988, de 29 de juliol, de carreteres, entre les carreteres d'interès general (art. 4) es troben les autopistes A-7 i A-2, actuals AP-7 i AP-2 (segons el catàleg de carreteres de la Xarxa General de l'Estat, que preveu la disposició addicional primera d'aquesta Llei).

Tot seguit, considera que de la doctrina constitucional consolidada en matèria de serveis mínims en situacions de vaga es conclou que, explícitament o implícita, és l'autoritat governativa estatal o autonòmica que té la responsabilitat política del servei en qüestió, a qui correspon determinar el mínim de manteniment del servei. Per a donar suport a la seva posició també invoca la STC 233/1997. Així mateix, assenyala que, segons la jurisprudència constitucional anterior a l'entrada en vigor de l'EAC de 2006, la fixació dels serveis mínims forma part de l'execució de la legislació laboral (STC 33/1981, de 5 de novembre). I que, l'autoritat governativa amb competències en un determinat servei es qui pot apreciar si l'esmentat servei és o no essencial per a la comunitat (STC 33/1981 i 27/1989). Per la qual cosa, la normativa legal en la que ha estat basada la Resolució de 25 de març 2010 és coherent amb la jurisprudència constitucional citada. I que, aquesta, ha estat també la posició sostinguda per l'advocat de l'Estat en el recurs contra la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'EAC, en allò que es refereix a l'article 170.1.i.

Per tant, a la vista de la jurisprudència constitucional consolidada, l'Estat reafirma la seva competència en matèria de determinació dels serveis mínims en situacions de vaga, sens perjudici de mostrar la seva disposició per estudiar les diferents possibilitats de col·laboració que puguin facilitar una

major participació de la Generalitat en la determinació dels serveis essencials en les vagues que afectin infraestructures de transport d'interès general de l'Estat i que tinguin lloc exclusivament en el territori de Catalunya.

Segon. El marc competencial

El primer títol competencial que cal retenir per a delimitar l'àmbit d'aquesta controvèrsia és el relatiu a la competència d'execució en matèria laboral, que correspon a la Generalitat d'acord amb els articles 149.1.7 CE i 170.1./ EAC. En el precepte constitucional s'atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la legislació laboral, i s'afegeix que això es fa «sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les Comunitats Autònomes». I, en coherència amb aquesta prescripció constitucional, el precepte estatutari estableix que: «Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals, que inclou en tot cas: [...] i) La determinació dels serveis mínims de les vagues que tinguin lloc a Catalunya».

En aquest context, amb la determinació dels serveis mínims que calgui mantenir en cas de vaga, la Generalitat no desplega una activitat reglamentària amb efectes ad extra, mitjançant un reglament executiu que desenvolupi i complementi una llei. És a dir, no està desenvolupant una activitat normativa inserida en l'àmbit de la legislació estatal, entesa en sentit material «sea cual fuere el rango formal de las normas» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2), incloent-hi no solament les lleis sinó també els reglaments, com així ho va entendre des del començament el Tribunal Constitucional (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 5). Ans el contrari, amb la competència que té per objecte la determinació dels serveis mínims, allò que fa la Generalitat és exercir una part de la seva competència funcional d'execució que, de forma més general, es tradueix en «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto de

relaciones laborales. (STC 194/1994, de 28 de juny, FJ 3)» (STC 51/2006, de 16 de febrer, FJ 4). Per tant, la determinació dels serveis mínims en cas de vaga és una expressió més de l'execució i la gestió del sistema de relacions laborals, en aquest cas, davant d'un supòsit de conflicte col·lectiu.

És clar, però, atès que l'objecte de la controvèrsia competencial suscitada entre l'Estat i la Generalitat és la Resolució del Ministeri de Foment de 25 de març de 2010, que es refereix a una vaga produïda en una sèrie de trams d'autopistes integrades en la Xarxa Estatal de Carreteres, que constitueixen una infraestructura de transport. Per tant, és obvi que també caldrà tenir en compte el títol competencial que habilita l'Estat per intervenir sobre aquesta infraestructura, que no és un altre que l'article 149.1.24 CE, que li atribueix la competència exclusiva sobre: «Obres públiques d'interès general o que la realització de les quals afecti més d'una Comunitat Autònoma». Això anterior, ens porta, necessàriament, a delimitar l'abast material d'aquesta competència estatal, a fi de precisar el seu contingut, en la mesura que en el seu requeriment, la Generalitat, a més de la competència de l'Estat sobre «transports terrestres» (art. 149.1.21 CE) també es refereix a la competència estatal sobre «obres públiques» (art. 149.1.24 CE).

