



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 22/2015, de 17 de desembre,
sobre la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres (BOE núm. 234, de 30 de setembre de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 18 de novembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 17 de novembre (Reg. núm. 5040), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 17 de novembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 4.2, paràgrafs segon i tercer, i .8, lletres *b* i *c*; 7.3, i 16.3, .4 i .6 de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 de novembre de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 3 de desembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de data 2 de desembre (Reg. núm. 5068), que

adjuntava, com a documentació complementària, un informe en relació amb l'afectació de les competències de la Generalitat derivada de l'aprovació de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres, per a la interposició d'un eventual recurs d'inconstitucionalitat, elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori i Sostenibilitat, de 9 de novembre de 2015.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 17 de desembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com acabem d'assenyalar, el Govern de la Generalitat sol·licita el pronunciament del Consell sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres (en endavant, Llei 37/2015 o la Llei), i en concret dels articles 4.2, paràgrafs segon i tercer, i .8, lletres *b* i *c*; 7.3, i 16.3, .4 i .6.

Seguint el procediment habitual en l'emissió del nostre parer, per tal de situar l'objecte del dictamen, efectuarem, en primer lloc, una exposició concisa del contingut i la finalitat de la Llei sol·licitada. Continuarem amb la seva contextualització normativa i, seguidament, descriurem breument els preceptes sol·licitats i la fonamentació genèrica dels motius d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat que al·lega el sol·licitant. Finalment, definirem l'estructura que adoptarà el nostre pronunciament per tal de donar una resposta adequada a la petició.

1. La norma estatal objecte de dictamen, que deroga la fins ara vigent Llei 25/1988, de 29 de juliol, de carreteres (en endavant, Llei 25/1988), neix, segons disposa el seu preàmbul, de la necessitat d'«actualitzar la legislació de carreteres, procurant mantenir una certa continuïtat en la seva estructura i contingut, però amb les modificacions necessàries per adequar els seus preceptes al que requereix actualment l'adequada prestació del servei públic viari» (par. novè). Per això, la Llei introdueix el concepte de servei públic viari que «encara que se'l coneix i se'l considera tradicionalment com a base de la gestió de carreteres, no quedava reflectit explícitament a la legislació de carreteres vigent» (par. desè). Així doncs, l'objecte de la Llei 37/2015 és «l'ordenació i gestió de la Xarxa de Carreteres de l'Estat i les seves corresponents zones de domini públic i protecció» (art. 1).

D'entre els aspectes rellevants i les novetats que la mateixa Llei recull en el preàmbul, es troben, pel que ara interessa, la modificació parcial de la definició de les carreteres, «perquè estigui més d'acord amb la terminologia legal, nacional i internacional» (par. trenta-tresè), així com la seva classificació, la qual cosa comporta la reducció de les zones de domini públic, servitud i afecció. Igualment, es preveu la possibilitat i el procediment a seguir per la modificació de la xarxa estatal, bé per la cessió de la seva titularitat a altres administracions públiques, bé per la incorporació a l'esmentada xarxa de carreteres de titularitat diferent. Aspecte aquest que, com veurem, és objecte concret de sol·licitud de dictamen. Com també ho és la introducció i regulació d'una nova figura en l'àmbit de la planificació, el Pla estratègic de les carreteres de l'Estat, que es converteix en «l'instrument tècnic i jurídic de la política sectorial de carreteres» (art. 7.1).

Així mateix, la Llei efectua una regulació detallada dels procediments de coordinació entre el planejament viari i l'ordenació territorial i urbanística «que s'han de dur a terme de manera coordinada per evitar disfuncions

posteriors de correcció costosa i difícil si passa altrament» (par. quarantatresè del preàmbul).

A aquest efecte, la Llei 37/2015 s'estructura en 49 articles distribuïts en quatre capítols, més sis disposicions addicionals, dues de transitòries, una disposició derogatòria i sis disposicions finals. A més, consta de dos annexos que contenen, respectivament, la relació de definicions (annex I) i el Catàleg de la Xarxa de Carreteres de l'Estat (annex II).

El capítol I (art. 1 a 6) tracta de les disposicions generals, entre les quals es troben l'objecte de la llei, les definicions, o les previsions sobre les carreteres i Xarxa de Carreteres de l'Estat, en l'article 4, precepte aquest últim que és objecte de sol·licitud. El capítol II «Planificació, projecte, construcció i explotació de carreteres» (art. 7 a 27) consta de cinc seccions: la primera es dedica a la planificació de carreteres, el contingut i la tramitació; la segona secció es refereix a programes, estudis i projectes de carreteres; la secció tercera està dedicada a la construcció de carreteres; la secció quarta regula més detalladament els aspectes relatius a l'establiment de contribucions especials, i la secció cinquena es refereix a l'explotació de carreteres, el seu contingut i la forma de gestió. El capítol III «Ús i defensa de les carreteres» (art. 28 a 45) consta de dues seccions: la primera es refereix a les limitacions a la propietat, i la segona, a les infraccions i sancions. El capítol IV (art. 46 a 49) regula les travesseres i els trams urbans.

Finalment, el text legal es complementa amb sis disposicions addicionals, referides, respectivament, al catàleg de carreteres estatals, la normativa tècnica bàsica i senyalització, la transferència de carreteres i trams, els interessos de la defensa nacional, les inscripcions en el cadastre i la cooperació interadministrativa. A les anteriors s'afegeixen dues disposicions transitòries relatives als trams urbans i les expropiacions, una disposició derogatòria de la Llei 25/1988 i de les normes que s'oposin a la Llei, i sis

disposicions finals. La disposició final primera declara vigent el Reial decret 1812/1994, de 2 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament general de carreteres i insta a l'aprovació, en el termini d'un any, del Reglament general de desplegament de la Llei. La segona i tercera modifiquen respectivament la Llei 8/1972, de 10 de maig, en matèria d'autopistes, i el Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny. La disposició final quarta habilita el Govern per efectuar l'actualització de les sancions previstes a la Llei i la final cinquena detalla els títols competencials que emparen la norma, que són, amb caràcter general, els continguts a l'article 149.1.21 i .24 CE i, específicament, els de l'article 149.1.13 i .18 CE, pel que fa als articles 27.2 i la disposició final segona de la Llei.

