

sindo Delgado Pérez, don Alonso Martín Sanz, don Juan Peña Mozo, don Macario Blanco González, don Domingo Poyo Velasco, don Justiniano Gutiérrez Muñoz y don Gregorio González Alonso.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y ocho.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

9474 *Pleno. Sentencia 65/1998, de 18 de marzo de 1998. Recurso de inconstitucionalidad 1.725/1988. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.725/88, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado de la Generalidad don Xavier Castrillo i Gutiérrez, contra los arts. 4 (puntos 1, 2.2 y 3), 10.2, 25.4 y 37.1 y la Disposición adicional primera, punto 1, de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 28 de octubre de 1988, el Letrado de la Generalidad de Cataluña, don Xavier Castrillo i Gutiérrez, en representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4 (puntos 1, 2.2 y 3), 10.2, 25.4 y 37.1 y la Disposición adicional primera, punto 1, de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras. En el escrito de formalización del recurso se aducen los motivos impugnatorios que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

A) Tras una serie de consideraciones sobre la organización de las carreteras en la etapa preconstitucional, el Letrado de la Generalidad comienza su alegato con un examen del reparto competencial en materia de carreteras diseñado en la Constitución y los distintos Estatutos de Autonomía. Consta, así, en primer lugar, que, frente a la situación anterior de monopolio estatal, el texto del art. 149.1 de la Constitución no contiene en ninguno de sus apartados el término «carreteras». En cambio,

el art. 148.1 de la Constitución establece, en su punto 5.º, que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre «las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma». Ello significa que se establece el principio de territorialidad en cuanto a la competencia autonómica en materia de carreteras y, además, se añade el criterio de que el itinerario debe desarrollarse íntegramente en el territorio de la Comunidad. Así, y partiendo de que «itinerario» no es otra cosa que el camino que hay que recorrer entre dos puntos, lo que el art. 148.1.5 de la Constitución exige para que una carretera pueda ser de la competencia de una Comunidad Autónoma es que sea el camino entre dos puntos situados en dicha Comunidad y que discurra sin exceder sus límites territoriales; es decir, no necesariamente exige que el itinerario tenga que reducirse a los trayectos preestablecidos como puntos de origen y final de las carreteras por el catálogo de las carreteras estatales integradas en las tres Redes (Nacional básica, Nacional complementaria y Regional) que, como una malla continua y cerrada, enlazaban todos los núcleos de población tanto urbanos como rurales. El itinerario es un término abierto que permite la flexibilidad necesaria para su adecuación a las características derivadas del nuevo modelo de Estado y a las exigencias de los sistemas de comunicaciones a los que las carreteras sirven como infraestructuras.

Teniendo, pues, en cuenta lo expuesto sobre la ausencia de atribución al Estado de competencias directas en materia de carreteras y las limitaciones impuestas a las competencias de las Comunidades Autónomas, parece necesario acudir a la cláusula de poder residual contenida en el art. 149.3 de la Constitución a los fines de determinar que en este caso corresponde al poder central la competencia sobre las carreteras cuyo itinerario no transcurre íntegramente en una sola Comunidad Autónoma. La Norma fundamental no ha establecido ninguna reserva de ciertas carreteras a favor del Estado, por lo que, en aplicación de lo previsto en el art. 148.2 C.E., los respectivos Estatutos de Autonomía podrían elevar el nivel competencial en esta materia abarcando todas las carreteras que transcurren por su territorio; el silencio del art. 149.1 C.E. sobre la materia de carreteras es lo que ha hecho posible que el País Vasco y Navarra hayan podido recuperar y conservar, respectivamente, competencias exclusivas sobre todas las carreteras que pasan por su territorio, sin que sea obstáculo para ello que su itinerario continúe o se extienda más allá de sus límites geográficos.

Por consiguiente, el principio de territorialidad proyectado sobre los viales existentes constituye la regla fundamental atributiva de competencias, completada en función del carácter supracomunitario o intracomunitario de los itinerarios, para determinar aquellas carreteras que quedan bajo la titularidad del Estado, en el primer caso, y aquellas que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, en el segundo. Otra muestra de la corrección de esta interpretación es que en las Comunidades canaria y balear no existan carreteras de titularidad estatal, porque en ellas todas las carreteras se circunscriben a sus límites territoriales.

A pesar de que el criterio territorial es uno de los más claros y que menos problemas plantea para repartir las potestades públicas sobre las infraestructuras viales, la modulación que supone considerar las carreteras en relación con el itinerario a que sirven obliga a una cierta consideración de otros factores, como el volumen y las corrientes de tránsito que soportan, el origen y destino de la mayoría de sus usuarios, la existencia o no de itinerarios alternativos, etc. Entendiendo así el término itinerario como algo dinámico y flexible, por estar en función de tales factores, se puede llegar a determinar

de manera objetiva cuándo debe considerarse que una carretera forma parte de un itinerario que excede el territorio autonómico y cuándo esa misma carretera debe dividirse en tramos cuya titularidad puede ser diversa.

No cabe, pues, aplicar sin más la previsión constitucional a un conjunto de carreteras cuyos itinerarios venían denominados según criterios de redes continuas y cerradas que abarcaban todo el territorio español considerado unitariamente, sino que, en ocasiones, es preciso acudir a una redefinición de los itinerarios preconstitucionales, de manera que sea posible una aplicación coherente del principio de territorialidad que informa la distribución competencial en esta materia.

De hecho, esta interpretación es la solución que se ha adoptado en los Reales Decretos de traspasos de carreteras, si bien sólo para las carreteras de poca importancia, tal vez para no tener que acudir a los más complejos mecanismos de transferencia y delegación de competencias a que se refiere el art. 150.2 C.E. La materia que nos ocupa, referida a los itinerarios de mayor importancia, sería también propicia para acudir a una medida semejante a la Ley Orgánica 5/1987, de delegación de facultades del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, sin olvidar el recurso al art. 148.2 C.E., en línea de acercarse a la situación existente en las Comunidades vasca y navarra.

Por otra parte, el hecho de que la Exposición de motivos de la Ley 25/1988, de Carreteras, comience precisamente citando los núms. 21 y 24 del art. 149.1 de la Constitución, lleva al Letrado de la Generalidad a añadir alguna referencia a dichas competencias. Por lo que se refiere al «régimen general de comunicaciones» (art. 149.1.21), entiende que poco tiene que ver con el objeto de la mencionada Ley, pues, pese a su ambigüedad, parece referirse a normas generales aplicables a los sistemas de comunicación; a lo sumo, el art. 5 de esta norma podría encontrar soporte en tal competencia. En cuanto a las «obras públicas de interés general» (art. 149.1.24), destaca que representan, por una parte, una competencia eminentemente instrumental, que, como tal, sólo podrá justificar la distribución competencial a falta de otro título material más específico, pues, en efecto, la de obra pública no es más que una de las perspectivas desde la que pueden considerarse las carreteras, especialmente por lo que respecta a su construcción, ya que una vez realizadas les corresponde más bien el carácter de infraestructura. Por otra parte, el art. 149.1.24 se corresponde con el art. 148.1.4, con el que se cierra el campo competencial referido a las obras públicas. Esta correspondencia de los dos preceptos no se produce, en cambio, en el caso del punto 5 del art. 148.1, referido a carreteras. Por ello, el intentar introducir la materia de carreteras entre las competencias del 149.1 a través de su punto 24 desvirtúa el sistema de reparto constitucional si no es con el siguiente alcance: entendiendo que el «interés general» al que se refiere el art. 149.1.24 de la Constitución nada añade a las facultades que el Estado tiene sobre carreteras. Por lo tanto, aun en el caso de que el Estado realizase una carretera intracomunitaria dándole el tratamiento legal de obra pública de interés general, dicha carretera no debería integrarse en la Red de Carreteras del Estado, por no exceder el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. La falta de mención de las carreteras en el art. 149.1 C.E. no es obstáculo para que exista una Red de carreteras estatales, formada por las carreteras cuyo itinerario afecta a más de una Comunidad Autónoma, en virtud del art. 149.3 C.E. Hay otras competencias que también pueden relacionarse con las carreteras, como la defensa (art. 149.1.4 C.E.), bases y coordinación de la planificación económica (art. 149.1.13 C.E.), pro-

cedimiento administrativo, expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 C.E.), en las que no es necesario entrar por no resultar cuestionadas por el texto de la Ley 25/1988.

Por último, sin dejar de afirmar que las competencias se han de concretar a través de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía y no en los Reales Decretos de traspasos de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas, se advierte que en la forma en que se han realizado los traspasos de carreteras, si bien en términos generales ha imperado el criterio de la territorialidad, el Estado se ha reservado la titularidad de ciertas carreteras y tramos viales que, si se hubiera aplicado estrictamente el criterio de la territorialidad modulado por el del itinerario íntegramente comunitario, deberían haber pasado a depender de la Generalidad. Se pone como ejemplo el tramo Adrall-Puigcerdá del denominado en la Ley de Carreteras Eje Pirenaico (N-260). En sentido opuesto se han traspasado carreteras cuyo itinerario superaba los límites territoriales de la Comunidad, por ejemplo, la C-148 de Tárrega a Binéfar en el tramo catalán. Así pues, el criterio constitucional referido al itinerario se ha aplicado en un sentido flexible y abierto. Los itinerarios se han entendido, así, con un carácter dinámico que permita variar su desarrollo a través de carreteras (o tramos de carreteras) distintas para mejor adaptarse a las exigencias del tránsito y a las condiciones de las mismas carreteras.

B) Una vez descrito el marco general competencial en el que, a juicio del Letrado de la Generalidad, debería ajustarse la Ley 25/1988, de Carreteras, continúa el escrito con el concreto examen de los preceptos que de esta Ley se impugnan.

a) El primer precepto tachado de inconstitucionalidad es el art. 4 en sus puntos 1, 2.2 y 3.

El apartado 1 de este art. 4 define las carreteras estatales separándose totalmente de los criterios territoriales establecidos en la Constitución y en los Estatutos, al utilizar la expresión «carreteras integradas en un itinerario de interés general» en vez de referirse a carreteras cuyo itinerario no se desarrolle íntegramente en el territorio de una sola Comunidad Autónoma. Es decir, por un lado se acude al criterio del interés general y, por otro, ni siquiera se califica la carretera como de interés general, lo que, en cuanto obra pública, podría ajustarse al art. 149.1.24 de la Constitución, sino que el interés general queda referido al itinerario en que dicha carretera se integra, o bien «cuya función en el sistema de transporte» afecte a más de una Comunidad Autónoma, formulación que resulta absolutamente inconstitucional. De un lado, porque el interés general no es un título implícito de competencia, sino, por el contrario, es el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas el que «ya ha sido configurado por la Constitución teniendo presente el interés general» (SSTC 76/1983 y 48/1988). De otro, porque la definición de las carreteras apelando a su integración en itinerarios o a su función en el sistema de transporte está tomada de la legislación preconstitucional. Una cosa es que se asegure la interrelación de los itinerarios mediante la conexión de las carreteras y otra muy distinta es que la titularidad estatal absorba también las carreteras que sirven de conexión, de manera que se imponga al hecho innegable de que su trazado sea exclusivamente autonómico. Además, la definición adoptada por el art. 4.1 de la Ley deja abierto el camino de una aplicación abusiva de las facultades del Estado para definir los itinerarios de interés general. Por todo ello, se considera que el punto 1 del art. 4 es inconstitucional.

En el punto 2 se distingue entre las carreteras existentes a la entrada en vigor de la Ley 25/1988, sean

del Estado o de las Comunidades Autónomas, y las de nueva construcción. Son estas segundas las que plantean, a juicio del Letrado de la Generalidad, el problema de inconstitucionalidad. Se reiteran aquí los argumentos vertidos al tratar el art. 4.1, pero, además, se añaden otras alegaciones. En primer lugar, la modificación de la Red estatal se produce al margen de cualquier tipo de acuerdo o consulta entre las Administraciones Públicas afectadas. En segundo término, y sin negar que el Estado puede construir, conservar y explotar nuevas carreteras, en general debe hacerlo, en cuanto concreción de la planificación general de la actividad económica que le compete y, por lo tanto, previa su inclusión en un Plan aprobado con arreglo a lo que dispone el art. 131 de la Constitución, es decir, mediante ley formal y participación de las Comunidades Autónomas y de las organizaciones profesionales y económicas. Así lo prevé el apartado 4 del anexo B del Real Decreto 1.943/1980, de 31 de julio, de traspasos en materia de carreteras, y sintoniza con el art. 9.13 E.A.C., que exige que las obras públicas a realizar en Cataluña, y que no sean competencia de la Generalidad, tengan la calificación legal de interés general. En consecuencia, la incorporación de las referencias a «itinerarios de interés general» y a la «función del sistema de transporte que afecte a más de una Comunidad Autónoma» como determinantes por sí solas de la competencia estatal comporta una reformulación del régimen de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía que convierte también al punto 2.2 del art. 4 en inconstitucional.