A la llum de jurisprudència constitucional, l'objecte del títol competencial en matèria d'obres públiques ha de ser interpretat en un sentit ampli. I això, perquè les obres públiques no són únicament les activitats referides a la seva construcció com a infraestructura o al seu finançament, sinó que el concepte d'obra pública, segons la interpretació establerta pel Tribunal Constitucional en el cas relatiu a la Llei 25/1988, de 29 de juliol, de carreteres, ofereix un abast material molt més ampli. El Tribunal considera que «la Constitución no impone una interpretación que relegue el título relativo a las obras públicas a su mera construcción o financiación, y que no permita comprender todos los aspectos a los que se extiende la regulación contenida en la Ley 25/1988, esto es, la "planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales"» (STC 65/1998, de 18 de març, FJ 8).

D'aquest contingut material de la totalitat de les potestats relacionades amb les infraestructures de transport, en aquest cas, cal subratllar sobretot les referides a «l'ús» i a l'«explotació» de les carreteres estatals. En aquest context, l'empresa titular de la concessió que explota una autopista queda vinculada a una diversitat de relacions jurídiques que estan regides per diversos àmbits de l'ordenament. Entre totes les possibles, cal remarcar una primera de caràcter públic, que és la que regula el règim de la concessió administrativa del servei entre l'Administració (l'estatal o l'autonòmica competent sobre l'obra pública) i el propi titular que l'ha obtinguda, en la mesura que aquella disposa de la potestat per intervenir en cas de conflicte laboral, en tractar-se l'autopista d'un servei de caràcter essencial. Una segona relació que, de fet, és la que més ens interessa per a l'objecte del nostre Dictamen, és de naturalesa jurídicolaboral, i és la que regula les relacions de treball entre l'empresa titular de la concessió i els treballadors contractats per a la gestió de la infraestructura viària. En especial, en el cas que ara ens ocupa, quan es produeix una situació de conflicte col·lectiu mitjançant una vaga que afecta serveis essencials per a la societat. La determinació dels serveis mínims que s'han de continuar prestant per la part laboral del conflicte i que també ha de ser assumida per l'empresa titular de la concessió, és una competència executiva en l'ordre laboral que, depenent del cas, pot ser exercida per l'Administració autonòmica i, concretament, per la Generalitat.

D'altra banda, el títol competencial de l'article 149.1.24 CE, que ha de ser complementat amb l'article 148.2 EAC, atribueix la competència exclusiva a l'Estat sobre obres públiques, planteja dues variables per definir el seu abast, que hauran de ser tingudes en compte de manera individualitzada: una primera és de naturalesa qualitativa i queda definida per l'interès general que presenti l'obra pública; una segona és de naturalesa quantitativa o territorial, és a dir, que l'obra tingui un abast territorial superior al territori d'una comunitat autònoma.