2. Per tal de contextualitzar normativament, tot i que de manera succinta, la Llei sol·licitada, i en la mesura que la deroga, és de referència obligada la Llei 25/1988, que, amb les diferents modificacions sofertes, ha constituït fins a la data la normació estatal general sobre la matèria. Aquest text legal va ser objecte de la STC 65/1998, de 18 de març, amb el Dictamen previ del Consell Consultiu núm. 151, de 18 d'octubre de 1988. Així mateix, pel Reial decret 1812/1994, se'n va aprovar el Reglament general, que es manté vigent fins que el substitueixi un de nou dictat en desenvolupament de la Llei dictaminada. Aquesta norma va ser objecte igualment d'un conflicte de competència presentat pel Govern de la Generalitat i resolt per la STC 151/2003, de 17 de juliol.

En l'àmbit concret de les autopistes, com a tipologia específica de carreteres, es pot citar la Llei 8/1972, de 10 de maig, de construcció, conservació i explotació d'autopistes en règim de concessió. Igualment i, en tant que la Llei 37/2015 es refereix al vessant de la circulació i la seguretat viàries, no podem obviar l'esment al Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de trànsit, circulació, vehicles de motor i seguretat viària.

A l'últim, tot i que amb una incidència col·lateral, per la projecció del sector material de les carreteres en l'ordenació del territori, cal esmentar com a normativa estatal de referència el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana.

Quant a la normativa catalana, la regulació de les carreteres de Catalunya no reservades a la titularitat de l'Estat es conté en el Decret legislatiu 2/2009, de 25 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de carreteres, que estableix els instruments necessaris per garantir «la seva adequada ordenació, funcionalitat i protecció» (art. 1). A aquesta norma, cal afegir el Decret 293/2003, de 18 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament general de carreteres, que, en el seu moment, es va dictar en desenvolupament de la Llei 7/1993, de 30 de setembre. Per la seva banda, i amb caràcter general, la Llei 3/2007, de 4 de juliol, de l'obra pública, estableix els requisits i, si escau, els procediments que s'han de complir per planificar, programar, projectar, contractar, dirigir, executar i controlar aquesta tipologia d'obres. Finalment, respecte de l'àmbit de l'ordenació del territori i l'urbanisme, podem fer al·lusió a la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, o al Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, modificat per la Llei 3/2012, de 22 de febrer.

3. Una vegada exposat l'objecte i la finalitat de la Llei i dibuixat el seu context normatiu, ens referirem als preceptes que han estat sol·licitats expressament i als motius que fonamenten els dubtes del peticionari, tenint present que ho farem de manera molt breu, atès que diferirem el seu anàlisi detallat al fonament jurídic tercer.

Com ja hem anunciat, els preceptes sobre els quals se sol·licita dictamen són els següents:

– L'article 4, referit a les carreteres i xarxes de carreteres de l'Estat, pel que fa als paràgrafs segon i tercer de l'apartat 2, relatius a la denominació de les carreteres dependents d'altres administracions públiques i a la senyalització a les carreteres de l'Estat que faci referència a les vies de titularitat diferent, respectivament. D'aquest mateix article també se'n qüestiona l'apartat 8, concretament les lletres *b* i *c*, que regulen la modificació de la Xarxa de Carreteres de l'Estat, bé per cessió a altres administracions públiques, la primera, bé per incorporació de carreteres la titularitat de les quals correspongui a altres administracions públiques, la segona.

– L'article 7, relatiu al Pla estratègic de les carreteres de l'Estat, i, concretament, el seu apartat 3, que preveu el procediment d'aprovació i modificació del Pla.

– L'article 16, relatiu a l'ordenació del territori i l'ordenació urbanística, i en concret els apartats 3 i 4 (aprovació dels instruments d'ordenació del territori contravenint un estudi de carreteres definitiu o aprovat inicialment, respectivament) i 6 (previsió de l'informe vinculant del Ministeri de Foment prèviament a l'aprovació inicial d'instruments de planificació, desenvolupament o gestió territorial, urbanística o de protecció mediambiental que puguin afectar les carreteres de l'Estat).

Sobre els preceptes esmentats, amb caràcter general, el sol·licitant considera que «presenten dubtes sobre la seva adequació a l'ordre de repartiment competencial, atès que la regulació en ells establerta afecta negativament les competències assumides per la Generalitat en matèria d'infraestructures del transport i de les comunicacions, obres públiques i ordenació del territori, d'acord amb els articles 140, 148 i 149 de l'EAC, respectivament». I posa de

manifest la doctrina constitucional que constitueix el punt de referència obligada centrada en les STC 65/1998 i 151/2003, abans esmentades, i 132/1998, de 18 de juny.

Per donar resposta complida a la petició que se'ns formula, estructurarem el Dictamen en dos fonaments jurídics. El fonament jurídic segon s'adreçarà a l'examen del marc constitucional i estatutari aplicable als preceptes dictaminats, que circumscriurem a l'anàlisi dels títols competencials de l'article 149.1.21 i .24 CE, relatius a la competència de l'Estat en matèria de règim general de comunicacions i d'obres públiques, i als correlatius articles 140 i 148 EAC, referits a la competència de la Generalitat sobre la xarxa viària i les obres públiques, respectivament. Així mateix, i en la mesura que se sol·licita també dictamen sobre l'article 16 de la Llei 37/2015, relatiu a l'ordenació del territori i urbanisme, ens referirem a les competències que l'article 149 EAC atribueix a la Generalitat en aquesta matèria.

En el fonament jurídic tercer, en vista del marc exposat, resoldrem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats per a cada una de les disposicions expressament sol·licitades.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències relatiu a la matèria carreteres i a l'ordenació del territori i urbanisme

1. Un cop precisat l'objecte del Dictamen, examinarem a continuació el marc competencial en què se situa la Llei 37/2015, concretament referit a l'àmbit material dels preceptes sol·licitats, i ens farem ressò, a aquest efecte, de la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva que ens pugui ser d'utilitat per a l'emissió del nostre parer.

Recordem, novament, que els dubtes del Govern rauen en l'article 4.2, paràgrafs segon i tercer, relatius a les carreteres i a la Xarxa de Carreteres de l'Estat: el segon paràgraf, centrat en la denominació de les carreteres, i el tercer paràgraf, centrat en la senyalització; el mateix article 4, en l'apartat 8, lletres *b* i *c*, referent a la modificació de la Xarxa de Carreteres de l'Estat: la lletra *b*, regulant el canvi de titularitat per cessió a altres administracions públiques, i la lletra *c*, per incorporació de carreteres la titularitat de les quals correspongui a altres administracions públiques; l'article 7.3 relatiu al Pla estratègic de les carreteres de l'Estat i, més concretament, a la seva aprovació i modificació, i, finalment, l'article 16.3, .4 i .6, relatiu a l'ordenació del territori i l'ordenació urbanística.