En cuanto al punto 3 del art. 4, si bien el contenido de los apartados 3.1 y 3.4 podría ser válido como criterio para delimitar la Red de Carreteras del Estado, por su conexión directa con el punto 2.2 [pues comienza diciendo «A efectos de lo establecido en el punto 2.2 de este artículo (...）」], debe considerarse también afectado de inconstitucionalidad.

b) El art. 10.2 de la Ley 25/1988 establece que:

«Acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 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 entenderá su conformidad con el mismo.»

Ante esta disposición, empieza por recordar el Letrado de la Generalidad que todas las Comunidades Autónomas han asumido como competencia exclusiva el urbanismo y la ordenación del territorio y que, como ha indicado la STC 56/1986, el planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes del Estado. Esto implica que, en principio, el Estado debe ajustar los actos que pretenda realizar en el ejercicio de sus competencias a los planes territoriales existentes y sólo por motivos de urgencia o de interés público excepcional podrá apartarse y ordenar su revisión o modificación. Pues bien, aplicando estas pautas al punto 2 del art. 10 ha de concluirse su inconstitucionalidad, a causa del carácter vinculante del informe comprensivo de sugerencias que atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo cuando se redacte, revise o modifique un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales. Al citado informe no sólo no se le fija ningún tipo

de límite o referencia en cuanto a su posible alcance o contenido, sino que se declara expresamente que podrá comprender las sugerencias que estime conveniente. Aparte de la contradicción interna que se produce al atribuir carácter vinculante a las sugerencias, es evidente que un informe de esta naturaleza, a emitir con tal grado de discrecionalidad e indeterminación que afecta a todos los extremos de la decisión, convierte, de hecho, al M.O.P.U. en un órgano codecisor en asuntos ajenos a la competencia del Estado, como es la planificación urbanística municipal.

c) En el Capítulo Tercero de la Ley 25/1988, sobre Uso y Defensa de las Carreteras, el art. 25.4 dispone:

«No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, en las variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones, la línea límite de edificación se situará a 100 metros medidos horizontalmente a partir de la arista exterior de la calzada en toda la longitud de la variante.»

La medida que encierra esta norma, a juicio de la representación de la Generalidad, está más en la línea de ordenar el crecimiento urbanístico que de la estricta protección de la carretera. En todo caso, entendiendo que aquí podría estarse ante una concurrencia de competencia sobre un mismo espacio físico, debería acudir a soluciones como la apuntada en la STC 77/1984, esto es, buscar soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque la decisión final corresponda al titular de la competencia prevalente. Y, en este sentido, más allá del límite de las zonas que el mismo legislador establece como de protección de las carreteras, la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo debe prevalecer sobre la de carreteras, excepto si pudiera demostrarse que de no seguirse la norma estatal se derivaría un perjuicio evidente para el buen uso de la vía pública. Con lo dicho no se pretende decir dónde deba situarse la línea límite de edificación, pero situarla por fuera del límite de la zona de afección de la carretera supone un evidente exceso que limita artificiosamente las competencias de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas. Por ello, porque es una norma de contenido típicamente urbanístico, que discrimina sin causa ni compensación a los propietarios colindantes y porque no tiene en cuenta las previsiones del planeamiento ni las competencias autonómicas y municipales en la materia, el Letrado de la Generalidad considera que es una norma inconstitucional.

d) En cuanto a las redes arteriales, a las que la Ley 25/1988 dedica el art. 37.1 y la totalidad del art. 38, la cuestión que se plantea es la relativa a su definición, que el art. 37.1 efectúa en los siguientes términos:

«A los efectos de esta Ley se denominará red arterial de una población o grupo de poblaciones el conjunto de tramos de carretera actuales o futuras, que establezcan de forma integrada la continuidad y conexión de los distintos itinerarios de interés general del Estado, o presten el debido acceso a los núcleos de población afectados.»

La constitucionalidad de este precepto sólo quedaría a salvo si se entiende que la amplia definición del artículo está limitada a las de titularidad estatal, por la referencia concreta que en el anterior art. 36 se hace a los «tramos de carretera estatal» y por la frase «en lo que resulten aplicables», contenida en el mismo precepto. Pero, por otra parte, la mención que se hace en el art. 37.1 a los «itinerarios de interés general» para identificar otras carreteras que también podrán formar parte de la red

arterial de titularidad estatal, lleva a entender al Abogado de la Generalidad que está en estrecha conexión con la definición de carreteras estatales que hace el art. 4.1 de la misma Ley. Por ello, en aplicación de lo expuesto al analizar el contenido de este último precepto, también el art. 37.1 merece su juicio de inconstitucionalidad.

e) Finalmente, en la Disposición adicional primera, punto 1, de la Ley se establece:

«1. Como anexo a la presente Ley figura la relación y denominación de las carreteras estatales.»

Y, a continuación de la Ley 25/1988, figura el «Catálogo de Carreteras de la Red de Interés General del Estado», en el que se incluyen dos vías que, además de desarrollar íntegramente su itinerario en el territorio catalán, son titularidad de la Generalidad de Cataluña en virtud del Real Decreto 1.943/1980, sobre traspaso de servicios del Estado en materia de carreteras. Concretamente, las autopistas A-17, autopista de Barcelona (tramo de la A-18 a Montmeló) y la A-19, autopista Barcelona-Massanet (tramo Montgat-Mataró).

El apartado B.3 del anexo al citado Real Decreto dispone textualmente:

«Se traspasa la titularidad de los tramos Meridiana-Montmeló y Montgat-Mataró complementarios de la autopista A-7. Esta transferencia está condicionada a la segregación de los mencionados tramos de las concesiones correspondientes, a fin de que puedan constituir unidades concesionales independientes, así como a la aceptación expresa del concesionario respectivo.»

Pues bien, si de hecho la mencionada condición ha de considerarse suspensiva, es decir, simplemente indicativa del momento en que, convenientemente verificada, tendrá efecto la transferencia física de la vía, esta circunstancia no afecta propiamente a la titularidad de la Generalidad sobre ambas vías, porque la titularidad existe desde la publicación del Real Decreto de traspasos en el «Boletín Oficial del Estado», en base a la afirmación concreta del precepto mencionado: Se traspasa. Por consiguiente, las citadas autopistas no deben ser consignadas como pertenecientes a la Red de Carreteras del Estado, por lo que su inclusión en el Catálogo anexo a la Ley 25/1988 es inconstitucional.

Concluye su escrito el Letrado de la Generalidad solicitando de este Tribunal dicte Sentencia por la que declare la inconstitucionalidad de los preceptos ya citados de la mencionada Ley 25/1988.

2. La Sección Primera de este Tribunal acordó, por providencia de 21 de noviembre de 1988, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

3. Mediante escritos registrados con fechas 30 de noviembre y 9 de diciembre de 1988, respectivamente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no haría uso de sus facultades de personación ni de formulación de alegaciones, y el Presidente del Senado se personó en nombre de la Cámara y ofreció su colaboración.

4. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, registró su escrito de alegaciones ante este Tribunal el 13 de diciembre de 1988.

A) Comienza el escrito con una alegación preliminar: No es función del recurso de inconstitucionalidad la de definir, en abstracto, el modo de ajuste entre competencias estatales y autonómicas, sino, estrictamente, la de enjuiciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las disposiciones legales impugnadas (STC 154/1988). Con arreglo a esta doctrina, no sería necesario dar respuesta a las cuatro primeras alegaciones de la demanda, porque los títulos de competencia a los que se hace mención deben tratarse exclusivamente en la medida en que sea ello necesario para defender que no son contrarios a la Constitución los concretos preceptos impugnados de la nueva Ley de Carreteras.

B) Entrando en el fondo de la cuestión, entiende el Abogado del Estado que hay una clara conexión entre los apartados del art. 4 de la Ley que han sido impugnados y que todo se resuelve en la cuestión de si es o no constitucionalmente legítimo que las Cortes Generales usen para definir las carreteras estatales los criterios «integración en un itinerario de interés general» y «afectación de más de una Comunidad Autónoma por la función que la carretera desempeñe en el sistema de transporte».

Previamente advierte que el órgano recurrente no discute la constitucionalidad del art. 1 de la Ley de Carreteras, esto es, la legitimidad de que el Estado regule la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales, por lo que tampoco cabe discutir a las Cortes Generales la potestad de definir, de forma estipulativa o a los efectos de la propia Ley, cuáles son las carreteras estatales, y que para escoger unos criterios o notas definitorias mejor que otras las Cortes Generales gozan, en principio, de libertad política, de manera que este Tribunal sólo podrá rechazar esa definición en caso de lesión de algún límite constitucional. Y que, a su juicio, la parte recurrente no da, en realidad, ningún argumento que demuestre la inconstitucionalidad de los criterios empleados en la definición de las carreteras estatales, manifestando únicamente una prevención frente a su carácter abierto, que podría dar lugar a un uso torticero, lo cual no es motivo bastante para declarar su inconstitucionalidad (STC 58/1982).

a) La noción «itinerario de interés general», recogida en el apartado 1 del art. 4, tiene una base constitucional clara: el art. 148.5 de la Constitución delimita la materia sobre la que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas mediante la noción de «itinerario»; y el art. 9.14 E.A.C. acude a esta misma fórmula. Por su parte, el art. 149.1.21 de la Constitución se refiere al «régimen general de comunicaciones» y el apartado 24 del propio art. 149.1 a las «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma». El art. 149.1.24 incorpora, pues, la noción de interés general a la cláusula de competencia estatal relativa a las obras públicas, cuya definición operativa en términos generales y abstractos compete ante todo a las Cortes Generales, sometidas al control de este Tribunal, con referencia a cada una de las clases de obras públicas (STC 68/1984, fundamento jurídico 4.º, *in fine*).

Una clase de obras públicas son las carreteras, como así lo reconoce la demanda, aunque limitando, incomprensiblemente, el alcance de esa noción a la construcción, cuando aquel concepto encierra también la planificación y proyección de las carreteras, su financiación, la conservación, uso y explotación, porque es imposible aislar, como pretende el Consejo Ejecutivo demandante,

la construcción de las demás actividades recayentes sobre una obra pública. Esta concepción integral de la obra pública es también tradicional en nuestro derecho (art. 3 de la Ley de Obras Públicas de 1877).

El art. 149.1.24 C.E. es un título general de competencia que comprende todas las obras públicas salvo las especialmente singularizadas en la lista del art. 149.1 C.E. (que no menciona expresamente las carreteras, razón por la cual éstas quedan comprendidas en el título general de las obras públicas), de forma parecida a como el art. 9.13 E.A.C. incluye todas las obras públicas no singularizadas en otro precepto estatutario. Pero, a diferencia de lo que sucede con el art. 149.1 C.E., el E.A.C. sí singulariza las carreteras en su art. 9.14, de acuerdo con el art. 148.1.5 C.E., con lo que las extrae de los criterios del interés o de la afección empleados en el art. 9.13 para fundamentar la competencia autonómica sobre el criterio de la territorialidad. Puede, por tanto, decirse que, en el sentido expuesto, los títulos de los arts. 149.1.24 C.E. y 9.13 E.A.C. son títulos generales residuales. Por otro lado, no hay razón para admirarse de que un título general de competencia exclusiva del Estado concorra con otro autonómico más específico. Tal concurso guarda similitud con el existente entre las competencias autonómicas exclusivas de vivienda o agricultura y las competencias económicas generales del Estado (art. 149.1.11 y 13 C.E.) (SSTC 152/1988, 186/1988 y 201/1988). En suma, pues, la competencia exclusiva catalana del art. 9.14 E.A.C. no priva al Estado de la competencia exclusiva que el constituyente le reserva en el art. 149.1.24.