Respecte de la primera variable, referida a allò que s'ha d'entendre per obra d'interès general, el seu caràcter qualitatiu comporta que el territori no sigui l'element determinant sinó que sobretot ho sigui l'impacte que l'obra tingui sobre el conjunt de l'Estat. Segons ha interpretat la jurisprudència constitucional, el caràcter d'interès general, «[...] viene a complementar al puramente territorial, sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa [...] introduciendo, así, una mayor racionalidad en el reparto de competencias en la materia» (STC 65/1998, de 18 de març, FJ 11 i, més recentment, STC 168/2009, de 9 de juliol, FJ 3). D'acord amb aquest criteri, és possible que, segons el cas, una infraestructura de caràcter intraautonòmic pugui també ser qualificada d'interès general i que, per tant, s'atribueixi la seva competència a l'Estat, com així ho ha interpretat la jurisprudència constitucional a la mateixa STC 65/1998, quan diu que: «[...] dado que el art. 148.1.5 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencia exclusiva sobre las carreteras "cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma", y así lo han hecho efectivamente en sus Estatutos de Autonomía, de ello resulta que, como regla general, estas carreteras no podrán ser declaradas de "interés general", al menos, a los efectos de su integración en la Red de Carreteras del Estado. [...]»; però no obstant això, tot seguit afegeix que «[...] no cabe descartar que, por excepción, carreteras de itinerario íntegramente autonómico puedan obtener esta calificación, dado que el criterio del "interés general" es de distinta naturaleza al puramente territorial que consagra el art. 148.1.5 CE (en análogo sentido STC 40/1998, FF JJ 17 i 18). Y, por la misma razón, la simple circunstancia de que el itinerario de una carretera atravesase más de una Comunidad Autónoma no determina por sí sola la incorporación de dicha carretera a la Red de Carreteras del Estado» (FJ 11).

Més enllà de la dimensió territorial que pugui tenir una obra pública, la seva catalogació com a obra d'interès general depèn de l'afectació que pugui presentar sobre els interessos col·lectius que incideixen sobre el conjunt de l'Estat. Per aquesta raó, la jurisprudència constitucional ha interpretat que

sigui l'Estat qui s'encarregui de l'atribució a una infraestructura del caràcter o la qualitat d'obra d'interès general. Així, a la STC 40/1998, de 19 de febrer, relativa als ports d'interès general, el Tribunal va sostenir que: «Puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por "puerto de interés general", sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales –y muy singularmente el legislador- disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a un puerto como de interés general» (FJ 17).

Així mateix, des de la STC 68/1984, d'11 de juny, l'atribució de què disposa l'Estat per dur a terme aquesta qualificació és essencialment una potestat discrecional, la qual cosa no exclou el control jurisdiccional per part del Tribunal mateix, el qual estableix que: «[...] no cabe desconocer que la facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlada, frente a posibles abusos y a posteriori por este Tribunal» (FJ 4).

La segona variable que incideix sobre l'abast de la competència estatal en matèria d'obres públiques és la que es fonamenta en la base territorial de la infraestructura. En efecte, el territori delimita, amb caràcter general, l'abast de les competències autonòmiques. En aquest sentit, el criteri jurisprudencial és que les obres públiques que afectin més d'una comunitat autònoma siguin de competència estatal. Així ho estableix el Tribunal quan diu que: «[...] el territorio, y de ahí su funcionalidad general en el entramado de distribución de competencias operada por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, se configura como elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales [...], y, en concreto, como delimitador de las competencias de de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás Comunidades y con el Estado» (STC 132/1996, de 22 de juliol, FJ 4).

Finalment, la delimitació del marc competencial que presenta la controvèrsia suscitada per la Resolució de 25 de març de 2010, del secretari d'Estat d'Infraestructures i Planificació, en la mesura que planteja una concurrència entre la competència executiva laboral de la Generalitat sobre la determinació de serveis mínims i la competència de l'Estat en matèria d'obres públiques, ens condueix a tenir en compte altres aspectes de rellevància competencial.

En aquest sentit, en primer lloc, caldrà determinar la vis atractiva que la competència exclusiva de l'Estat sobre obres públiques (STC 13/1998, de 22 de gener), pugui tenir sobre la competència sectorial de la Generalitat, per determinar els serveis mínims en cas d'una vaga declarada en una infraestructura o obra pública, destinada al transport i la comunicació, com és el cas d'una xarxa d'autopistes que ha estat declarada d'interès general i que, a més, té caràcter territorial supraautonòmic. És a dir, haurem de ponderar en quina mesura la competència de l'Estat sobre aquesta obra pública absorbeix o impedeix la competència executiva de la Generalitat en matèria laboral.