La disposició final cinquena, relativa al títol competencial, en l'apartat 1 disposa que la Llei es dicta a l'empara de la competència exclusiva que la Constitució atribueix a l'Estat en l'article 149.1.21 i .24, sobre el règim de comunicacions i sobre les obres públiques d'interès general, la realització de les quals afecti més d'una comunitat autònoma.

Per la seva banda, en referència als preceptes qüestionats, el sol·licitant, com hem indicat, al·lega la vulneració dels articles 140, 148 i 149 EAC.

Per a una adequada sistemàtica en l'anàlisi, començarem per l'examen de l'article 149.1 CE en els seus apartats 24 i 21, com a fonament competencial estatal en relació amb els preceptes sol·licitats, i seguidament ens referirem als respectius articles 140 i 148 EAC, com a títols competencials de la Generalitat en la matèria. Finalment, en la mesura que el darrer precepte sol·licitat, l'article 16.3, .4 i .6 de la Llei 37/2015, es refereix a l'ordenació del territori i urbanisme, ens referirem a la competència de la Generalitat de l'article 149 EAC i a la projecció sobre aquesta de la competència estatal en matèria de carreteres.

2. L'article 149.1.24 CE estableix que l'Estat té competència exclusiva sobre les obres públiques d'interès general o la realització de les quals afecti més d'una comunitat autònoma.

D'acord amb la jurisprudència constitucional consolidada que va iniciar-se amb la STC 65/1998 en ocasió, com hem dit, del pronunciament de l'alt tribunal sobre la Llei 25/1988, és aquest títol competencial el que «sin duda alguna, específicamente ampara la competencia del Estado para sostener una Red propia de carreteras, la existencia de carreteras estatales», atès que les carreteres són, certament, una de les modalitats de l'obra pública més característica. Competència que, en el cas de les carreteres estatals, s'ha d'interpretar que no només comprèn la seva construcció o el seu finançament sinó també la planificació, projecció, conservació, ús i explotació. En efecte, la competència a la qual es refereix l'article 149.1.24 CE es constitueix en una competència substantiva i no purament instrumental o adjectiva d'altres competències, ja que en aquest últim cas resultaria supèrflua la seva inclusió en les llistes dels articles 148.1 i 149.1 CE (STC 65/1998, FJ 8).

De la dicció de l'esmentat precepte constitucional i de la interpretació que n'ha fet la jurisprudència, en deriva que la distribució competencial en la matèria de carreteres pivota sobre dos criteris. D'una banda, el territorial, segons el qual les obres públiques que tenen incidència en més d'una comunitat autònoma són de competència estatal, d'acord amb la interpretació del territori i la seva funcionalitat dins la distribució competencial «como elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales [...], y, en concreto, como delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás Comunidades y con el Estado» (STC 132/1996, de 22 de juliol, FJ 4).

D'altra banda, el de l'interès general. Aquest criteri «viene a complementar al puramente territorial, sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo

una dimensió qualitativa que permete atendre a la relevància de les carreteres en su funció 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» (STC 65/1998, FJ 11, i 112/2012, de 24 de maig, FJ 2).

Aquest Consell s'ha pronunciat respecte de l'abast que cal donar a l'article 149.1.24 CE de conformitat amb la jurisprudència constitucional, entre d'altres, en el Dictamen 19/2010, de 19 de juliol, i molt recentment en el Dictamen 20/2015, de 3 de desembre, en el qual hem recordat l'existència del criteri d'extensió territorial i també el d'impacte o qualitatiu, que fa referència a la incidència sobre el sector material en què s'inscriu l'objecte i que implica una declaració per part de l'Estat (en principi per llei) que concreti l'existència d'un interès general. Així, vam reproduir la STC 40/1998, de 19 de febrer, en relació amb les carreteres, que, pel que ara interessa, estableix:

«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*).» (FJ 10)

D'acord amb aquest criteri, carreteres d'itinerari íntegrament autonòmic poden qualificar-se de carreteres de l'Estat i, per la mateixa raó, «la simple

circunstancia de que el itinerario de una carretera atravesase más de una Comunidad Autónoma no determina por sí sola la incorporación de dicha carretera a la Red de Carreteras del Estado» (FJ 11).

3. En segon terme, pel que fa a l'article 149.1.21 CE, pel que ara interessa, atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de «règim general de comunicacions» i «trànsit i circulació de vehicles de motor». Respecte del primer, el Tribunal Constitucional ha interpretat que aquest títol té un caràcter ordenador o normatiu que pot tenir projecció sobre qualsevol tipus de carreteres, tot i que no perjudica quines han de ser estatals ni, per tant, aporta criteris per a la seva delimitació (STC 65/1998, FJ 7). En concret, en la mesura que les carreteres no són realitats físiques aïllades sinó que formen un entramat continu de xarxes interconnectades i que permeten la comunicació per aquest mitjà entre les diferents parts del territori estatal, això «implica la necesaria existencia de un sistema de comunicaciones dotado de una racionalidad general que satisfaga las necesidades e intereses que integran el territorio nacional. [...] [L]a existencia de aquel conjunto de necesidades e intereses [...] legitima al Estado para establecer un régimen general común de comunicaciones que comprendería, al menos, los conceptos y contenidos fundamentales del sistema viario, tales como, por ejemplo, la definición de carreteras y sus distintas modalidades [...] y las nociones como la de caminos de servicio [...], áreas de servicio [...] o la de elementos funcionales de las carreteras» (STC 132/1998, de 18 de juny, FJ 3.C).

Quant al segon, la competència estatal en matèria de trànsit i vehicles de motor, quan es projecta sobre les carreteres, faculta l'Estat para «establecer todas aquellas normas de carácter técnico que afecten de modo directo a la seguridad en la circulación. Esta solución se apoya [...] "en el hecho de que las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la

Constitución [...], deben ser uniformes en todo el territorio nacional”» (STC 132/1998, FJ 3.D).

4. Dit això, i situant-nos en l'àmbit autonòmic, hem de recordar que l'única referència explícita que conté la Constitució a la matèria carreteres es troba en l'article 148.1.5 CE, el qual faculta les comunitats autònomes perquè puguin assumir competències en relació amb «les carreteres l'itinerari [*de les*] quals transcorri íntegrament en el territori de la comunitat autònoma», que precisa el que estableix el mateix apartat quart, quan atribueix a les comunitats autònomes la possibilitat d'assumir competències en relació amb les «obres públiques d'interès de la comunitat autònoma en el seu territori respectiu».