Una carretera integrada en un itinerario de interés general es una obra pública de interés general. Itinerario, noción que se aplica tanto a una infraestructura como al transporte que la utiliza, es una línea ideal que enlaza puntos geográficos, y sin duda el interés general tiene que fundarse primordialmente en el interés general del itinerario a que sirve, por lo que no puede estimarse contrario a la Constitución, sino plenamente amparado por el art. 149.1.24, el concretar el interés general de la carretera como obra pública por el interés general del itinerario a que sirve. Nada arbitrario o irrazonable hay en la elección por el legislador estatal de este criterio con que se concreta el interés general respecto a una clase particular de obras públicas (las carreteras).

b) El segundo criterio de definición de las carreteras estatales es la «afección de más de una Comunidad Autónoma por la función que la vía desempeña en el sistema de transporte». La noción misma de sistema de transporte dimana de los arts. 148.1.5 y 149.1.21 de la Constitución y su definición corresponde al Estado con arreglo al art. 149.1.21. Es, pues, indiscutible la constitucionalidad del empleo de este concepto (sistema de transporte) como elemento de un criterio para deslindar legislativamente las carreteras estatales. Por otra parte, la «afección de más de una Comunidad Autónoma» es el otro rasgo que emplea el art. 149.1.24 para delimitar la competencia estatal exclusiva en materia de obras públicas; por ello pueden darse por reproducidas las consideraciones ya expuestas sobre el art. 149.1.24. Debe añadirse, además, que la afección a más de una Comunidad Autónoma ha de medirse, según el art. 4.1 de la Ley de Carreteras, por la función que la carretera desempeña en el sistema global de transporte, lo cual debe interpretarse de conformidad con el art. 148.1.5 de la Constitución y con las cláusulas estatutarias caladas sobre este precepto constitucional, entre ellas, el art. 9.14 E.A.C. Así, para que una carretera sea estatal no basta simplemente con que su itinerario no quede comprendido íntegramente dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Será necesario, además, que la función que desempeñe la carretera desde el punto de

vista global de todo el sistema de transporte afecte significativamente a varias Comunidades Autónomas. Tampoco, pues, puede reputarse inconstitucional el segundo criterio con el que se definen las carreteras estatales en el art. 4.1 de la Ley 25/1988.

c) En consecuencia, el apartado 2.2 del art. 4 de la mencionada Ley no puede ser tachado de inconstitucionalidad, ya que este precepto emplea exactamente los mismos criterios de estatalidad de las carreteras que el art. 4.1, aunque referidos a nuevas carreteras que el Estado construya.

Es erróneo, sin embargo, sostener, como hace el Abogado de la Generalidad, que la planificación de carreteras deba efectuarse con arreglo al art. 131 C.E., pues la planificación de las carreteras es una planificación sectorial y técnica bien determinada y no «económica global», única a la que se refiere dicho precepto (SSTC 29/1986, 183/1988 y 186/1988). Tal idea equivocada parte de la invocación de dicho precepto por el Real Decreto de transferencias, con la que quizá se pretendía dejar salvaguardadas las competencias autonómicas y subrayar la necesidad de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la hora de elaborar el plan de carreteras. A esa necesidad de coordinación responde perfectamente el art. 5 de la Ley de Carreteras sin necesidad de aducir un fundamento constitucional erróneo. No necesita mayor demostración que las interpretaciones erróneas de la Constitución hechas por una Comisión Mixta de Transferencias no pueden pretender imponerse al Tribunal Constitucional, ya que, en otro caso, se despojaría a éste de su función de intérprete supremo de la Constitución en beneficio de las citadas Comisiones Mixtas.

No hay inconstitucionalidad, tampoco, en que la modificación de la Red de Carreteras del Estado en el supuesto 2.2 del art. 4 de la Ley de Carreteras se lleve a efecto por Real Decreto. Carece de toda base constitucional la tesis de que al Estado le está vedado acometer la construcción de una nueva carretera si no precede una norma con rango formal de ley que previamente califique a la carretera de obra pública de interés general. Nada hay en la Constitución, y en especial en su art. 149.1.24, que obligue a entender necesaria la interposición previa del legislador cada vez que sea oportuno emprender la construcción de una nueva carretera estatal. Puede admitirse que el «interés general» de una obra pública sea una calificación legal. Pero calificación legal significa sólo calificación que tiene base en una ley. En nuestro caso, la base legal para la calificación como obra pública de interés general de las nuevas carreteras estatales resulta de los apartados 2.2 y 3 del art. 4 de la Ley de Carreteras.

d) El apartado 3 del art. 4 de la Ley de Carreteras se recurre exclusivamente por su conexión con el 2.2 del mismo artículo. Demostrado que el art. 4.2.2 no es inconstitucional, lo mismo hay que sostener del art. 4.3 de esta Ley. La propia demanda acepta que los criterios de los núms. 3.1. y 3.4 no son constitucionalmente incorrectos. Los criterios contenidos en los núms. 3.2 y 3.3 son perfectamente justificables por accesoriadad: Se trata de carreteras que dan acceso a puertos y aeropuertos de interés general (competencia exclusiva del Estado: art. 149.1.20 de la Constitución) y a los principales pasos fronterizos (competencias estatales de los núms. 2, 3, 4, 10 y 11 del art. 149.1, y la conexión entre los núms. 3.3 y 3.1).

C) En cuanto al art. 10.2 de la Ley de Carreteras, al margen de su mayor o menor perfección técnica, su finalidad es clara, y ello basta para disipar cualquier apariencia de inconstitucionalidad. El legislador pretende que el Ministerio estatal competente en materia de carre-

teras y de urbanismo (el M.O.P.U.) conozca el contenido de los trabajos de elaboración de los planes urbanísticos que afecten a carreteras estatales antes de que sean aprobados inicialmente, para que —en su caso y por vía de un informe vinculante— se incluyan en estos trabajos las determinaciones precisas (las impropiedades denominadas «sugerencias») que exija la construcción, reparación, uso o explotación de ciertas obras públicas estatales, las carreteras. Se trata con ello de eliminar preventivamente discordancias o contradicciones entre el planeamiento urbanístico y las exigencias dimanantes de una «legislación sectorial» que puedan ser perjudiciales para ambos tipos de intereses públicos y obliguen a recurrir a medios de solución de conflictos más enérgicos. Ahora bien, incluidas en el instrumento de planeamiento «las sugerencias» que contenga el «informe vinculante» antes de su aprobación inicial, no hay por qué entender limitadas las potestades de los órganos a los que correspondan las sucesivas aprobaciones, provisional y definitiva. Si las «sugerencias» del M.O.P.U. sobre las carreteras estatales afectadas por el planeamiento se mantienen y acaban convirtiéndose en determinaciones del plan urbanístico definitivamente aprobado será porque *imperio rationis* hayan persuadido a los órganos competentes para aprobar provisional y definitivamente el plan. Si las «sugerencias» no acaban convirtiéndose en determinaciones del planeamiento en el grado apetecido por el M.O.P.U., la Administración del Estado podrá impugnar en la vía procedente la aprobación definitiva del plan, sin perjuicio, en su caso, de otras técnicas de actuación que puedan resultar de la Ley del Suelo, de la propia Ley de Carreteras o de otras leyes. En cualquier caso, y como es obvio, los órganos competentes para aprobar los instrumentos de planeamiento urbanístico deberán respetar escrupulosamente no ya la Ley de Carreteras y sus normas de desarrollo, sino las determinaciones de los planes de carreteras del Estado y las decisiones legítimamente adoptadas al amparo de la legislación de carreteras que deban observarse con arreglo a Derecho.

Si éste que se deja expuesto es el sentido y alcance del art. 10.2 de la Ley de Carreteras, no hay razón para estimarlo lesivo ni del art. 9.9 E.A.C., ni de la autonomía local. No del art. 9.9 E.A.C., pues el art. 10.2 de la mencionada Ley es una norma con la que se protege preventivamente el régimen propio de, y las exigencias inherentes a, una obra pública que es competencia del Estado y es un medio perfectamente razonable y adecuado para lograr una correcta articulación y coordinación entre ambas esferas de competencia, evitando que el ejercicio de una lesione u obstaculice el ejercicio de la otra. Y tampoco de la autonomía local, ya que con esta norma no se limita la potestad que, con arreglo a Derecho, compete a los órganos locales para aprobar provisionalmente el plan «con las modificaciones que procedieren» (arts. 41.2 de la Ley del Suelo y 130 del Reglamento de Planeamiento). En suma, pues, no puede pretenderse que el art. 10.2 de la Ley de Carreteras sea inconstitucional.

D) El art. 25.4 de la reiterada Ley regula una limitación de la propiedad que pesa sobre los predios colindantes o próximos a una variante o carretera de circunvalación. Es una norma de defensa de la carretera, cuya presencia en la Ley es perfectamente lógica. Con ella se trata de impedir que una variante o carretera de circunvalación —construida para «eliminar travesías de las poblaciones»— pueda verse convertida o degradada de nuevo en travesía de un nuevo núcleo de población que hiciera necesario construir, a su vez, una nueva variante o carretera de circunvalación. Desde esta perspectiva, el establecimiento de una «línea límite de edificación» de 100 metros medidos en horizontal desde

la arista exterior de la calzada incide en el régimen de usos de los terrenos comprendidos más acá de la línea. Pero con ello no se menoscaban ni las competencias urbanísticas de la Generalidad ni la autonomía local por parejas razones a las expuestas al razonar sobre el art. 10.2: El art. 25.4 representa una norma de defensa de cierto tipo de obras públicas estatales adoptada al amparo del art. 149.1.24 y, en cuanto limitación de la propiedad, del art. 149.1.1, en relación con los apartados 1 y 2 del art. 33, todos de la Constitución. Por otra parte, el art. 25.4 es una norma de idéntica estructura que, por ejemplo, la del apartado 1 del art. 25 de la Ley. No siendo el art. 25.1, según el órgano recurrente, inconstitucional, tampoco puede serlo el art. 25.4 sólo porque amplía a 100 metros en un caso especial los 25 ó 50 metros normales de la línea límite de edificación. Por lo tanto, la inconstitucionalidad del art. 25.4 de la Ley de Carreteras no puede resultar simplemente de que los apartados 1, 2 y 3 del art. 25 establezcan —en sus respectivos supuestos— un régimen menos oneroso para los terrenos colindantes o próximos a la carretera, ya que existe un fin lícito que justifica el régimen singular para las variantes y carreteras de circunvalación que no se ha probado que sea irrazonable o desproporcionado.

E) El art. 37.1 de la reiterada Ley se impugna porque podría afectar a todo tipo de carreteras y por su conexión con el art. 4.1. Respecto de esto último, nada hay que decir, demostrado ya que el art. 4.1 no es inconstitucional. En cuanto a lo primero, la definición de «red arterial» que en él se contiene se hace «a los efectos de esta Ley», la cual tiene por objeto el que determina su art. 1, y ha de entenderse en relación con el art. 38. Este último precepto prevé en sus apartados 1 y 2 la actuación de común acuerdo de las diversas Administraciones Públicas interesadas «de forma coordinada con el planeamiento urbanístico vigente», utilizando los «procedimientos legalmente establecidos» para lograr «la colaboración y coherencia de actuaciones (...) en materia de inversión y de prestación de servicios». Si no hay acuerdo, el Consejo de Ministros podrá aprobar la ejecución de los tramos de la red arterial «que formen o puedan formar parte de la Red estatal de carreteras» (art. 38 de la Ley de Carreteras). Por lo tanto, la ejecución de los tramos de la red arterial no integrados en la Red estatal corresponderá a la Administración a cuya Red pertenezca el tramo. En este sentido, considerados conjuntamente los arts. 37.1 y 38 de la Ley, no puede advertirse inconstitucionalidad en ninguno de los dos.

F) Finalmente, y en relación con la impugnación de la Disposición adicional primera, punto 1, se entiende que lo que de contrario se pide al Tribunal es que precise el alcance de la condición suspensiva que la misma encierra. Al margen de que ésta sea, según el Abogado del Estado, una cuestión ajena a un proceso de control abstracto de normas, lo que ha quedado condicionado suspensivamente a la segregación de los tramos y a la aceptación expresa del concesionario es el traspaso de la titularidad de ambos tramos, esto es, la producción del efecto jurídico-real de la transferencia. Mientras *conditio pendet* no se produce la adquisición de derechos en favor de la Generalidad, pues la condición es suspensiva; y, en tanto dure esta situación de pendencia, la Generalidad ostenta un mero derecho eventual («titularidad preventiva») que puede facultarle únicamente para ciertas actuaciones de protección o conservación.

Por ello, mientras siga pendiente la condición suspensiva a que se refiere el apartado B.3 del anexo del Real Decreto 1.943/1980, de 31 de julio, el Estado tiene perfecto derecho a mantener las autopistas A-17 y A-19 en el catálogo de carreteras estatales.