I, en segon lloc, haurem de valorar la incidència que sobre l'esmentada controvèrsia tenen, primerament, el caràcter supraterritorial de les competències de la Generalitat i els instruments de col·laboració que són consubstancials a un Estat compost, i que es troben recollits a l'article 115 EAC, atès que la jurisprudència constitucional considera que l'abast supraterritorial de l'objecte d'una competència autonòmica no suposa, per sí mateix, desposseir la comunitat autònoma de la seva titularitat en benefici de l'Estat. Aquesta conseqüència únicament es produirà quan l'activitat pública exercida sobre l'objecte de la competència «no sea susceptible de fraccionamiento y, aún en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» (STC 243/1994, de 21 de juliol, FJ 6).

Tercer. La competència d'execució laboral consistent en la determinació dels serveis mínims en cas de vaga

Un cop delimitat el marc competencial que ens ha permès precisar l'objecte del nostre parer consultiu, ens correspon ara analitzar el contingut de la sol·licitud de dictamen, que consisteix a determinar si la Resolució de 25 de març de 2010 del secretari d'Estat d'Infraestructures i Planificació, per la qual s'estableixen els serveis essencials a prestar en la concessió de la qual és titular l'empresa Autopistes Concessionària Espanyola SAU (ACESA), de les autopistes de peatge que consten en els Antecedents, vulnera les competències executives de la Generalitat de Catalunya en matèria de treball i relacions laborals.

Hem reiterat en els Fonaments Jurídics anteriors d'aquest Dictamen, que la determinació dels serveis mínims en cas de vaga forma part de les competències d'execució en matèria laboral, que conformen un àmbit que s'integra dins de les competències de les comunitats autònomes, com es posa de manifest a l'article 170.1.i de l'Estatut de 2006. Es tracta d'una competència autonòmica de caràcter executiu que es projecta sobre l'exercici d'un dret fonamental com és el dret de vaga, en tant que la determinació dels serveis mínims que cal mantenir en els supòsits de serveis essencials per a la comunitat, com ara, una autopista, constitueix un límit constitucionalment legítim al dret de vaga. Així ho prescriu la mateixa Constitució: «[...] La llei que reguli l'exercici d'aquest dret establirà les garanties que calguin per tal d'assegurar el manteniment dels serveis essencials de la comunitat.» (art. 28.2 CE). I, també la jurisprudència constitucional, que acull el criteri del límit per definir el significat dels serveis mínims, tot recordant que, respecte de la seva afectació sobre aquest dret fonamental dels treballadors ha de ser interpretat des de la «[...] mayor amplitud posible del derecho y de la restricción del límite a lo necesario» (STC 183/2006, de 19 de juny, FJ 6 i, en el mateix sentit, entre d'altres, les STC 159/1986, de 16 de desembre, FJ 6 i

STC 110/2006, de 3 d'abril, FJ 3). Resulta evident, doncs, que l'autoritat competent en la fixació i la gestió dels serveis mínims, haurà de tenir en compte aquest criteri en l'exercici de la seva competència executiva. I, també, que aquesta autoritat governativa, en el mateix context funcional d'execució laboral, desenvolupa una activitat pública que és irrenunciable en la mesura que ha d'estar presidida per la màxima imparcialitat en relació amb les parts en conflicte. Per garantir aquesta imparcialitat, a l'autoritat competent li correspon la determinació de les mesures necessàries per a l'establiment dels serveis mínims, sense que aquesta responsabilitat pugui abandonar-se a favor d'altres òrgans administratius que no tinguin responsabilitat política ni laboral sobre el conflicte, ni tampoc en òrgans de gestió i d'administració de l'empresa. Així ho estableix el Tribunal Constitucional en una nombrosa jurisprudència (per totes, la STC 296/2006, d'11 d'octubre, FJ 2).

D'acord, doncs, amb la previsió estatutària de l'article 170.1.i, l'autoritat governativa competent per a determinar els serveis mínims és un òrgan de la Generalitat de Catalunya. Ara bé, aquesta previsió estatutària queda delimitada per la incidència que, eventualment, segons els casos, puguin arribar a tenir altres títols competencials, com és el relatiu a la competència de l'Estat sobre obres públiques, com veurem seguidament.