Així doncs, pel que fa a Catalunya, l'Estatut d'autonomia conté el paràmetre aplicable en l'article 140.2, .3 i .5.c, i l'article 148.1, .2 i .3. Així, la Generalitat participa en els organismes d'abast supraautonòmics que exerceixen funcions sobre les infraestructures de transport situades a Catalunya i que són de titularitat estatal (art. 140.2 EAC); la qualificació d'interès general d'una altra infraestructura de transport situada a Catalunya requereix l'informe previ de la Generalitat, que pot participar en la seva gestió, o assumir-la, i d'acord amb el que estableixen les lleis (art. 140.3 EAC), correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre la xarxa viària en tot l'àmbit territorial de Catalunya, i també la participació en la gestió de la xarxa de l'Estat a Catalunya, d'acord amb el que estableix la normativa estatal, competència que inclou en tot cas la connectivitat dels elements que integren la xarxa viària de Catalunya entre ells o amb altres infraestructures del transport o altres xarxes (art. 140.5.c EAC).

Aquest precepte ha estat declarat conforme a la Constitució per la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 85).

Igualment, cal atendre al paràmetre de l'article 148.1, .2 i .3 EAC quan disposa que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de les obres públiques que s'executin al territori de Catalunya i que no hagin estat qualificades d'interès general ni afectin una altra comunitat autònoma (art. 148.1 EAC); la qualificació d'interès general requereix l'informe previ de la Generalitat. Així mateix, aquesta participa en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general d'acord amb el que disposa la legislació de l'Estat, i de conformitat amb el que estableix el títol V de l'EAC, referit a les relacions institucionals de la Generalitat (art. 148.2 EAC). Correspon, així mateix, a la Generalitat la gestió dels serveis públics de la seva competència als quals quedin afectades o adscrites totes les obres públiques que no siguin d'interès general. En el supòsit de les obres públiques qualificades d'interès general o que afectin una altra comunitat autònoma, es poden subscriure convenis de col·laboració per a la gestió dels serveis (art. 148.3 EAC).

Finalment, a tall de corol·lari del que hem dit fins ara, quant al títol competencial d'obres públiques, comprèn, en relació amb les carreteres, la planificació, la projecció, la construcció, la conservació, el finançament, l'ús i l'explotació (STC 65/1998, FJ 8). A més, la competència exclusiva de l'Estat es pot fonamentar en l'interès general (STC 40/1998, FJ 17), i en la naturalesa territorial quan l'obra pública afecta més d'una comunitat autònoma (STC 132/1996, FJ 4). Però l'abast supraterritorial no suposa, per si mateix, desposseir la comunitat autònoma de la seva titularitat en benefici de l'Estat (STC 243/1994, de 21 de juliol, FJ 6), com igualment cal tenir present que la participació de la Generalitat en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general s'haurà de realitzar de conformitat amb el que preveu la normativa estatal, de tal manera que aquesta sigui la que determini si és procedent o no la dita participació i, si escau, la modalitat i l'abast (STC 31/2010, FJ 85).

Així mateix, resulta conforme amb l'ordre constitucional i estatutari la competència exclusiva de les comunitats autònomes sobre totes les carreteres que passin o transitin pel seu territori, superant el criteri rígid de la integritat de l'itinerari, a excepció feta de les carreteres integrades a la Xarxa de Carreteres de l'Estat i per raons d'interès general (STC 65/1998, FJ 11). El Pla de carreteres de l'Estat és un instrument tècnic i jurídic de la política sectorial de carreteres i ha de contenir les previsions i els objectius que du a terme, així com les prioritats en relació amb les carreteres estatals i llurs elements funcionals, amb la qual cosa assoleix una funció de previsió o de planificació dels objectius de l'Administració general de l'Estat en aquesta matèria, i a mig termini (STC 112/2012, FJ 4). Àdhuc la titularitat d'una administració sobre una carretera en determina la competència no solament per a la seva construcció, sinó igualment per a tots els aspectes que hi són connexos (STC 65/1998, FJ 8).

5. Com ja hem advertit, ens referirem ara al marc competencial en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, en la mesura que en l'article 16.3, .4 i .6 de la Llei 37/2015 qüestionat coexisteix la competència de la Generalitat sobre aquesta matèria i l'estatal referida a les carreteres.

En conseqüència, correspon ara examinar els paràmetres dels articles 148.1.3 CE i 149 EAC.

L'article 148.1.3 CE disposa que les comunitats autònomes podran assumir competències en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge, si bé l'exclusivitat no exclou totalment la incidència de l'acció estatal en els àmbits suara esmentats i caldrà examinar els diferents títols competencials que puguin juxtaposar-s'hi per raó de la seva incidència territorial (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 5), com ho haurem de justificar en analitzar els preceptes concrets.

L'article 149 EAC, pel que ara interessa, fixa l'abast de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i del paisatge, com també d'urbanisme. Pel que fa a les primeres, inclou l'establiment de directrius d'ordenació i gestió del territori, del paisatge i de les actuacions que hi incideixin (apt. 1.a); l'establiment i la regulació de les figures de planejament territorial i del procediment per tramitar-les i aprovar-les (apt. 1.b), i les previsions sobre els emplaçaments de les infraestructures i els equipaments que són competència de la Generalitat (apt. 1.d). A més, pel que fa a la determinació de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya, es preveu la participació de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, a través de l'emissió d'un informe (apt. 2).

Quant a la competència de la Generalitat en matèria d'urbanisme, comprèn l'establiment i la regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística, i també de llur procediment de tramitació i aprovació (apt. 5.c); la política de sòl i habitatge (apt. 5.d), i la protecció de la legalitat urbanística, que inclou la inspecció, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística (apt. 5.e).

Aquest Consell ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre l'abast d'aquest títol competencial i la seva relació amb d'altres d'estatals sectorials en els DCGE 22/2014, de 3 de novembre; 4/2013, de 7 de maig, i 19/2010, de 19 de juliol, a la doctrina dels quals ens remetem i que reproduïm literalment en els punts que interessen a l'objecte del nostre Dictamen.

Així, en el DCGE 22/2014 (FJ 2), vàrem delimitar l'abast de la competència sobre ordenació del territori i urbanisme, recollint la jurisprudència constitucional, en els termes següents:

«La competencia sobre ordenación del territorio permite desplegar “la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo, [...] y habilita a su titular para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial” (STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 5).»

Per tant, la competència de la Generalitat sobre aquesta matèria li permet aprovar instruments de planejament territorial els quals «forman parte del Ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos por imperativo del art. 9.1 CE, de modo que el Estado, en principio y como regla general, tendrá que conformar los actos que pretenda realizar al planeamiento existente haciendo compatibles sus planes y proyectos con la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma» (STC 46/2007, d’1 de març, FJ 9).