Con base a lo expuesto, el Abogado del Estado solicita se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso,

declarando que los preceptos impugnados no son contrarios a la Constitución.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de marzo de 1991, el Letrado don Xavier Castrillo i Gutiérrez, en representación de la Generalidad de Cataluña, tras haberse formulado oportuno requerimiento al Gobierno de la Nación, no atendido por éste, promovió conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 579/91, frente al art. 8 del Real Decreto 1.547/1990, de 30 de noviembre, por el que se modifican determinadas cláusulas de la concesión de «Autopistas Concesionaria Española, S. A.» y, por conexión, las Cláusulas sexta y adicional primera del Convenio de Modificación de determinadas cláusulas de la concesión de que es titular «Autopistas Concesionaria Española, S. A.», firmado el 28 de noviembre de 1990, aprobado por el Gobierno mediante el citado Real Decreto e incorporado como anexo al mismo. Todo ello por estimar que los citados preceptos vulneran las competencias de la Generalidad sobre carreteras establecidas en el art. 9.14 E.A.C.

Mediante otrosí, y a tenor de lo dispuesto en el art. 83 LOTC, solicita la acumulación del presente conflicto al recurso de inconstitucionalidad núm. 1.725/88, relativo a la Ley 25/1988, de Carreteras.

6. Por providencia de 20 de marzo de 1991, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, a efectos de personación y alegaciones, dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo por si ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo estuviera impugnado o se impugnare el referido Real Decreto, oír al Abogado del Estado para que expusiera lo que estimara conveniente acerca de la acumulación solicitada y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Cataluña».

7. El Abogado del Estado registró su escrito el 15 de abril de 1995 solicitando al Tribunal la declaración de su falta de jurisdicción para conocer de este procedimiento y, subsidiariamente, la de que no se ha realizado por el Estado invasión alguna de las competencias de la Comunidad recurrente. Asimismo, solicita que se deniegue la acumulación solicitada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad del presente procedimiento al del recurso de inconstitucionalidad que se tramita bajo el núm. 1.725/88.

8. Mediante Auto de 7 de mayo de 1991, el Pleno del Tribunal acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 83 LOTC, la acumulación del conflicto positivo de competencia 579/91 al recurso de inconstitucionalidad registrado con el núm. 1.725/88 para que siguieran en un solo procedimiento y fueran terminados en una misma Sentencia.

9. El Abogado de la Generalidad de Cataluña solicitó, mediante escrito registrado el 17 de abril de 1996, y siguiendo instrucciones de su Gobierno, desistir del conflicto positivo de competencia núm. 579/91, planteado en su día frente al art. 8 del Real Decreto 1.547/1990, de 30 de noviembre, por el que se modifican determinadas cláusulas de la concesión de «Autopistas Concesionaria Española, S.A.» y, por conexión, las Cláusulas sexta y adicional primera del Convenio aprobado mediante el citado Real Decreto, por considerar que mediante el Real Decreto 902/1995, de 2 de junio, ha quedado definitivamente transferida a la Generalidad de Cataluña la titularidad de las autopistas A-17 (Meridiana-Montmeló) y A-19 (Montgat-conexión con la carretera GI-600, de Blanes a Hostalric).

10. Por providencia de 22 de abril de 1996 la Sección Segunda acordó incorporar a las actuaciones el escrito anterior y dar traslado del mismo al Abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara procedente acerca del desistimiento solicitado.

11. El Abogado del Estado cumplió el trámite anterior mediante escrito registrado el 26 de abril de 1996, solicitando al Tribunal la admisión del desistimiento formulado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en el conflicto positivo de competencia núm. 579/91.

12. Por Auto de 21 de mayo de 1996, el Pleno del Tribunal acordó tener por desistido al Gobierno de la Generalidad de Cataluña del conflicto positivo de competencia núm. 579/91 y proseguir el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.725/88.

13. Por providencia de 17 de marzo de 1998 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. A través del presente recurso de inconstitucionalidad el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna, por motivos competenciales, varios preceptos de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, en concreto: Los arts. 4 (puntos 1, 2.2 y 3), 10.2, 25.4 y 37.1 y la Disposición adicional primera, punto 1. Los apartados 1, 2.2 y 3 del art. 4 se impugnan por entender que los criterios que en ellos se utilizan para la delimitación de la Red de Carreteras del Estado no son conformes con los que resultan del reparto de competencias en la materia establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Esencialmente por el mismo motivo se recurre también el art. 37.1, en la medida en que se vale de esos mismos criterios en la definición de «red arterial». Los arts. 10.2 (informe vinculante del antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en la redacción, revisión o modificación de instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a carreteras estatales) y 25.4 (línea límite de edificación en las variantes o carreteras de circunvalación) se impugnan por supuesta invasión de las competencias exclusivas de la Generalidad en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Y, finalmente, la Disposición adicional primera, punto 1, que indica que «como anexo a la presente Ley figura la relación y denominación de las carreteras estatales», se recurre por la supuesta inclusión indebida en dicha relación de dos vías, las autopistas A-17, autopista de Barcelona (tramo de la A-18 a Montmeló) y A-19, autopista Barcelona-Massanet (tramo Montgat-Mataró), que la Generalidad considera transferidas en virtud del Real Decreto 1.943/1980, sobre traspaso de servicios del Estado en materia de carreteras.

El objeto del presente recurso se contrae, por tanto, en su parte más sustancial, a determinar si los criterios seguidos por el legislador estatal en la definición de las carreteras que han de ser competencia del Estado son o no conformes con lo que resulta de las previsiones constitucionales y estatutarias en la materia. En segundo lugar, hemos de resolver también el problema de delimitación suscitado con ocasión de lo que la Generalidad de Cataluña califica de invasión de sus competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Por último, la impugnación de la Disposición adicional primera, apartado primero, habría de llevarnos a examinar si la inclusión de dos concretos tramos de carretera en el «Catálogo de Carreteras de la Red de Interés General del Estado» respeta o no la distribución de competencias

en la materia, siendo así que, mientras la Generalidad sostiene que esos tramos ya le han sido transferidos, el Abogado del Estado replica que la Comunidad Autónoma sólo ostenta una titularidad preventiva, sometida como está a condición la efectiva transferencia de la titularidad definitiva.

2. Como acabamos de señalar, la primera cuestión, que constituye el tema central de la controversia, se refiere al art. 4 de la Ley de Carreteras, que establece los criterios de delimitación de la Red de Carreteras del Estado, y del que se impugnan los apartados 1, 2.2 y 3. Conviene, pues, transcribir en su integridad el contenido de dicho artículo, que dispone lo siguiente:

«1. Son 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.

2. Las carreteras a que se refiere el apartado anterior constituyen la Red de Carreteras del Estado, que podrá modificarse mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, en los siguientes supuestos:

2.1 Por cambio de titularidad de carreteras existentes en virtud de acuerdo mutuo de las Administraciones Públicas interesadas.

2.2 Por la construcción por el Estado de nuevas carreteras integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma.

3. A efectos de lo establecido en el punto 2.2 de este artículo, se consideran itinerarios de interés general aquéllos en los que concurren algunas de las siguientes circunstancias:

3.1 Formar parte de los principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios.

3.2 Constituir el acceso a un puerto o aeropuerto de interés general.

3.3 Servir de acceso a los principales pasos fronterizos.

3.4 Enlazar las Comunidades Autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido.

4. En ningún caso tendrán la consideración de nueva carretera las duplicaciones de calzada, los acondicionamientos de trazado, los ensanches de plataforma, las mejoras de firme, las variantes y, en general, todas aquellas otras actuaciones que no supongan una modificación en la funcionalidad de la carretera preexistente.»

A) En relación con el precepto que acabamos de transcribir, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no discute, en realidad, la posibilidad de que exista una Red de Carreteras del Estado, pero sí los criterios que para su delimitación se utilizan. Eje central de sus alegaciones es la observación de que, a su juicio, la Constitución, en su art. 149.1, no ha establecido ninguna reserva de ciertas carreteras en favor del Estado. Así pues, la existencia de la Red estatal vendría impuesta, no por el art. 149.1 C.E., sino por el juego de la cláusula residual del art. 149.3 C.E., al haberse limitado Cataluña, como la mayoría de las Comunidades Autónomas, a asumir competencias exclusivas en los términos habilitados por el art. 148.1.5 C.E., esto es, sobre las «carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» (en tales términos, el art.

9.14 E.A.C.: «carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de Cataluña»). De todo ello, el órgano impugnante infiere que el principio de territorialidad, proyectado sobre los viales existentes, constituye el criterio fundamental de distribución de competencias en la materia, modulado por el criterio del itinerario íntegramente comunitario, el cual ha de ser objeto, no obstante, de una interpretación flexible y dinámica, en función de diversos factores (como el volumen y las corrientes de tránsito que soportan, el origen y destino de la mayoría de sus usuarios, la existencia o no de itinerarios alternativos, etc.), para redefinir los itinerarios preconstitucionales de forma coherente con el principio de territorialidad. El Consejo Ejecutivo descarta, sin embargo, que los títulos competenciales invocados en el Preámbulo de la Ley sean los que den cobertura a la Red estatal: El «régimen general de comunicaciones» (art. 149.1.21 C.E.), porque, pese a su ambigüedad, parece referirse a normas generales aplicables a los sistemas de comunicación, y las «obras públicas de interés general» (art. 149.1.24 C.E.), por el carácter eminentemente instrumental de esta competencia, y sólo referible a su faceta constructiva.

Así pues, en opinión del Gobierno de la Generalidad, el apartado 1 del art. 4 sería inconstitucional por definir las carreteras estatales separándose de los criterios territoriales establecidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, al utilizar las expresiones de «carreteras integradas en un itinerario de interés general» y de carreteras «cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma», en lugar de referirse a aquéllas cuyo itinerario no se desarrolle íntegramente en el territorio de una sola Comunidad Autónoma. Por emplear los mismos términos lo sería también el apartado 2.2, referido a la modificación de la Red estatal como consecuencia de la construcción por el Estado de nuevas carreteras, así como por producirse dicha modificación al margen de cualquier tipo de acuerdo o consulta entre las Administraciones afectadas, y no exigirse su previa inclusión en un Plan aprobado con arreglo al art. 131 C.E., como prevé el apartado 4 del anexo B del Real Decreto 1.943/1980, de traspasos. En cuanto al punto 3 del art. 4, entiende el Consejo Ejecutivo que, si bien el contenido de los apartados 3.1 y 3.4 podría ser válido como criterio para delimitar la Red de Carreteras del Estado, por su conexión directa con el punto 2.2 debe considerarse también afectado de inconstitucionalidad.

B) El Abogado del Estado, por su parte, defiende la constitucionalidad de los apartados impugnados del art. 4, advirtiendo, a título previo, que las Cortes Generales gozan, en principio, de libertad política para escoger los criterios o notas definitorias de las carreteras estatales. A su juicio, la parte recurrente no da, en realidad, ningún argumento que demuestre la inconstitucionalidad de los criterios empleados en la definición de las carreteras estatales, manifestando únicamente una prevención frente a su carácter abierto. En todo caso, el Abogado del Estado considera que tanto el criterio de «integración en un itinerario de interés general» como el de «afección de más de una Comunidad Autónoma por la función que la vía desempeña en el sistema de transporte» tienen una base constitucional clara en los arts. 148.1.5. y 149.1.21 y 24 C.E. El art. 149.1.24 C.E. constituye un título general de competencia que comprende todas las obras públicas salvo las especialmente singularizadas en la lista del art. 149.1 C.E., razón por la cual las carreteras quedan incluidas en el mismo, y desde una perspectiva integral, no limitada a la construcción; título general que concurriría con otro autonómico más específico (el art. 9.14 E.A.C.), de manera similar a como las competencias económicas generales del Estado (art.

149.1.11 y 13 C.E.) concurren con las autonómicas exclusivas en materia de vivienda o agricultura; y el interés general de una carretera, en cuanto obra pública, tiene que fundarse primordialmente en el del itinerario a que sirve, por lo que nada arbitrario o irrazonable hay en la elección por el legislador estatal de este criterio. En cuanto al segundo de los criterios, la afección de más de una Comunidad Autónoma es otro rasgo que emplea el art. 149.1.24 C.E. para delimitar la competencia estatal exclusiva en materia de obras públicas, de modo que tampoco resultaría censurable que las Cortes Generales delimiten dicha afección, en materia de carreteras, atendiendo al criterio de la «función que la carretera desempeña en el sistema de transporte», pues la noción misma de sistema de transporte dimana de los arts. 148.1.5 y 149.1.21 C.E.

En relación con el apartado 2.2 del art. 4, el Abogado del Estado añade, con cita de doctrina de este Tribunal, la inaplicabilidad del art. 131 C.E. a la planificación de carreteras, por tratarse de una planificación sectorial y técnica, y no económica global. Y en relación con el apartado 3, que los criterios especificativos de los «itinerarios de interés general» contenidos en los núms. 3.2 y 3.3, únicos discutidos, serían perfectamente justificables por accesoria respecto de otras competencias estatales.