Però, abans, cal recordar que la jurisprudència constitucional sobre quina ha de ser l'autoritat governativa competent –en aquest cas, l'autoritat de caràcter laboral- ha interpretat, ja des de la primigènia STC 33/1981, de 5 de novembre, reiterada posteriorment, en un cas que precisament va afectar la Generalitat de Catalunya, que «[c]uando se trata de servicios, que considerados conjuntamente se comprenden en el área de competencias autonómicas, como son los de transporte dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio, claro es, de las competencias municipales y metropolitanas, en este sector, el velar por su regular funcionamiento corresponde a la titularidad y a la responsabilidad de las Autoridades Autonómicas» (FJ 5). Veiem, doncs, que el criteri del territori, com àmbit físic de l'abast de les competències és una primera regla interpretativa que

haurem de tenir en compte per a resoldre l'objecte d'aquest Dictamen.

Com hem assenyalat en el Fonament Jurídic anterior, relatiu a la delimitació del marc competencial que presideix la controvèrsia que ha suscitat el requeriment d'incompetència formulat pel Govern de la Generalitat respecte de la Resolució de 25 de març de 2010, del secretari d'Estat d'Infraestructures i Planificació, la competència executiva en matèria laboral de la qual és titular la Generalitat (art. 170.1.i EAC), s'ha de contrastar amb la competència exclusiva de l'Estat en matèria d'«[o]bres públiques d'interès general o que la realització de les quals afecti més d'una Comunitat Autònoma» (art. 149.1.24 CE). Especialment, perquè es produeix sobre una xarxa d'autopistes que constitueixen una obra pública o una infraestructura destinada al transport de vehicles.

Aquest precepte constitucional prescriu dues variables que han de permetre identificar, qualsevol d'elles, quan la titularitat d'una obra pública ha de correspondre a l'Estat: una variable és si l'obra ha estat catalogada d'interès general i l'altra és si l'obra té caràcter supraautonòmic; és a dir, que supera el territori de la comunitat autònoma com a àmbit de les seves competències. En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha reiterat que el territori opera com a « [...] delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás Comunidades y con el Estado» (per totes, STC 132/1996, de 22 de juliol, FJ 4). I, en efecte, aquesta constant doctrina entén que «[...] es de obligada extensión, en consonancia con el tenor literal de los preceptos constitucionales y estatutarios, al supuesto de las redes viarias de transporte (ferrocarriles y carreteras) cuya atribución competencial viene delineada por la concurrencia de dos criterios, el territorio y el interés, que, eventualmente, pueden yuxtaponerse, aún cuando, igualmente, puedan operar de modo autónomo o no convergente» (també, la mateixa STC 132/1996, FJ 4).

Doncs bé, sobre la qüestió que ara es dictamina, des de la ja esmentada Sentència 33/1981, el Tribunal Constitucional ha configurat una consolidada doctrina en un seguit de decisions jurisdiccionals (com ara, les STC 26/1981, de 17 de juliol; 51/1986, de 24 d'abril; 43/1990, de 15 de març, entre moltes altres), de les quals cal destacar la STC 233/1997, de 18 de desembre (FJ 6), sobre un conflicte de competències, relatiu a qui corresponia garantir el manteniment dels serveis mínims essencials d'estiba i desestiba en el Port Autònom de Bilbao, en el qual concorria tant la variable constitucional d'obra d'interès general, com també el caràcter supraautonòmic de la infraestructura. En aquesta Sentència, el Tribunal Constitucional va interpretar que: « [...] la autoridad gubernativa a quien corresponde determinar el mínimo de mantenimiento del servicio, a fin de preservar los derechos o bienes constitucionales comprometidos por la huelga, és aquella autoridad, estatal o autonómica, que tiene competencia y, por consiguiente, la responsabilidad política del servicio en cuestión». Com resulta evident, fins a l'actualitat, el Tribunal reproduïx el criteri sostingut a la citada STC 33/1981 referida a la Generalitat de Catalunya. Però, tot seguit, afegeix que «[...] la autoridad gubernativa con competencias en un determinado servicio es quien mejor puede apreciar si dicho servicio es o no esencial para la comunidad [...] siendo obviamente muy superiores las dificultades que una autoridad sin competencias sobre el servicio puede tener para ponderar lo anterior y, por lo tanto, la competencia sobre el servicio determina la competencia sobre el mínimo de actividad a mantener». (FJ 6)