Per la seva banda, la competència sobre urbanisme, tal com ha resumit la recent STC 141/2014, «abarca, fundamentalmente, “las políticas de ordenación de la ciudad”; es decir, la determinación del “cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos” (STC 61/1997, FJ 6)» (FJ 5.A). En aquest mateix sentit, en el DCGE 6/2011, hem declarat que «és a les comunitats autònomes —en el cas que ens ocupa, la Generalitat—, i no a l’Estat, a qui correspon fixar normativament les seves polítiques d’ordenació de la ciutat i, amb aquesta finalitat, fer ús de les tècniques i institucions jurídiques que es considerin més adients» (FJ 3).

No obstant això anterior, seguïem recordant en el DCGE 22/2014 esmentat que en ambdós casos aquestes competències poden resultar afectades per altres títols competencials estatals dotats d’una dimensió espacial. Així, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que «el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede impedir el ejercicio de

otras por el hecho de que incidan en la misma, resultando obligada la utilización de técnicas de colaboración para evitar los conflictos que pudieran surgir y llegar a una solución concertada de las posibles discrepancias» (STC 46/2007, d'1 de març, FJ 9). Així mateix, «la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 61/1997, FJ 5).

En l'àmbit concret de les obres públiques, i específicament de les carreteres, que ara ens pertoca, podem esmentar, per totes, la STC 151/2003, que, recollint allò fixat en la STC 40/1998, es pronuncia expressament sobre la possibilitat que la competència autonòmica estigui condicionada per les competències estatals que s'exerceixin sobre el mateix espai físic, que, no obstant això, meritara establir formules de cooperació, i només en últim terme, si no és possible resoldre el conflicte competencial, la decisió final s'haurà de prendre en funció de l'interès general concernit (FJ 4). A més, el condicionament de les competències «sólo será legítimo cuando el ejercicio de las propias se mantenga dentro de sus límites característicos, esto es, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial y, además, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para recabar el parecer de las entidades afectadas y cuando no se limite la competencia ajena más de lo necesario» (FJ 4).

Pel que fa als plans, estudis de planejament i projectes de carreteres, la mateixa jurisprudència estableix que cal una necessària coordinació amb els instruments del planejament urbanístic i amb les activitats d'aquesta classe que realitzen altres administracions públiques (FJ 5).

6. Finalment, hem de fer un incís sobre el principi de cooperació al·legat pel sol·licitant. Aquest principi implica determinades tècniques i fórmules que han d'emprar-se quan són coincidents, sobre un mateix àmbit material, títols competencials de l'Estat i la Generalitat. Ben recentment hem dit, sintetitzant la jurisprudència constitucional, que, en les relacions de col·laboració o cooperació entre administracions públiques, caldria plantejar-se si l'Estat pot imposar un determinat instrument per assolir els objectius que pretén la norma, i ens hem posicionat dient que els principis de col·laboració i de cooperació entre administracions públiques, implícits al sistema autonòmic, suposen la recerca consensuada dels instruments que permetin articular la seva actuació (STC 118/1998, de 4 de juny, FJ 2, i 96/1986, de 10 de juliol, FJ 10).

Aquest principi està implícit en el correcte funcionament de l'Estat i les autonomies, i depèn en bona mesura de l'estricta subjecció d'ambdós a les fórmules racionals, la cooperació, la consulta, la participació, la coordinació, la concertació o l'acord, tot això previst a la Constitució i a l'Estatut (STC 181/1988, de 17 de setembre, FJ 7). Però, sobretot, convé esmentar també el criteri jurisprudencial quan estableix que el sistema legal previst per esmenar les eventuais discordances derivades de l'exercici de les corresponents funcions públiques pels ens territorials titulars de la competència en conflicte consisteix en el mecanisme articulador de la coordinació (STC 151/2003, FJ 5).

Tercer. L'examen de constitucionalitat i estatutarietat dels preceptes sol·licitats

Analitzarem a continuació els preceptes sol·licitats, tractant-los seqüencialment. D'aquesta manera, primer transcriurem el precepte, a continuació descriurem els dubtes del sol·licitant, i tot seguit aplicarem el

paràmetre constitucional i estatutari explicitat en el fonament jurídic segon, la qual cosa ens permetrà pronunciar-nos sobre la seva adequació al marc constitucional i estatutari de competències.

1. El primer precepte a examinar és l'article 4.2, paràgrafs segon i tercer. El text del precepte diu així:

«Article 4. *Carreteres i Xarxa de Carreteres de l'Estat.*

2. [...]

La denominació de les carreteres dependents d'altres administracions públiques s'ha de correspondre amb les classes i categories que es defineixin per a les carreteres de l'Estat, i en tot cas ha de ser senzilla i inequívoca respecte de la qualitat i els serveis que es prestin per evitar la confusió dels usuaris.

La senyalització a les carreteres de l'Estat que faci referència a les vies de titularitat diferent s'ha d'atenir en tot cas a les especificacions de nomenclatura i identificació que el Ministeri de Foment consideri adequades als criteris indicats anteriorment i a la normativa vigent en matèria de senyalització.»

Els dubtes del sol·licitant es posen de manifest quan, respecte del paràgraf segon, relatiu a la denominació de les carreteres no estatals, assenyala que una interpretació de la denominació de les carreteres que depenen d'altres administracions públiques, en la dicció «s'ha de correspondre amb les classes i categories que es defineixin per a les carreteres de l'Estat», en un sentit total i absolut, vulneraria la competència de la Generalitat, i més quan sembla que s'hi incloguin les definicions que puguin establir-se en el futur, sense limitar-se a les establertes per la mateixa Llei. Tanmateix, en la seva opinió, aquest dubte no seria tan evident si l'expressió «s'ha de correspondre» admet graus de proporcionalitat i ponderació d'acord amb l'incís final del mateix paràgraf.

Quant al tercer paràgraf, sobre la senyalització a les carreteres de l'Estat, el sol·licitant afirma que, quan les denominacions que faci el Ministeri de Foment prevalguin per sobre de les denominacions establertes per les entitats titulars de les carreteres autonòmiques, ens trobaríem davant d'un ús abusiu. No obstant això, si el Ministeri de Foment resta obligat a considerar vàlids les denominacions que respectin els criteris legals, no s'hauria de produir cap situació de desavinença entre administracions i, en aquest supòsit, es respectaria l'ordre competencial.

En ambdós paràgrafs objecte de l'anàlisi, el peticionari raona que amb una interpretació de la norma admetent, pel que fa a la denominació de carreteres no estatals dependents d'altres administracions públiques, que el legislador pot fixar uns criteris generals de senzillesa per tal d'evitar errors i confusió als usuaris, i, respecte de la senyalització a les carreteres estatals, donant per bo que el Ministeri de Foment atindrà aquests mateixos criteris de senzillesa, podria concloure's que no s'hauria de produir cap situació de desavinença entre administracions i es respectaria, per tant, l'ordre competencial.