3. Como se desprende de las alegaciones efectuadas en este proceso, la impugnación por parte del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de los criterios definitorios de la Red de Carreteras del Estado se basa en una determinada comprensión del reparto de competencias en materia de carreteras resultante de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, que reconduce la competencia del Estado para disponer de una Red de carreteras de su titularidad, y para legislar y actuar sobre la misma, a la cláusula residual del art. 149.3 C.E., convirtiendo así el criterio plasmado en el art. 9.14 del Estatuto de Autonomía, en correspondencia con el reflejado en el art. 148.1.5 C.E., en el único válido para proceder al deslinde competencial en la materia; así como en una determinada interpretación del referido criterio, del que a juicio del órgano recurrente se deduce que la distribución de competencias en la materia está informada por el «principio de territorialidad», con el que no resultarían conformes los utilizados en el art. 4 de la Ley de Carreteras.

Este planteamiento obliga, pues, a afrontar el problema de la ubicación constitucional de las competencias estatales en materia de carreteras, y, más concretamente, de la competencia para sostener una Red propia de carreteras, única manera de determinar el o los criterios que presiden el reparto de competencias y enjuiciar, así, la conformidad o no con los mismos de los establecidos en el art. 4 de la Ley, sin que resulte, en cambio, necesario precisar con detalle otros títulos competenciales del Estado que puedan tener una proyección general sobre toda clase de carreteras, que no se discuten en el presente proceso.

4. Conviene hacer, no obstante, algunas observaciones previas que contribuyan a precisar la cuestión que ha de ser examinada. En primer lugar, cabe señalar que la Ley 25/1988, de Carreteras, limita expresamente su ámbito de aplicación a las carreteras estatales (art. 1), sin pretender su aplicación a las demás, sean de titularidad autonómica o, en su caso, local, diferenciándose, así, de la legislación preconstitucional, encabezada por la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, que resultaba de aplicación a todas las carreteras, tanto estatales como provinciales, municipales o de otras entidades locales.

Por otro lado, una interpretación sistemática de los distintos apartados del art. 4, permite inferir con claridad que la Ley 25/1988 no tiene el propósito de llevar a cabo, a través de los criterios que utiliza para la delimitación de las carreteras estatales (esto es, «las integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma») una definición *ex novo* de la Red de Carreteras del Estado, pues pese a la utilización del tiempo presente en el apartado 1 y en el inicio del apartado 2 («son», «constituyen»), no se establece ninguna conexión directa de tales criterios con el anexo de la Ley. En efecto, la composición actual de la Red (en el momento de aprobación de la Ley) no viene determinada, en sentido propio, por la aplicación de tales criterios, sino que es (era) la que aparece concretamente relacionada en el anexo de la Ley, conforme se dispone en el apartado 1.º de la Disposición adicional primera, como resultado del proceso de transferencia de funciones y servicios del Estado en la materia, concluido a finales de 1984, efectuado ciertamente con criterios similares, pero que aquí no corresponde enjuiciar. La relevancia de los criterios establecidos en la Ley 25/1988 no es, pues, actual, sino futura, en relación con la modificación de la composición de la Red de Carreteras del Estado, particularmente como consecuencia de la construcción por el Estado de nuevas carreteras. A este respecto, cabe advertir también que el art. 4 no prevé más formas de modificación de la composición de la Red de Carreteras del Estado que el «cambio de titularidad de carreteras existentes en virtud de acuerdo mutuo de las Administraciones Públicas interesadas» (apartado 2.1, que no es objeto de impugnación), y la «construcción por el Estado de nuevas carreteras» que cumplan alguno de esos dos criterios. No es, por ello, casual, y confirma lo que se viene diciendo, que el apartado 3 del art. 4, al concretar lo que debe entenderse por «itinerarios de interés general» lo haga «a efectos de lo establecido en el punto 2.2 de este artículo», esto es, de la construcción de nuevas carreteras, y no a efectos del punto 1, ni siquiera del 2.1. El examen de los debates parlamentarios previos a la aprobación de la Ley confirman esta interpretación del mantenimiento del *statu quo* resultante del proceso de transferencias.

Estas observaciones, que no obstan al enjuiciamiento del artículo impugnado en los términos propuestos, sirven, sin embargo, para llamar la atención de que el verdadero núcleo de la impugnación ha de situarse en el punto 2.2, esto es, por lo que respecta a la construcción de nuevas carreteras, a cuyo servicio se encuentran principalmente los criterios impugnados, así como para descartar el genérico temor, expresado en el escrito de interposición del recurso, de una utilización abusiva por el Estado de la definición del art. 4.1, por dejar supuestamente abierto el camino a que con base en la «alteración de itinerarios» las carreteras puedan sustraerse de la competencia autonómica en favor de la estatal, ya que la modificación unilateral de la composición actual de la Red de Carreteras del Estado no es una posibilidad legalmente prevista. Como, por otro lado, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no ha sumado a su impugnación de los referidos criterios la de concretas carreteras o tramos de carretera de las autopistas A-17 y A-19, por razones muy singulares, relativas a la interpretación del Real Decreto de transferencias), no es preciso pronunciarse sobre la mayor o menor «flexibilidad» seguida en la redefinición de los «itinerarios» preconstitucionales.

5. También conviene hacer alguna observación previa a propósito del sentido equívoco con el que el Consejo

Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña utiliza la expresión «principio de territorialidad» cuando se refiere al mismo como «la regla fundamental atributiva de competencias» o como el principio que «informa la distribución de competencias» en esta materia.

En efecto, es preciso distinguir dos distintas funciones del «territorio» dentro del orden constitucional de competencias: El «territorio» como límite general del ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (en el sentido del art. 25.1 E.A.C.: «Todas las competencias mencionadas en los anteriores artículos y en los demás del presente Estatuto se entienden referidas al territorio de Cataluña»); y el «territorial» como criterio específico de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en determinadas materias, y que supone una delimitación de las respectivas competencias según el alcance intra o supra-comunitario de las mismas.

En el primero de los sentidos, y frente a lo que parece sugerir el órgano recurrente, el «principio de territorialidad» no constituye regla alguna de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino un límite general al ejercicio por las Comunidades Autónomas de cualesquiera competencias, aplicable también en materia de carreteras. Así, la aplicación de este principio fue la *ratio decidendi* de la decisión del conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Castilla-León frente al acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria relativo a la construcción de la carretera C-628, Reinosa-Potes, que había de discurrir en uno de sus tramos por la provincia de Palencia (STC 132/1996), sin intervención entonces de competencia estatal alguna.

Sin embargo, es evidente que el art. 9.14 E.A.C., al disponer, en correspondencia con el art. 148.1.5 C.E., que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre «carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de Cataluña», no se está limitando a recoger el «principio de territorialidad» en el sentido indicado (para lo cual hubiera bastado con asumir, si ello fuera constitucionalmente posible, competencia en materia de «carreteras y caminos», de lo que resultaría la imposibilidad de que hubiera carreteras estatales en el territorio de Cataluña), sino que está añadiendo un criterio delimitador de sus competencias en materia de carreteras frente a las del Estado. En análogo sentido nos hemos expresado en materia de «ferias internacionales» en la STC 13/1988 (fundamento jurídico 2.º).

Cuestión distinta es que este criterio territorial (caracterizado por la integridad o no del «itinerario», que, en relación con las carreteras, hay que entender, en principio, como trayecto, trazado o recorrido de las mismas) no haya de erigirse en el único criterio determinante para la delimitación de las competencias, tal y como más adelante se verá.

6. Todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía, con formulaciones muy similares, competencia exclusiva en materia de carreteras con la limitación prevista en el art. 148.1.5 C.E. El art. 27.8 del Estatuto de Autonomía de Galicia añade expresamente una limitación adicional, al referirse a ferrocarriles y carreteras «no incorporados a la red del Estado». En los Estatutos canario y balear no se recoge la limitación del «itinerario íntegramente comunitario», en principio, por razones obvias derivadas de su circunstancia insular (art. 30.18 E.A.Can. y art. 10.5 E.A.B.). De esta regla sólo se separan el Estatuto vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 10.34 E.A.P.V., y art. 49.3 L.O.R.A.F.N.A.), al señalar el primero que «además» de

las competencias contenidas en el art. 148.1.5 C.E., «las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del art. 3 de este Estatuto», y el segundo, que, entre otras en esta materia, «Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta».

Por su parte, el art. 149.1 C.E. no menciona expresamente las carreteras (como tampoco otras obras públicas relacionadas en el art. 148.1 C.E., como es el caso de los canales y regadíos), lo cual, sin embargo, no obliga a recurrir a la cláusula residual del art. 149.3 C.E., pues, según doctrina reiterada de este Tribunal, ello no resulta preciso cuando, con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía, cabe entender que una materia competencial ha sido incluida en una u otros, mediante la utilización de los «criterios interpretativos ordinarios» (SSTC 123/1984, fundamento jurídico 2.º, 180/1992, fundamento jurídico 4.º, 133/1997, fundamento jurídico 3.º, 206/1997, fundamento jurídico 7.º, *in fine*, y 40/1998, fundamento jurídico 45, Sentencia sobre la Ley de Puertos). En particular, en esta última Sentencia, y con referencia al transporte marítimo (materia también aludida en los Estatutos de Autonomía, pero no en el art. 149.1 C.E.) hemos señalado que «el hecho de que la Constitución no se haya referido al transporte marítimo en ningún precepto (a diferencia de lo que ocurre con el transporte aéreo al que alude en el mismo núm. 20 del art. 149.1 y con el transporte terrestre, previsto en el núm. 21) parece apuntar con toda claridad a su inclusión en el título de marina mercante».

Tales «criterios interpretativos ordinarios» no son otros que aquellos que atienden, de un lado, al sentido y finalidad propia con que los varios títulos de competencia se han recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y, de otro, al carácter y objetivo predominante de las disposiciones impugnadas, como acaba de recordar recientemente la STC 13/1998, fundamento jurídico 4.º (y antes, entre otras, las SSTC 252/1988, fundamento jurídico 3.º, y 197/1996, fundamento jurídico 3.º).

7. Para indagar, pues, el asiento constitucional de las carreteras estatales hay que tener en cuenta, esencialmente, los títulos contemplados en los núms. 13, 21 y 24 del art. 149.1 C.E., invocados bien en el Preámbulo de la Ley 25/1988, bien en los Reales Decretos de transferencias, que reservan al Estado competencia exclusiva sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», «ferrocarriles y transportes terrestres que trascurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor» y «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma», respectivamente. Procede, en primer término, hacer una aproximación negativa a dicha cuestión.

A) En relación con el título referente a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 C.E.), cabe recordar que, según doctrina reiterada de este Tribunal, «la competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la economía responde al principio de unidad económica y abarca las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de medidas precisas para garantizar la realización de los mismos» (por todas, STC 186/1988, fundamento jurídico 2.º). No sólo la ordenación de sectores económicos, sino también la de recursos de vital importancia

para la realización de actividades económicas [STC 227/1988, fundamento jurídico 20 b)], o la realización de infraestructuras (STC 118/1996, fundamento jurídico 43), puede quedar afectada y condicionada por dicha competencia estatal, siempre que se trate de cuestiones con una «incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general» (STC 76/1991, fundamento jurídico 4.º), y no se llegue a un vaciamiento o a una limitación irrazonable de las competencias autonómicas [STC 103/1989, fundamento jurídico 9.ºa)].

Desde estas coordinadas es indudable que la competencia estatal ex art. 149.1.13 C.E. puede incidir en materia de carreteras, dada la trascendencia directa y significativa de las mismas sobre la actividad económica general, en cuanto infraestructura básica del transporte y las comunicaciones terrestres. Tampoco hay que olvidar que la Constitución consagra como uno de los principios rectores de la política social y económica el equilibrio económico interterritorial (arts. 40.1 y 131.1 C.E.), responsabilizando particularmente al Estado de su consecución (art. 138.1 C.E.), lo que conecta con una de las funciones principales que cumple la Red estatal de carreteras, cual es el de vertebrar y equilibrar todo el territorio nacional.

En todo caso, dada la existencia, como hemos de ver, de títulos más específicos que apoyan la existencia de carreteras estatales, la virtualidad principal de este otro más genérico, cuya vocación es proyectarse sobre «objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal» [STC 227/1988, fundamento jurídico 20 b)], será la de permitir el establecimiento, en su caso, de medidas de coordinación de las planificaciones de carreteras estatal y autonómicas, mas no tanto la de legitimar, por sí mismo, la existencia de carreteras estatales.