Atès que el Port Autònom de Bilbao és una obra d'interès general, el Tribunal conclou que «[...] la competencia sobre puertos de interés general de titularidad estatal conlleva la de establecer los servicios esenciales para la Comunidad. Si el Puerto de Bilbao es un puerto de interés general [...] por lo que la competencia es exclusiva del Estado (art. 149.1.20 CE), ello se debe a que, sin entrar en pormenores y matices innecesarios, las actividades portuarias de estiba y desestiba trascienden el ámbito y el interés de la Comunidad Autónoma en la que el Puerto está geográficamente situado» (FJ

6). Això anterior no impedeix al Tribunal, davant la posició sostinguda per l'advocat del Govern basc en l'esmentat conflicte, quan afirmava que «[...] el hecho de que la autoridad con competencia sobre el servicio sea la más apropiada para fijar lo que del mismo tenga que preservarse en caso de huelga, no tiene como obligada consecuencia la exclusión de toda intervención de la autoridad gubernativa con competencias de ejecución de legislación laboral y de huelga», arribar a la conclusió que «[...] [h]ay que dar la razón en ese extremo al Abogado [...]; pero esa pretensión en nada afecta a la competencia para decidir los servicios mínimos sino que se satisface por la vía de la coordinación» (FJ 6). L'anterior afirmació comportava –si es tractava de coordinar- que aquesta coordinació, com a forma de col·laboració entre l'Estat i la comunitat autònoma, també havia de correspondre al primer.

En el mateix sentit es pronuncia el Tribunal Constitucional respecte de la incidència competencial que té el caràcter d'interès general i l'abast supraterritorial d'una obra pública. És el cas de l'encara recent STC 168/2009, de 9 de juliol, (FJ 5), dictada en un assumpte en matèria de carreteres i, més concretament d'autopistes, referit a la Llei del Parlament basc 5/2002, de 4 d'octubre, de segona modificació de la Llei reguladora del pla general de carreteres del País Basc.

Per tant, d'acord amb aquesta jurisprudència constitucional, en els supòsits en els quals incideixi una obra catalogada com d'interès general, l'autoritat competent per a determinar els serveis mínims essencials que cal mantenir en cas de vaga, és l'Estat.

Tanmateix, la valoració de les variables relatives a l'interès general i al caràcter supraterritorial d'una obra pública s'ha de realitzar cas per cas, anant més enllà de la dimensió estrictament formal i aprofundint en la realitat fàctica, incloses les conseqüències materials subjacents en cada supòsit. Únicament d'aquesta manera serà possible una delimitació ajustada i equilibrada dels títols competencials de l'Estat i de la Generalitat que concorrin

en un mateix àmbit. En cas contrari, la *vis* atractiva d'una competència de l'Estat sempre dependrà de la voluntat d'aquest últim.

Amb la finalitat de projectar aquesta doctrina sobre l'objecte del nostre Dictamen, cal recordar que la Resolució de 25 de març de 2010, del secretari d'Estat d'Infraestructures i Planificació, per la qual s'estableixen els serveis essencials per a prestar en la concessió que ostenta l'empresa Autopistes Concessionària Espanyola SAU (ACESA), presenta dos elements d'especial rellevància en l'ordre competencial. El primer és de caràcter territorial, perquè l'exercici de la competència executiva en matèria laboral, que correspon a la Generalitat, incideix sobre una obra pública que, tot i que una bona part dels seus trams (les autopistes de peatge Montmeló-La Jonquera, Barcelona-Tarragona, Montmeló-El Papiol i Saragossa-Mediterrània) formen part del territori de Catalunya, també una altra part, per bé que sigui molt menor, supera aquest àmbit territorial per acabar incidint en el de la Comunitat Autònoma d'Aragó. El segon, és de caràcter qualitatiu: com hem assenyalat anteriorment, aquest conjunt de trams d'autopistes, el titular de la concessió del qual és l'empresa Autopistes Concessionària Espanyola SAU (ACESA), és catalogat d'interès general, segons allò que prescriu la Llei 25/1988, de 29 de juliol, de carreteres, (art. 4, i la seva disposició addicional primera, que estableix el catàleg de carreteres de la Xarxa General de l'Estat).