Començant amb el paràgraf segon objecte d'anàlisi, i en relació amb l'atribució competencial de la denominació de les carreteres, s'ha pronunciat expressament el Tribunal Constitucional en resoldre el recurs d'inconstitucionalitat contra el Pla general de carreteres del País Basc en la STC 132/1998. En aquesta resolució l'alt tribunal va determinar que atribuir una «denominació» a una carretera suposa atribuir a una via un nom de ciutat o topònim, normalment coincident amb els punts inicial i final d'aquesta, mentre que atribuir una «nomenclatura» suposa atribuir a una via l'expressió simbòlica i xifrada de la denominació, que es consigna a la columna anomenada codi del catàleg de la xarxa objecte d'un pla de carreteres, i, per tant, la denominació i la nomenclatura responien a una activitat de planificació, afegint que seria impossible imaginar un pla general

de carreteres que no procedís en un moment preliminar a identificar-les, i conclouïa rebiant que la denominació i identificació de carreteres, a través d'una nomenclatura o codi, és una activitat característica de la mateixa activitat planificadora i distinta de la de dictar la normativa tècnica i de senyalització, activitat de planificació que pot exercir la comunitat autònoma sobre les carreteres de la seva competència (FJ 7).

De la lectura del precepte qüestionat es desprèn que el seu objecte no és imposar el sistema de denominació de les carreteres estatals mimèticament al de les altres administracions públiques, sinó que es limita a establir que s'han de correspondre amb les classes i categories «que es defineixin per a les carreteres de l'Estat» i que sigui «senzilla i inequívoca» respecte de la qualitat i els serveis que s'hi prestin per evitar la confusió dels usuaris.

Com hem posat de manifest en el fonament jurídic segon, la doctrina constitucional ha interpretat que l'article 149.1.21 CE habilita l'Estat per establir els conceptes i continguts fonamentals del sistema viari, com ara la definició de carreteres i les seves diferents modalitats. Entre aquestes, cal entendre compresa la definició de classes i categories, que, d'altra banda, estan previstes en la mateixa Llei 37/2015, en l'article 2.3 i .4, i que, quant a la categorització, preveuen la participació, entre d'altres, de les comunitats autònomes.

Per tant, en la mesura que el precepte es limita a establir una correspondència de les carreteres competència de les altres administracions públiques amb les classes i categories de les establertes per a les de l'Estat, que, a més, inclou en la seva determinació la participació autonòmica, no vulnera les competències de la Generalitat dels articles 140 i 148 EAC. Aquesta conclusió no varia pel fet que la disposició utilitzi l'expressió «que es defineixin», atès que la possibilitat de modificar en un futur la classificació o

categorització es troba dins del marge de llibertat de configuració del legislador en l'exercici de la seva funció.

Quant al paràgraf tercer, relatiu a la senyalització, en tant que determina una retolació, hem d'incardinar-la com a normativa de caràcter tècnic que afecta necessàriament i directa la seguretat en la circulació de vehicles de motor, que ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional emparada pel títol competencial de l'article 149.1.21 CE, independentment de quina sigui l'Administració titular, ja que les garanties de seguretat en la circulació han de ser uniformes en tot el territori nacional (STC 132/1998, FJ 3).

La mateixa disposició addicional segona, relativa a la normativa tècnica bàsica i senyalització, de la Llei 37/2015, habilita el Ministeri de Foment perquè determini la normativa tècnica bàsica d'interès general i, en particular, la relativa a seguretat viària, senyalització, abalisament i sistemes de contenció de carreteres, així com qualsevol altre que es derivi del compliment de tractats, convenis, acords i recomanacions de caràcter internacional que apliqui l'Estat espanyol. Afegeix que el sistema internacional de senyals de carreteres s'aplica a totes les carreteres del territori nacional d'acord amb la legislació de l'Estat sobre la matèria. Queda justificat l'interès superior de la seguretat en l'ús de les carreteres que fins i tot unifica el sistema internacional per a aquesta mateixa finalitat.

Més encara, en la mesura que el precepte preveu que en la senyalització en les carreteres de l'Estat relativa a altres carreteres que no són de la seva titularitat s'atengui a les especificacions de nomenclatura i identificació d'acord amb els criteris «indicats anteriorment» (s'entén que són els de racionalitat, funcionalitat, simplicitat i continuïtat d'itinerari fixats en l'apartat 1), cal entendre que això implica el respecte per la denominació donada per l'administració de la qual depèn i que, en conseqüència, és respectuosa amb l'ordre constitucional i estatutari de competències.

Hem de concloure, per tot el que hem referit, que l'article 4.2, paràgrafs segon i tercer de la Llei 37/2015, és constitucional i no vulnera l'article 140.5 EAC.

2. El mateix article 4, però ara referit a les lletres *b* i *c* de l'apartat 8, regula la modificació de la Xarxa de Carreteres de l'Estat. El text del precepte diu així:

«8. La Xarxa de Carreteres de l'Estat es pot modificar, mitjançant un real decret, a proposta del ministre de Foment:

[...]

b) Per cessió a altres administracions públiques, respecte de les carreteres que, tot i que pertanyen a la Xarxa de Carreteres de l'Estat, no formen part de la xarxa bàsica, quan per les seves característiques i funcionalitat no sigui necessària la seva permanència a la xarxa esmentada.

c) Per incorporació de carreteres la titularitat de les quals correspongui a altres administracions públiques, sempre que compleixin les funcions pròpies de la Xarxa de Carreteres de l'Estat.

Així mateix, el ministre de Foment la pot modificar com a conseqüència de la construcció de noves carreteres o trams d'aquestes, integrats en un itinerari d'interès general o la funció dels quals en el sistema de transport afecti més d'una comunitat autònoma.»

En relació amb els dubtes de constitucionalitat i estatutarietat que es plantegen en l'escrit de sol·licitud, el peticionari argüeix que una eventual actuació unilateral del Ministeri de Foment, sense cap intent d'arribar a un acord amb les administracions autonòmiques afectades, vulneraria el principi de coordinació a què obliga l'article 103 CE, i afegeix que no es pot acceptar que aquesta coordinació es tradueixi en l'adopció de decisions unilaterals, entenent que, en tot cas, s'ha d'intentar arribar al mutu acord i cercar la participació i el consentiment previ de les administracions afectades. No

obstant això, connecta aquests preceptes amb la disposició addicional tercera relativa a la transferència de carreteres i trams quan obliga el Ministeri de Foment a promoure acords per transferir a l'administració que correspongui les carreteres o els trams que, tot i ser titularitat de l'Estat, no compleixin els requisits precisos per formar part de la Xarxa de Carreteres de l'Estat, i entén que si aquesta obligació inclou les previsions de l'article 4.8, lletres *b* i *c*, podrien considerar-se salvades les objeccions esmentades.