B) En cuanto al art. 149.1.21 C.E., en este precepto se reserva al Estado competencia exclusiva sobre ciertas materias relativas a los transportes y comunicaciones terrestres (como es el caso de los «transportes terrestres») y del «régimen general de comunicaciones»), que pueden tener una relevancia indirecta para la determinación de los criterios delimitadores de las carreteras estatales, pero que, en principio, no constituyen el asiento directo de los mismos.

a) Sí conviene observar que de la mención específica de los «ferrocarriles» en el art. 149.1.21 C.E. no resulta obligado inferir la consecuencia de que la Constitución no ha pretendido reservar al Estado ninguna competencia específica sobre ciertas clases de carreteras, como sostiene el órgano recurrente. El ferrocarril no es sólo la vía férrea, sino también el sistema de transporte del que la vía es un elemento inseparable, y como tal medio de transporte presenta suficientes diferencias con el que se efectúa por carretera como para justificar, al margen de otras posibles explicaciones, una mención aparte de (la ordenación de) los transportes terrestres, sin que ello deba interpretarse como una exclusión deliberada del ámbito de las competencias al Estado de las infraestructuras del transporte por carretera.

b) Por otro lado, no cabe entender la competencia sobre carreteras subsumida en la relativa a los transportes terrestres. De igual manera que la titularidad de la carretera no conlleva la competencia para la ordenación del transporte que se realiza a través de ella (en cuanto que ésta «no proviene de la titularidad demanial sobre la carretera, sino de un poder de intervención respecto de lo que la Ley califica de servicio público...», STC 53/1984, fundamento jurídico 7.º), tampoco la competencia para la ordenación del transporte ha de atraer, en principio, la relativa a la infraestructura. Se trata de funciones públicas diferenciadas, que también constituyen materias diversas a los efectos de la dis-

tribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

c) Finalmente, el título competencial relativo al «régimen general de comunicaciones» presenta esencialmente un carácter ordenador o normativo, que puede tener proyección sobre toda clase de carreteras, en cuanto vías de comunicación terrestre, pero que no prejuzga cuáles sean estatales, ni por tanto aporta criterios para su delimitación.

8. El título competencial que, sin duda alguna, específicamente ampara la competencia del Estado para sostener una Red propia de carreteras, la existencia de carreteras estatales, es el previsto en el art. 149.1.24 C.E., que reserva al Estado competencia exclusiva sobre las «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma», pues las carreteras son, indudablemente, una de las modalidades de obra pública más características (en este sentido, la todavía vigente Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877), y esencialmente desde esta perspectiva son objeto de regulación por su legislación específica (así en la Ley 25/1988 y Leyes autonómicas, como en las precedentes Leyes de 4 de mayo de 1877 y 19 de diciembre de 1974).

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se opone, sin embargo, a la consideración de esta competencia por dos clases de razones: Por entender que se trata de una competencia eminentemente instrumental, que sólo podría justificar la distribución competencial a falta de otros títulos materiales más específicos; y que, en todo caso, concierne sólo a la construcción de las carreteras, que una vez realizadas no serían obras públicas sino infraestructuras, de manera que, aunque el Estado realizara una carretera intracomunitaria dándole el tratamiento de obra pública de interés general, no por ello debería integrarse en la Red de Carreteras del Estado.

Sin embargo, tales argumentos no pueden ser aceptados. En efecto, nada obliga a interpretar la competencia sobre «obras públicas» como una competencia puramente instrumental o adjetiva de otras competencias, pues en tal caso resultaría superflua su inclusión en los listados del art. 148.1 y del art. 149.1 C.E. Y, por otro lado, nada obliga tampoco a interpretar el sentido de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado en el art. 149.1 C.E. en función de las contenidas, a su vez, en el art. 148.1 C.E., pues, como acabamos de recordar en la STC 40/1998 (fundamento jurídico 17), los respectivos listados «responden a dos técnicas, e incluso dos lógicas, diferentes en la distribución de competencias». Así pues, de la mención de las carreteras en el art. 148.1.5 C.E. no cabe deducir que el art. 149.1.24 C.E. no resulte aplicable a las carreteras.

Además, no por ello queda desprovista de sentido la mención específica de las carreteras en el art. 148.1.5 C.E. y concordantes de los Estatutos de Autonomía. En efecto, hay que tener en cuenta que la legislación preconstitucional conocía, junto a las carreteras estatales, otras de titularidad provincial o municipal, a las que no afectaron los cambios de titularidad producidos en virtud de los Reales Decretos de transferencias, y que tampoco han perdido necesariamente esa condición de acuerdo con las respectivas legislaciones autonómicas. Es decir, el art. 148.1.5 C.E. prevé, y los Estatutos recogen, un título de intervención en materia de carreteras, ante todo y en primer término de carácter normativo, desvinculado de la titularidad de las mismas, sobre todas las carreteras «cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma», y que comprende no sólo las de titularidad autonómica, sino también las de cualquier otra titularidad, con la única reserva de las que puedan ser de titularidad estatal en virtud del

art. 149.1.24 C.E. Así entendido, el art. 148.1.5 C.E. tiene un sentido propio y complementario del art. 148.1.4 C.E. y de sus concordantes estatutarios (obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio), que sólo fundaría la competencia de la Comunidad Autónoma sobre las carreteras que tuvieran un interés autonómico.

Por otro lado, 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», cuestiones todas ellas íntimamente vinculadas a la obra pública, a diferencia de otras de las que no se ocupa la Ley y sobre las que rigen otras reglas de reparto competencial, como la regulación del tráfico y circulación de vehículos a motor o la ordenación de los transportes por carretera (art. 149.1.21 C.E.). Ello sin perjuicio de que dicho título competencial pueda tener también una aplicación de alcance más reducido, centrada en la financiación.

9. 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.

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».

10. Una vez establecido lo anterior, el problema se sitúa en unos términos similares a los del reparto de competencias en materia de aeropuertos y puertos (asimismo infraestructuras de transporte), abordado por las SSTC 68/1984 y 40/1998 (fundamentos jurídicos 14 a 20), respectivamente.

Así pues, al igual que en la reciente STC 40/1998, cabe afirmar que la concreción de cuáles sean las carreteras de «interés general» corresponde, en principio, al Estado, sin perjuicio del ulterior control de este Tribunal; y que, puesto que el constituyente no ha precisado qué

deba entenderse por obras públicas 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 una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado, correspondiendo a este Tribunal sólo «un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad» (fundamento jurídico 17, *in fine*).

11. Pues bien, tales límites, como también hemos indicado en la STC 40/1998, han de extraerse, en primer término, del propio bloque de constitucionalidad; y, a este respecto, «el contenido del art. 148.1 C.E. puede erigirse en criterio interpretativo del art. 149.1 C.E. y de los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía» (fundamento jurídico 17).

Así pues, dado que el art. 148.1.5 C.E. 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. Si bien 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 C.E. (en análogo sentido, STC 40/1998, fundamentos jurídicos 17 y 18). Y, por la misma razón, la simple circunstancia de que el itinerario de una carretera atraviese más de una Comunidad Autónoma no determina por sí sola la incorporación de dicha carretera a la Red de Carreteras del Estado.

De esta manera, el criterio del «interés general» viene a complementar al puramente territorial, sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa que permite atender a la relevancia de las carreteras en su función de infraestructuras del transporte y las comunicaciones terrestres (esto es, a la trascendencia de los itinerarios del tráfico o transporte que se efectúa sobre las mismas), introduciendo, así, una mayor racionalidad en el reparto de competencias en esta materia. Por lo demás, la clasificación funcional y consiguiente jerarquización de las carreteras es tradicional en la legislación en la materia, y se encuentra presente, asimismo, en las modernas legislaciones autonómicas, que atienden a la función de las carreteras en el sistema de transportes y comunicaciones para clasificar y jerarquizar distintas Redes, y, en su caso, para diferenciar las de titularidad autonómica y local.

No cabe duda, pues, de que resulta conforme con el orden constitucional y estatutario de competencias en materia de carreteras, una distribución que venga a reconocer la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre todas aquellas carreteras que pasen o discurran por su territorio (superando el criterio rígido de la integridad del itinerario), a excepción de las integradas en la Red de Carreteras del Estado por razones de interés general. Por lo demás, cabe señalar que esta materia resulta especialmente idónea para el establecimiento de fórmulas de colaboración, tanto entre las propias Comunidades Autónomas como entre las Comunidades Autónomas y el Estado, dentro del mutuo respeto de las respectivas competencias en el marco flexible establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

12. A la vista de lo indicado en los fundamentos precedentes, no cabe apreciar la inconstitucionalidad denunciada de los criterios utilizados por el legislador estatal para la definición de las carreteras estatales en los apartados 1 y 2.2 del art. 4 de la Ley 25/1988.

Por lo que respecta al primero (la integración de una carretera en un itinerario de interés general), no puede considerarse inconstitucional simplemente por apelar al concepto de «interés general», ya que, como hemos indicado, tal criterio no es ajeno a la distribución de competencias trazada en este materia por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y no excluye la consideración simultánea del criterio territorial.

Tampoco puede reputarse inconstitucional por referir el interés general a los itinerarios en que se integran las carreteras en lugar de a las carreteras mismas, es decir, por acudir al concepto de «integración» de una carretera en un itinerario de interés general, pues ni la Constitución (arts. 148.1.5 y 149.1.24) ni los Estatutos de Autonomía obligan a considerar las carreteras como unidades independientes (al igual que el art. 149.1.22 no obliga a hacer lo propio con los ríos, STC 227/1988, fundamento jurídico 15). En efecto, «criterios lógicos, técnicos y de experiencia», que deben presidir la interpretación de las reglas de reparto competencial (STC 227/1988, fundamento jurídico 15), avalan la utilización de dicha formulación legal. Las carreteras, en cuanto vías de comunicación y transporte, no se proyectan ni construyen de espaldas a las ya existentes, sino asegurando la conexión y el enlace de unas con otras, que es lo que provoca la imagen de red o de redes. Nada obliga, pues, en el momento de planificar, proyectar y construir una nueva carretera, a efectuar una consideración aislada de su itinerario o trazado, sin tener en cuenta su eventual integración en otro más amplio, que es lo que permite atender adecuadamente a los aspectos funcionales y cualitativos determinantes de su interés general (a los itinerarios del tráfico o transporte que se verifica a través de las mismas) y consiguiente incorporación a la Red de Carreteras del Estado.

El Consejo Ejecutivo impugna también la concreción de que es objeto dicho criterio en el apartado 3 del art. 4, al especificar las circunstancias que permiten calificar un itinerario como «itinerario de interés general», «a los efectos de lo establecido en el punto 2.2 de este artículo». Las circunstancias primera y cuarta (formar parte de los principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios) y «enlazar las Comunidades Autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido») únicamente son impugnadas por su inclusión bajo la rúbrica de «itinerarios de interés general», en la medida en que éste sería un concepto extraño e incompatible con el orden de competencias. Ahora bien, una vez que ya hemos establecido que tal concepto resulta conforme y compatible con el orden constitucional de distribución de competencias en la materia, decae el único motivo alegado para sostener su inconstitucionalidad.

No está de más, sin embargo, señalar que en ambos supuestos se produce una combinación adecuada de los dos criterios que, según se ha indicado, presiden el reparto de competencias en la materia. En efecto, en ambos casos se trata de itinerarios supracomunitarios, selectivamente escogidos o cualificados en virtud de determinadas circunstancias que los hacen merecedores de la consideración de interés general.

El Consejo Ejecutivo objeta, sin embargo, las circunstancias segunda y tercera («constituir el acceso a un puerto o aeropuerto de interés general» y «servir de acceso a los principales pasos fronterizos»), porque entiende

que pueden ser necesarias, pero no suficientes, para la consideración de una carretera como estatal, ya que si tales accesos discurrieran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, los criterios constitucionales y estatutarios de distribución de competencias en la materia impedirían su catalogación como carreteras estatales.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, como se ha señalado anteriormente, el criterio del interés general puede permitir la consideración como carretera estatal de una carretera de itinerario íntegramente comunitario, y que a este Tribunal no le corresponde determinar *a priori* cuáles puedan ser esas razones de interés general, no cabe entender que el margen de libertad de que goza el legislador a este respecto haya sido sobrepasado en relación con ninguna de dichas circunstancias.

Considerando, de este modo, como principal circunstancia delimitadora de la Red de Carreteras del Estado la indicada en el apartado 3.4, nada cabe objetar a las recogidas en los apartados 3.2 y 3.3, dado el propio sentido limitativo con el que están expuestas y la presencia de otras competencias que corresponden en exclusiva al Estado.