La Generalitat, d'acord amb el que prescriu l'article 170.1./ EAC, reclama l'exercici de la competència de naturalesa executiva en matèria laboral, que consisteix en la determinació dels serveis mínims essencials, com a conseqüència de la convocatòria d'una vaga sobre aquesta obra pública, integrada per la suma d'una sèrie de trams de diverses autopistes. Respecte d'aquesta qüestió, i segons la jurisprudència constitucional exposada fins ara, el parer consultiu que ens pertoca emetre conduiria a concloure que, en funció de la concurrència de les dues variables relatives a l'interès general i al caràcter supraterritorial d'aquesta xarxa d'autopistes, l'autoritat competent per determinar els serveis mínims hauria de ser l'Estat. No obstant això

anterior, considerem procedent observar que, a la llum del que estableix l'Estatut a l'esmentat article 170.1.i, convé ampliar l'abast de la nostra fonamentació jurídica.

Conseqüentment, i d'acord amb el que hem proposat en el Fonament Jurídic Segon, procedeix analitzar si, en primer lloc, la competència exclusiva de l'Estat sobre aquesta obra pública presenta tal *vis* atractiva que impedeix l'exercici de la competència específica de la Generalitat sobre l'execució laboral; i, en segon lloc, si atesos els efectes supraautonòmics que comporta la determinació dels serveis mínims per part de l'autoritat laboral competent de la Generalitat, seria possible resoldre l'exercici de la competència mitjançant la fórmula que promou l'article 115.2 EAC, de col·laboració amb altres comunitats autònomes i, si s'escau, de coordinació per part de l'Estat.

Amb relació a la primera qüestió, el Tribunal Constitucional sembla rebutjar una *vis* expansiva de les competències estatals de caràcter exclusiu sobre altres de caràcter sectorial que incideixin específicament en les primeres. En efecte, així ho va manifestar, amb motiu d'un conflicte positiu de competències entre l'Estat i la Generalitat sobre qualificació d'aeroports civils, en el qual, tot i que va reconèixer la competència en favor de l'Estat va sostenir que «[...] el ejercicio de las competencias estatales en materia aeronáutica no puede ir en detrimento, como parece temer la Generalitat, de competencias de ésta distintas de las definidas en materia aeroportuaria, como son las que posea en materia de higiene, turismo, asistencia social, trabajo [...]» (STC 68/1984, d'11 de juny, FJ 6).

Posteriorment, de manera similar a la Sentència esmentada, la STC 13/1998, de 22 de gener, amb motiu d'un conflicte positiu de competències entre l'Estat i el País Basc, relatiu al Reial decret 1131/1988, de 30 de setembre, pel qual s'aprovà el Reglament per a l'execució del Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, el Tribunal va establir també un sèrie de criteris de col·laboració entre ambdues administracions públiques,

que no hauria de resultar sobrer tenir-los en compte en el cas que dóna lloc al nostre Dictamen, tot i que es tracti d'un àmbit material de competències de naturalesa diferent.

En un sentit força procliu a fomentar els instruments de col·laboració, el Tribunal va interpretar que: «Cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes) y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías [...]» FJ 9). I més endavant, afegeix que, «[e]ste deber, que impide a la Administración estatal aprobar o autorizar ningún proyecto de obra o instalación situada, total o parcialmente, sobre el territorio de la Comunidad Autónoma sin ponderar sus puntos de vista y sin coordinarlo con la actuación llevada a cabo por su Administración pública en ejercicio de sus propias competencias (SSTC 56/1986, FJ 4, 103/1989, FJ 9 [...], también es predicable de la evaluación de impacto ambiental» (FJ 10).

Aquests plantejaments podrien aplicar-se també, en principi, a l'objecte del nostre Dictamen, en el qual la competència exclusiva de l'Estat sobre una obra pública no hauria d'impedir l'exercici de la competència en matèria d'execució laboral de la qual és titular la Generalitat de Catalunya (art. 170.1.1 EAC); o, si més no, hauria de permetre el seu exercici mitjançant alguna fórmula de col·laboració que assegurés la participació de la Generalitat en la decisió de l'establiment dels serveis mínims essencials en cas de vaga.