Cal fer esment, però, del fet que aquesta disposició addicional està dirigida només a la desintegració de trams i/o carreteres però no a la integració.

Dit això, escatirem a continuació si la integració o desintegració de carreteres a la Xarxa de l'Estat que preveu el precepte que analitzem respecta l'ordre de distribució de competències. Com a qüestió prèvia, hem de tenir en compte, que, d'acord amb la doctrina constitucional, les carreteres no es projecten ni es construeixen d'esquena a les ja existents, sinó assegurant la connexió i l'enllaç d'unes amb les altres, que és el que provoca la imatge de xarxa o xarxes (STC 65/1998, FJ 12). I és així que el concepte de xarxa, en referència a les carreteres, forma un entramat continu de xarxes interconnectades sense solució de continuïtat i que constitueix un sistema viari, que permet la comunicació entre les diferents parts del territori nacional, i més enllà de les seves fronteres. Conseqüentment, s'estableix una exigència última en la planificació i la construcció d'aquestes vies de domini i ús públic, que es concreta en la materialització d'una comunicació viària (STC 65/1998, FJ 11).

En conseqüència, a la relació de carreteres de la xarxa estatal s'aniran afegint les que construeixi l'Estat sempre que estiguin integrades en un itinerari d'interès general o tinguin una funció en el sistema de transport que afecti més d'una comunitat autònoma, com també les que canviïn de

titularitat per acord mutu amb les administracions públiques interessades (STC 112/2012, FJ 4).

L'Estat, d'acord amb les competències que li atribueix l'article 149.1.24 CE pot intervenir, legítimament, en la configuració de la Xarxa de Carreteres de l'Estat, modificant-la a través dels mecanismes de desintegració i integració que preveuen, respectivament, les lletres *b* i *c* de l'article 4.8 de la Llei. Ara bé, en la mesura que la integració o desintegració afecta carreteres la titularitat de les quals no li correspon, o bé la gestió de les quals es transfereix, i, per tant, incideix en les competències, pel que ara ens incumbeix, autonòmiques, ha de preveure la intervenció d'aquestes a través dels corresponents mecanismes de cooperació i, si s'escau, de coordinació.

Com hem recordat en el fonament jurídic segon, el principi de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes està implícit en el correcte funcionament de l'Estat autonòmic (per totes, STC 161/2014, de 7 d'octubre, FJ 4) i les carreteres són una matèria «especialmente idónea para el establecimiento de fórmulas de colaboración» (STC 65/1998, FJ 11, o 112/2012, FJ 5).

En el cas concret que ens ocupa, el Tribunal Constitucional es va pronunciar expressament en la STC 168/2009, de 9 de juliol, sobre la incorporació de carreteres a la Xarxa de l'Estat, que, en aquell moment, segons la dicció de la Llei 25/1988, només podia efectuar-se pel canvi de titularitat, amb l'acord mutu les administracions interessades (cosa que es correspondria amb l'actual article 4.8.a de la Llei 37/2015).

En el fonament jurídic 5 de la resolució esmentada, pel que ara ens concerneix, el Tribunal reconeix que «la modificación unilateral de la composición de la Red de carreteras del Estado mediante la incorporación de carreteras existentes por la sola voluntad del Estado no es una posibilidad

prevista por el propio legislador estatal». I, tot i que no descarta que el criteri de l'interès general ho pugui permetre, ha de ser «previo el acuerdo con la Administración interesada exigido por la propia legislación estatal». Així doncs, la competència estatal, per poder ser exercida, «precisa del acuerdo de las restantes Administraciones públicas implicadas. Necesidad de acuerdo que, en cuanto permite la adecuada articulación e integración competencial, salvaguarda adecuadamente las preexistentes competencias autonómicas sobre una carretera en la eventualidad de que la misma pudiera ser integrada en la Red de interés general de competencia estatal».

Arribats a aquest punt, i tenint en compte el que acabem d'exposar, si ens atenim a la dicció de la lletra *b* de l'article 4.8 interpretada conjuntament amb la disposició addicional tercera, és indubtable que, per transferir carreteres i trams, el Ministeri de Foment ha de promoure els acords oportuns, la qual cosa garanteix la intervenció de les administracions públiques concernides, i per tant, és respectuós amb les competències de la Generalitat en la matèria.

Aquest però no és el cas de la lletra *c*, que és també objecte d'examen, la qual, en la mesura que no preveu cap mecanisme pel qual puguin participar les administracions públiques titulars de les carreteres que queden integrades en la Xarxa de Carreteres de l'Estat, és, pel que fa a les carreteres titularitat de la Generalitat, contrària a les competències previstes als articles 140 i 148 EAC.

En conseqüència, la lletra *b* de l'article 4.8 de la Llei 37/2015 no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut. Per contra, la lletra *c* del mateix precepte vulnera les competències de la Generalitat dels articles 140 i 148 EAC i no troba empara en l'article 149.1.24 CE.

3. Examinarem ara l'article 7.3, referent al Pla estratègic de les carreteres de l'Estat de la Llei 37/2015, en relació amb la seva aprovació i modificació. El text del precepte diu així:

«Article 7. Pla estratègic de les carreteres de l'Estat.

[...]

3. El Pla estratègic s'aprova i es modifica per acord del Consell de Ministres, a proposta del Ministeri de Foment, amb l'informe previ del Consell Assessor de Foment, un cop oïdes les administracions autonòmiques i locals i dels sectors que puguin estar afectats, tal com es determini per reglament. Així mateix, es garanteix la participació dels ministeris concernits pel que fa a les determinacions que contenen les lletres f), i), k) i l) de l'apartat 2.»

Quant als dubtes explicitats a l'escrit de sol·licitud, s'afirma que es preveu una participació de nivell mínim de les administracions autonòmiques, i s'al·lega que, en el cas de la Generalitat, no s'ha tingut en compte l'article 149.2 EAC quan requereix l'informe previ de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. I postil·la que, si s'entén que l'audiència prevista substitueix l'informe previ, ens trobaríem davant d'una inconstitucionalitat, però si és sens perjudici de l'article 149.2 EAC, es pot admetre una lectura ajustada a l'ordre constitucional.