En efecto, nada cabe oponer a que otra de las funciones de interés general de la Red de Carreteras del Estado sea la de asegurar el acceso a los «principales» pasos fronterizos (apartado 3.3), completando así los «principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios» (apartado 3.1). El interés general puede justificarse, además, en razón de la competencia exclusiva del Estado en materia de «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 C.E.), como se evidencia, en el caso que nos ocupa, en las responsabilidades que en virtud de la misma corresponden al Estado en garantía de la libre circulación de personas y mercancías en el seno de la Unión Europea (art. 93 C.E.), y muy particularmente en relación con el transporte internacional de mercancías y viajeros, de lo que es reflejo la Ley 52/1984, de 26 de diciembre, sobre protección de medios de transporte extranjeros que se hallen en territorio español realizando viajes de carácter internacional.

Tampoco cabe oponer ningún reparo a la otra de las circunstancias definitorias de lo que constituye un itinerario de interés general, esto es, «constituir el acceso a un puerto o aeropuerto de interés general» (apartado 3.2), pues refleja otra de las funciones que pueden legítimamente corresponder, en principio, a la Red de Carreteras del Estado, cual es la de asegurar la conexión o salida a las vías de comunicación terrestre de esas otras grandes infraestructuras de transporte de titularidad estatal, como son los puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 C.E.), desde una perspectiva combinada de los transportes sobre los que el Estado ostenta competencia exclusiva. Hay que tener presente, además, que este tipo de accesos, por el propio emplazamiento de tales infraestructuras portuarias y aeroportuarias, normalmente formarán parte de tramos urbanos o redes arteriales, sometidos a un régimen específico de acuerdo con el Capítulo Cuarto de la Ley 25/1988.

El Consejo Ejecutivo impugna, asimismo, el segundo de los criterios que, de acuerdo con el apartado 2.2 del art. 4., puede determinar, alternativamente, la modificación de la Red estatal en virtud de la construcción por el Estado de una nueva carretera, el que se trate de una carretera «cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma», por entender que descansa en unos conceptos ajenos a los que presiden el reparto de competencias en la materia. Lo primero que hay que hacer notar es que este criterio, a diferencia del anterior, no recibe concreción ulterior por parte de la Ley, a pesar de que en sí mismo se

vale de conceptos con cierto grado de indeterminación como los de «sistema de transporte» y «afección», ni tampoco resulta evidente a priori qué otras circunstancias distintas de las ya incluidas en el primer criterio podría cobijar.

No obstante, la simple indeterminación del criterio no es causa de inconstitucionalidad, al no existir reserva de Ley para el ejercicio por el Estado de esta competencia y quedar siempre a salvo la posibilidad de impugnación de su aplicación práctica (en este sentido, STC 40/1998, fundamento jurídico 19); de ahí que lo único que cabe resolver en este momento es si tal criterio se vale en sí mismo y de forma manifiesta de conceptos contrarios al reparto de competencias en la materia. Sin embargo, no es éste el caso. Dado que la existencia de una Red de Carreteras del Estado tiene asiento constitucional en el art. 149.1.24 C.E., nada cabe objetar en principio, desde esta perspectiva, que es a la que principalmente se refiere la parte impugnante, al mencionado criterio para la eventual inclusión de nuevas carreteras en dicha Red.

Finalmente, y por lo que se refiere al último motivo de impugnación del apartado 2.2 del art. 4, el no haberse establecido una reserva del tipo de Ley previsto en el art. 131 C.E. para la inclusión de nuevas carreteras en la Red estatal, basta señalar que, como advierte el Abogado del Estado, y hemos indicado en repetidas ocasiones [SSTC 29/1986, fundamento jurídico 3.º, 227/1988, fundamento jurídico 20 a), y 145/1989, fundamento jurídico 1.º], y muy recientemente a propósito de la impugnación del art. 20 de la Ley de Puertos (STC 40/1998, fundamento jurídico 40), el art. 131 C.E. responde a la previsión de una posible planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica, y no resulta aplicable a una planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser, como sucede con la planificación de carreteras, por lo que también se ha de rechazar la impugnación por este motivo.

13. Dispone el art. 10.2 de la Ley 25/1988 que, «acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 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 entenderá su conformidad con el mismo».

El Consejo Ejecutivo alega en su demanda que todas las Comunidades Autónomas han asumido como competencia exclusiva el urbanismo y la ordenación del territorio y que, como ha indicado la STC 56/1986, el planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes del Estado. Esto implica que, en principio, el Estado debe ajustar los actos que pretenda realizar en el ejercicio de sus competencias a los planes territoriales existentes y sólo por motivos de urgencia o de interés público excepcional podrá apartarse y ordenar su revisión o modificación. Aplicando estas pautas al punto 2 del art. 10, ha de concluirse, en opinión del Consejo Ejecutivo, su inconstitucionalidad por razón del carácter vinculante que atribuye al informe que ha de elaborar el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo cuando se redacte, revise o modifique un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, y su grado de indeterminación, afectante a todos los extremos de la decisión, lo que convierte a este Ministerio en un órgano codecisor

en asuntos ajenos a la competencia del Estado, como es la planificación urbanística municipal.

Opone a lo anterior el Abogado del Estado que con el art. 10.2 se pretende que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo conozca el contenido de los trabajos de elaboración de los planes urbanísticos que afecten a carreteras estatales, para que se incluyan en los mismos las determinaciones precisas que exija su construcción, reparación, uso o explotación, eliminando así preventivamente discordancias o contradicciones entre el planeamiento urbanístico y las exigencias dimanantes de una «legislación sectorial» que puedan ser perjudiciales para ambos tipos de intereses públicos y obliguen a recurrir a medios de solución de conflictos más enérgicos. Ahora bien, incluidas en el instrumento de planeamiento «las sugerencias» que contenga el «informe vinculante» antes de su aprobación inicial, no hay por qué entender limitadas las potestades de los órganos a los que correspondan las sucesivas aprobaciones, provisional y definitiva. Si las «sugerencias» del Ministerio sobre las carreteras estatales afectadas por el planeamiento se mantienen y acaban convirtiéndose en determinaciones del plan urbanístico definitivamente aprobado será porque *imperio rationis* hayan persuadido a los órganos competentes para aprobar provisional y definitivamente el plan. En opinión del Letrado del Estado, si éste es el sentido y alcance del art. 10.2 de la Ley de Carreteras, no hay razón para estimarlo lesivo ni del art. 9.9 E.A.C., ni de la autonomía local.

14. Una vez resumidas las respectivas alegaciones, se ha de convenir con el Abogado del Estado en que con el precepto impugnado se pretenden evitar de manera preventiva los conflictos que pueden surgir de la actuación de competencias que concurren en su ejercicio sobre un mismo espacio físico. De un lado, la autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio; de otro, la competencia del Estado sobre las carreteras estatales. El método arbitrado por el legislador consiste en la necesidad de que a la aprobación inicial de la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a una carretera estatal le preceda la emisión por parte del Ministerio competente (antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) de un informe vinculante, «comprensivo de las sugerencias que estime conveniente». Los términos en los que está redactado el precepto en cuestión merecen alguna crítica, pues la referencia a «las sugerencias que (el Ministerio) estime conveniente» parece dotar a la previsión del art. 10.2 de una indeterminación excesiva. Con todo, ha de entenderse que las sugerencias que el Ministerio podría formular son únicamente aquellas orientadas al fin de la mejor explotación y defensa de la carretera estatal eventualmente afectada por el instrumento de planeamiento. Aun así, debemos examinar si, con ese limitado alcance, la emisión de un informe que ha de vincular a la autoridad competente para la aprobación inicial de la redacción, revisión o modificación del instrumento constituye un mecanismo constitucionalmente adecuado a los fines de articular el ordenado ejercicio de las competencias materiales que concurren sobre el espacio físico en el que coinciden la carretera estatal y el territorio objeto de planeamiento.

A este respecto, es preciso destacar que el informe emitido por el Ministerio vincula, en principio, a la autoridad que ha de dar su aprobación inicial al instrumento de planeamiento urbanístico. Así las cosas, la obligada inclusión en el texto objeto de aprobación inicial de las «sugerencias» remitidas por el Ministerio cumple la función de que en el proceso de redacción, revisión o modificación del instrumento se tengan presentes las observaciones evacuadas por el Estado para la mejor con-

servación y funcionalidad de la carretera estatal en el marco del nuevo instrumento de planeamiento, y puedan ser así conocidas y tenidas en cuenta en la tramitación del mismo. En este sentido, tales sugerencias vinculantes no implican la asunción de competencias urbanísticas por el Ministerio, sino la determinación de criterios flexibles que, sin imponer soluciones urbanísticas concretas, han de ser atendidos por la autoridad urbanística competente en el planeamiento para que no quede afectada la carretera objeto de la competencia estatal. Obviamente, ello no excluye la utilización de todos los mecanismos previstos en la legislación que permitan llegar a una solución concertada de las posibles discrepancias (SSTC 77/1984, 56/1986, 149/1991, 36/1994 y 40/1998, fundamento jurídico 30).

En definitiva, la técnica arbitrada en el art. 10.2 de la Ley 25/1988 es plenamente conforme con la distribución de las competencias que concurren en el espacio físico objeto de planeamiento y sobre el que se traza una carretera estatal, pues asegura la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa concurrencia y no impone la subordinación de unos a otros.

15. También el art. 25.4 de la Ley habría incurrido, para el Consejo Ejecutivo, en clara inconstitucionalidad. Dispone este precepto que, «no obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, en las variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones, la línea límite de edificación se situará a 100 metros medidos horizontalmente a partir de la arista exterior de la calzada en toda la longitud de la variante». En opinión del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la medida que se contiene en esta norma está más en la línea de ordenar el crecimiento urbanístico que de la estricta protección de la carretera. En todo caso, entendiendo que aquí podría estarse ante una concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico, debería acudir a soluciones como la apuntada en la STC 77/1984, esto es, buscar soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque la decisión final corresponda al titular de la competencia prevalente. Y, en este sentido, más allá del límite de las zonas que el mismo legislador establece como de protección de las carreteras, la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo debe prevalecer sobre la de carreteras, excepto si pudiera demostrarse que de no seguirse la norma estatal se derivaría un perjuicio evidente para el buen uso de la vía pública.

A todo lo anterior opone el Abogado del Estado que el art. 25.4 es una norma de defensa de la carretera, cuya presencia en la Ley es perfectamente lógica, pues con ella se trata de impedir que una variante o carretera de circunvalación —construida para «eliminar las travesías de las poblaciones»— pueda verse convertida o degradada de nuevo en travesía de un nuevo núcleo de población que hiciera necesario construir, a su vez, una nueva variante o carretera de circunvalación. Desde esta perspectiva, el establecimiento de una «línea límite de edificación» de 100 metros medidos en horizontal desde la arista exterior de la calzada incide en el régimen de usos de los terrenos comprendidos más acá de la línea. Pero con ello no se menoscaban ni las competencias urbanísticas de la Generalidad ni la autonomía local por parejas razones a las expuestas al razonar sobre el art. 10.2: El art. 25.4 representa una norma de defensa de cierto tipo de obras públicas estatales adoptada al amparo del art. 149.1.1 y del art. 149.1.24, en relación con los apartados 1 y 2 del art. 33, todos de la Constitución. Por otra parte, el art. 25.4 es una norma de idéntica estructura que, por ejemplo, la del apartado 1 del art. 25 de la Ley. No siendo el art. 25.1, según el

órgano recurrente, inconstitucional, tampoco puede serlo el art. 25.4 sólo porque amplía a 100 metros en un caso especial los 25 ó 50 metros normales de la línea límite de edificación. Por lo tanto, la inconstitucionalidad del art. 25.4 de la Ley de Carreteras no puede resultar simplemente de que los apartados 1, 2 y 3 del art. 25 establezcan —en sus respectivos supuestos— un régimen menos oneroso para los terrenos colindantes o próximos a la carretera, ya que existe un fin lícito que justifica el régimen singular para las variantes y carreteras de circunvalación que no se ha probado que sea irrazonable o desproporcionado.

16. Así pues, el Consejo Ejecutivo no discute la competencia del Estado para establecer límites de edificación en toda la longitud de las variantes o carreteras de circunvalación; sólo sostiene que resulta excesivo ubicar la línea límite a 100 metros medidos horizontalmente a partir de la arista exterior de la calzada y que, en todo caso, deberían haberse previsto mecanismos de coordinación que hicieran posible el ajuste de los intereses del Estado como titular de la variante con los intereses propios del planeamiento urbanístico, la ordenación del territorio y la vivienda. En efecto, la defensa de las variantes o carreteras de circunvalación impone la necesidad de limitar la edificabilidad a lo largo de su trazado, pues, de no ser así, la eventual edificación de su entorno podría terminar por hacer de la variante una nueva travesía, esto es, una vía de las mismas características que la que quiso eliminarse, precisamente, con su construcción. Siendo evidente lo anterior, habríamos de precisar, por un lado, si la distancia fijada como límite es o no excesiva y, por otro, si el hecho de que en el espacio físico atravesado por la variante concurren competencias estatales y autonómicas impone la necesidad de arbitrar mecanismos de coordinación que, en opinión del Consejo Ejecutivo, no están previstos en el art. 25.4 y sí, en cambio, en los supuestos regulados en los apartados precedentes de ese precepto.