Pel que fa a la segona qüestió, respecte als efectes supraautonòmics que presenta la determinació dels serveis mínims per part de l'autoritat laboral competent de la Generalitat, i la possible aplicació de la fórmula continguda a l'article 115.2 EAC, de col·laboració amb altres comunitats autònomes i, si s'escau, de coordinació per part de l'Estat, la resposta, que ha de ser afirmativa, deriva de la mateixa jurisprudència constitucional que acabem de

citar. De fet, l'article 115.2 EAC no fa una altra cosa que institucionalitzar instruments de col·laboració entre les diverses administracions públiques, els quals són consubstancials a l'estructura institucional d'un Estat políticament descentralitzat. Per aquesta raó, seria coherent que l'exercici de la competència executiva en matèria laboral, que consisteix en la determinació dels serveis mínims que cal mantenir en cas de vaga en una infraestructura d'àmbit territorial supraautonòmic, com són les autopistes objecte del nostre Dictamen, s'exercís mitjançant fórmules de col·laboració que les mateixes administracions públiques implicades arbitressin. I això, amb la finalitat d'impedir l'establiment de criteris dispars sobre els serveis mínims al llarg del trajecte de la infraestructura, que serien del tot incomprendibles per als seus usuaris. En tot cas, ni el caràcter d'obra pública d'interès general ni l'esmentat abast supraautonòmic, haurien de ser un obstacle insalvable per arbitrar la fórmula de col·laboració que es consideri més adient.

Aquesta és la interpretació que propugnem a la llum de la interpretació conjunta dels articles 149.1.24 CE i 170.1.i de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, com a normes integrants del bloc de la constitucionalitat.

Nogensmenys, dèiem abans que, d'acord amb la jurisprudència constitucional exposada, anterior a l'entrada en vigor de l'Estatut (per totes, la STC 233/1997, de 18 de desembre, FJ 6) i també, segons l'emesa posteriorment (STC 168/2009, de 9 de juliol, FJ 5), el nostre parer consultiu conduïa, en funció de la concurrència de les dues variables relatives a l'interès general i al caràcter supraterritorial d'aquesta xarxa d'autopistes, a la conclusió que l'autoritat competent per a determinar els serveis mínims era l'Estat. I cal assenyalar que, malgrat el que estableix l'Estatut de 2006 i el que es pugui derivar d'una interpretació sistemàtica del conjunt de l'ordenament, aquesta conclusió no s'ha vist modificada sinó que, ans el contrari, s'ha reiterat en la recent STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 106), que resol el recurs d'inconstitucionalitat contra l'esmentada Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol,

de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. I això és així, en la mesura que interpreta que «[...] la Generalitat puede ser competente para la determinación de los servicios mínimos en caso de huelga en servicios esenciales para la comunidad, según quiere el art. 170.1 i) EAC, si bien sólo en los casos en los que le corresponde “la responsabilidad política del servicio en cuestión”, únicamente en el ámbito territorial en el que la Generalitat es competente. Al margen quedan, por tanto, los supuestos de huelga en servicios esenciales que, radicados o prestados en territorio catalán –y sólo en él o también en otros territorios-, son de la competencia del Estado por corresponderle la responsabilidad política del servicio en cuestión». Per tant, la interpretació derivada de la jurisprudència constitucional, sobre l'abast de la competència executiva en matèria laboral per a la determinació dels serveis mínims en cas de vaga, no ha variat.

En conseqüència, la Resolució de 25 de març de 2010, del secretari d'Estat d'Infraestructures i Planificació, per la qual s'estableixen els serveis essencials per a prestar en la concessió que ostenta l'empresa Autopistes Concessionària Espanyola SAU (ACESA), és coherent amb la jurisprudència constitucional.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments Jurídics precedents, formulem les següents:

C O N C L U S I Ó

La Resolució de 25 de març de 2010, del secretari d'Estat d'Infraestructures i Planificació, per la qual s'estableixen els serveis essencials per a prestar en la

concessió que ostenta l'empresa Autopistes Concessionària Espanyola SAU (ACESA), no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.