En cuanto a lo primero, el Consejo Ejecutivo se limita a sostener que tal límite es excesivo por cuanto se sitúa más allá de la zona de afección de la carretera y resulta, además, arbitrario y desproporcionado en la medida en que afecta a las competencias autonómicas y locales y al derecho de propiedad sin una justificación razonable. Sin embargo, no es posible que este Tribunal se pronuncie en abstracto sobre la corrección o incorrección de la distancia mínima fijada por el legislador del Estado. Basta con comprobar que la fijación de esa distancia es ineludible a los fines de la mejor defensa de la variante —como admite el propio Consejo Ejecutivo— y que se ha cifrado en unos términos que no son claramente arbitrarios; antes al contrario, la distancia impuesta viene a coincidir, pese a lo sostenido por el recurrente, con la zona de afección prevista en el art. 23.1 de la propia Ley 25/1988 para las autopistas, autovías y vías rápidas. Por tanto, si la variante adopta la forma de alguna de esas tres vías, el límite a la edificabilidad se sitúa en una distancia que coincide con la zona de afección, y éste es, precisamente, el criterio que al propio Consejo Ejecutivo le parece razonable. Ciertamente, si la variante se construye como carretera convencional (art. 1.2 y 7 de la Ley 25/1988), la zona de afección tendrá una distancia de 50 metros. Sólo en este supuesto no existiría correspondencia entre las dos distancias. Sin embargo —y dejando a un lado la circunstancia de que, por lo común, las variantes suelen adoptar alguna de las tres primeras formas—, el fin perseguido con la construcción de una variante o carretera de circunvalación, que no es otro que evitar las travesías por zonas pobladas, justifica suficientemente que, incluso cuando la variante sea una carretera convencional, la distancia del límite

de edificabilidad se haga coincidir con la de la zona de afección de autopistas, autovías y vías rápidas.

Por su parte, y en lo que a la denunciada inexistencia de mecanismos de coordinación se refiere, cumple observar que los mismos se contemplan, con carácter general, en el art. 10.1, conforme al cual, «cuando se trate de construir (...) variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo deberá remitir el estudio informativo correspondiente a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas, al objeto de que durante el plazo de un mes examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y Comunidades Autónomas a que afecte la nueva (...) variante (...)». Las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas ven así garantizada su intervención en el proceso previo al anteproyecto de construcción de la variante [art. 7.1 d) de la Ley 25/1988]. No es posible, sin embargo, y como ocurre en el caso de otras carreteras estatales, que la distancia de edificabilidad se reduzca, excepcionalmente, por decisión del Ministerio previo informe de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales afectadas (art. 25.3). Pero esa imposibilidad puede encontrar justificación razonable en la peculiaridad característica de las variantes, llamadas a eliminar, según se ha visto, las travesías por núcleos edificados, en beneficio tanto del tráfico rodado como de la población y los peatones. Podrá discutirse, ciertamente, como sostiene el Consejo Ejecutivo, la viabilidad práctica de un límite que no admite reducción siquiera en supuestos excepcionales. Pero la reducción es tan imposible para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales como para el propio Estado y, en último término, que el rigor de lo preceptuado haga o no posible, en la práctica, la construcción de variantes es cuestión que nada dice en contra de la constitucionalidad de la norma impugnada.

17. Dispone el art. 37.1, objeto también de impugnación, que, «a los efectos de esta Ley, se denomina red arterial de una población o grupo de poblaciones el conjunto de tramos de carreteras, actuales o futuras, que establezcan de forma integrada la continuidad y conexión de los distintos itinerarios de interés general del Estado, o presten el debido acceso a los núcleos de población afectados». A juicio del Consejo Ejecutivo, la constitucionalidad de este precepto sólo quedaría a salvo si se entiende que la amplia definición del artículo está limitada a las carreteras de titularidad estatal, por la referencia concreta que en el anterior art. 36 se hace a los «tramos de carretera estatal» y por la frase «en lo que resulten aplicables», contenida en el mismo precepto. Pero, por otra parte, la mención que se hace en el art. 37.1 a los «itinerarios de interés general» para identificar otras carreteras que también podrán formar parte de la red arterial de titularidad estatal, lleva a entender al Abogado de la Generalidad que está en estrecha conexión con la definición de carreteras estatales que hace el art. 4.1 de la misma Ley. Por ello, en aplicación de lo expuesto al analizar el contenido de este último precepto, también el art. 37.1 merece su reproche de inconstitucionalidad.

El Abogado del Estado, por su parte, entiende que la definición de «red arterial» que en él se contiene se hace «a los efectos de esta Ley», la cual tiene por objeto el que determina su art. 1, y ha de entenderse en relación con el art. 38. Este último precepto prevé en sus apartados 1 y 2 la actuación de común acuerdo de las diversas Administraciones Públicas interesadas «de forma coordinada con el planeamiento urbanístico vigente», utilizando los «procedimientos legalmente establecidos»

para lograr «la colaboración y coherencia de actuaciones (...) en materia de inversión y de prestación de servicios». Si no hay acuerdo, el Consejo de Ministros podrá aprobar la ejecución de los tramos de la red arterial «que formen o puedan formar parte de la Red Estatal de Carreteras» (art. 38 de la Ley de Carreteras). Por lo tanto, la ejecución de los tramos de la red arterial no integrados en la Red Estatal corresponderá a la Administración a cuya Red pertenezca el tramo. En este sentido, considerados conjuntamente los arts. 37.1 y 38 de la Ley, no puede advertirse inconstitucionalidad en ninguno de los dos.

En la medida en que la impugnación de este precepto se fundamenta en la idea de que es incompatible con el bloque de la constitucionalidad la utilización del criterio del interés general a los fines de la definición de las carreteras estatales, son perfectamente aplicables las razones expuestas en fundamentos jurídicos anteriores respecto del art. 4 de la Ley 25/1988. Sentada la constitucionalidad de los criterios con arreglo a los cuales se definen en la Ley las carreteras de competencia estatal, es evidente que los tramos de una «red arterial» que formen o puedan formar parte de la Red Estatal de Carreteras participan, por accesoria, del interés general predicable de las mismas.

18. Finalmente, y en relación con la Disposición adicional primera, punto 1, de la Ley se sostiene en el recurso que la inclusión en el «Catálogo de Carreteras de la Red de Interés General del Estado» de dos vías que, además de desarrollar íntegramente su itinerario en el territorio catalán, son titularidad de la Generalidad de Cataluña en virtud del Real Decreto 1.943/1980, sobre traspaso de servicios del Estado en materia de carreteras, supone una clara infracción del bloque de la constitucionalidad. Opone el Abogado del Estado que lo que de contrario se pide al Tribunal es que precise el alcance de la condición suspensiva contenida en el apartado B.3 del Anexo al Real Decreto de transferencias 1.943/1980, de 31 de julio, conforme al cual el traspaso de aquellas vías quedó condicionado «a la segregación de los mencionados tramos de las concesiones correspondientes, a fin de que puedan constituir unidades concesionales independientes, así como a la aceptación expresa del concesionario respectivo». Al margen de que ésta sea, según el Abogado del Estado, una cuestión ajena a un proceso de control abstracto de normas, lo que ha quedado condicionado suspensivamente a la segregación de los tramos y a la aceptación expresa del concesionario es el traspaso de la titularidad de ambos tramos, esto es, la producción del efecto jurídico-real de la transferencia. Mientras *conditio pendet* no se produce la adquisición de derechos en favor de la Generalidad, pues la condición es suspensiva; y, en tanto dure esta situación de pendencia, la Generalidad ostenta un mero derecho eventual («titularidad preventiva») que puede facultarle únicamente para ciertas actuaciones de protección o conservación. Por ello, mientras siga pendiente la condición suspensiva a que se refiere el apartado B.3 del anexo del Real Decreto 1.943/1980, de 31 de julio, el Estado tiene perfecto derecho a mantener las autopistas A-17 y A-19 en el catálogo de carreteras estatales.

Tal y como ha quedado reflejado en los Antecedentes de esta Sentencia, por obra del Real Decreto 902/1995, de 2 de junio, ha quedado definitivamente transferida a la Generalidad de Cataluña la titularidad de las autopistas A-17 (Meridiana-Montmeló) y A-19 (Montgat-conexión con la carretera GI-600, de Blanes a Hostalric). Por ese motivo, el Consejo Ejecutivo desistió en su día del conflicto positivo de competencias 579/91, promovido frente al art. 8 del Real Decreto 1.547/1990, de 30 de noviembre, por el que se modifican determinadas

cláusulas de la concesión de «Autopistas Concesionaria Española, S.A.» y, por conexión, las Cláusulas sexta y adicional primera del Convenio aprobado mediante el citado Real Decreto. Por Auto de 21 de mayo de 1996, el Pleno del Tribunal acordó tener por desistido al Gobierno de la Generalidad de Cataluña del conflicto positivo de competencia núm. 579/91 y proseguir el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad núm. 1725/88.

Como quiera que la titularidad de las autopistas objeto de litigio corresponde ya, definitivamente, a la Generalidad de Cataluña, no procede hacer ahora pronunciamiento alguno sobre una controversia que en este concreto punto ha desaparecido sobrevenidamente a la interposición del recurso de inconstitucionalidad que con esta Sentencia se resuelve.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad, y, en consecuencia:

1.º Declarar que los arts. 4 (puntos 1, 2.2 y 3), 10.2, 25.4 y 37.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, son conformes con el orden constitucional y estatutario de competencias.

2.º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso por lo que respecta a la impugnación de la Disposición adicional primera, punto 1, de la Ley, en relación con la inclusión en el anexo de las autopistas A-17, autopista de Barcelona (tramo de la A-18 a Montmeló) y A-19, autopista Barcelona-Massanet (tramo Montgat-Mataró).

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y ocho.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

9475 *Pleno. Sentencia 66/1998, de 18 de marzo de 1998. Conflicto positivo de competencia 380/1989, promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga

y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 380/89, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco don José Antonio Alberdi Larizgoitia, contra el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 28 de febrero de 1989, don José Antonio Alberdi Larizgoitia, Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco, promovió, en nombre del Gobierno Vasco, y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento previo, conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, haciéndolo en los siguientes términos:

El escrito de demanda comienza señalando que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones —Ley también impugnada en su momento por el Parlamento Vasco—, el Reglamento aprobado por el Real Decreto 1307/1988 incide en la materia partiendo de la premisa de que las Comunidades Autónomas carecen de competencias sobre la misma. Para el Gobierno Vasco, el Estado viene obligado a explicitar en todo caso las normas constitucionales en cuya virtud resulta ser competente para la regulación de una materia. El Reglamento impugnado, sin embargo, como antes la Ley 8/1987, considera implícitamente, sin dar razones para ello, que la concreta materia regulada es de la exclusiva competencia del Estado y sólo en su contestación al requerimiento previo ha puesto de manifiesto el Gobierno su concepción del reparto competencial en materia de planes y fondos de pensiones. Según el Gobierno, la normativa referente a los planes y fondos de pensiones regula instrumentos técnico-financieros en orden a lograr finalidades de política social y económica. Tal regulación se aborda desde una perspectiva meramente financiera, centrada en la viabilidad financiera y actuarial y en la protección de los partícipes y beneficiarios frente a sus promotores y gestores. En consecuencia, dada la imposibilidad de encuadrar la materia entre las competencias autonómicas con los criterios interpretativos ordinarios, debe acudir a la cláusula residual del art. 149.3 de la Constitución y considerar que la competencia corresponde al Estado.

El Gobierno Vasco entiende que el argumento es artificioso y está desconectado de la realidad. A su juicio, el título de la Ley indica que la misma trata sobre pensiones, lo que automáticamente remite a la idea de Seguridad Social, en ningún caso a la de mercado de capitales o a la idea de medios o instrumentos financieros. Esa conexión se admite, por lo demás, en el preámbulo de la Ley y en la memoria de su anteproyecto, así como en la disposición transitoria del Reglamento objeto del presente conflicto. De otro lado, ni la actividad de ahorro ni la de inversión son objeto de un título específico en