Altra volta el sol·licitant fa una doble interpretació però admet finalment una possible constitucionalitat i estatutarietat. Per aclarir-ho haurem de remetre'ns tant a la dicció dels preceptes i al context de la mateixa Llei de carreteres com a la jurisprudència aplicable.

El Pla estratègic de les carreteres de l'Estat és l'instrument tècnic i jurídic de la política sectorial de carreteres, conté les previsions i els objectius que s'han de complir i les prioritats d'actuació en relació amb les carreteres estatals i els seus elements funcionals d'acord amb la planificació d'àmbit

superior de caràcter territorial, econòmic i intermodal (art. 7.1). El Pla haurà de contenir diverses determinacions i garanteix la participació de diferents ministeris, els responsables de les implementacions recollides a les lletres *f*, *i*, *k* i *l* de l'apartat 2, article 7, de la Llei 37/2015. Tant per aprovar-lo com per modificar-lo, exigeix donar audiència a les administracions autonòmiques, locals i altres sectors que puguin estar afectats, i tal com es determini pel reglament.

El sol·licitant diu que la norma no ha tingut en compte el que estableix l'article 149.2 EAC en relació amb la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. Aquesta Comissió, d'acord amb l'article 183 EAC, està definida com el marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat, per tal de participar i col·laborar en l'exercici de les competències estatals que afectin l'autonomia de Catalunya, així com per dur a terme l'intercanvi d'informació i l'establiment, quan sigui procedent, de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i assumptes d'interès comú. A més, aquest marc de relació no té caràcter d'exclusivitat, sinó que existeixen altres fórmules de col·laboració. Ultra les competències concernides d'una i l'altre, únicament ho poden ser en termes de cooperació voluntària, i la plenitud del seu exercici no pot veure's condicionada ni limitada per la Comissió (STC 31/2010, FJ 115).

Com a premissa prèvia hem de tornar a recordar que totes les administracions públiques que tenen competències sobre carreteres estan jurídicament obligades a coordinar les seves actuacions, en virtut del deure general de col·laboració inherent a l'arquitectura de l'Estat de les autonomies. Aquest exercici coordinat de les competències respectives és d'extraordinària importància, atès que no es pot oblidar que les carreteres, béns de domini i ús públic, estan al servei dels ciutadans que hi circulen i en funció dels quals són construïdes i explotades (STC 132/1998, FJ 10). Per

tant, aquesta matèria «resulta especialment idònea para el establecimiento de fórmulas de colaboración» (STC 65/1998, FJ 11).

En conseqüència, en preveure el precepte dictaminat que cal fer oïment de les administracions autonòmiques, entre d'altres, entenem que, d'entrada, l'esmentada previsió compleix el principi de col·laboració i, per tant, pel que ara interessa, es respecten les competències de la Generalitat, tot i que no s'especifiqui la fórmula mitjançant la qual s'articularà aquest principi d'audiència, sense que el fet que no s'esmenti expressament impedeixi altres fórmules de cooperació i coordinació.

D'altra banda, la remissió a un futur desplegament reglamentari deixa oberta la porta a una concreció de com es farà el tràmit de participació de les administracions públiques, i difereix a aquell moment, per tant, la possible avaluació del grau d'intervenció que s'hi preveu.

Per tot el que hem dit, hem de concloure que l'article 7.3 de la Llei 37/2015 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

4. A continuació examinarem els apartats 3, 4 i 6 de l'article 16 de la Llei 37/2015, relatiu a l'ordenació del territori i ordenació urbanística.

L'article 16 preveu distintes situacions d'eventual controvèrsia entre la planificació de carreteres estatal i els instruments autonòmics d'ordenació territorial o urbanística. Les circumstàncies particulars radiquen en la diferent fase d'aprovació en la qual es troben els mecanismes planificadors estatals i autonòmics.

Pel que fa a les carreteres, el capítol segon de la Llei 37/2015 ordena la seva planificació i els projectes, a més de la seva construcció i explotació. Així, la secció segona d'aquest capítol, on es troba precisament l'article 16, regula l'elaboració i aprovació dels programes, estudis i projectes (art. 9 a 12). Dos

dels tres preceptes qüestionats es refereixen bé als estudis de carreteres un cop aprovats definitivament (art. 16.3) o bé inicialment (art. 16.4). No es tracta d'estudis previs ni d'avantprojectes o projectes de traçat o de construcció, sinó, com els descriu l'article 11, d'estudis informatius. Com a tals, són documents tècnics, jurídics i econòmics, mitjançant els quals s'estableixen el disseny i les característiques d'una carretera o d'un conjunt de carreteres, amb els seus elements funcionals corresponents (art. 11.1). Els estudis informatius defineixen i comparen, en línies generals, diferents alternatives de traçat, de connexió i d'explotació d'una carretera (art. 11.2.b). El procediment d'aprovació es determina per reglament. En el cas de l'aprovació d'estudis informatius, s'ha de triar l'alternativa seleccionada entre les proposades pel mateix estudi (art. 12.1).

L'article 16 de la Llei resol les disfuncions possibles entre les carreteres de l'Estat i els instruments d'ordenació, per regla general, a favor de l'Estat, tot i que preveu la cooperació i coordinació entre les administracions afectades amb la finalitat de compatibilitzar els esmentats interessos (art. 16.7).

Amb relació als dubtes expressats pel sol·licitant, aquest els centra en els tres apartats citats de l'article 16. D'aquesta manera, expressa una al·legació vàlida per a tots, en el sentit de manifestar que incideixen directament sobre la competència de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, sense que es justifiqui una vinculació directa a la protecció de la carretera, a fi de sostenir la competència estatal de l'article 149.1.24 CE. També precisa que la nul·litat de ple dret dels instruments urbanístics hauria de quedar limitada directament a possibles afeccions a la Xarxa de Carreteres de l'Estat.

A continuació analitzarem separatament els tres apartats precitats, tenint en compte l'argumentació de la sol·licitud per a cadascun.

A) L'apartat 3 de l'article 16 de la Llei 37/2015 vincula un estudi de carreteres aprovat definitivament amb una proposta d'un instrument d'ordenació. El precepte diu el següent:

«No es poden aprovar instruments de modificació, revisió, desplegament o execució de l'ordenació territorial i urbanística que contravinguin el que estableix un estudi de carreteres aprovat definitivament. L'incompliment de la prohibició anterior comporta la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació.»

Per la seva banda, el peticionari argumenta que la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació pot incórrer en excés competencial, ja que la sanció de nul·litat no queda limitada als aspectes que contravinguin el que estableix l'estudi de carreteres aprovat, sinó que «s'estén a tot l'instrument d'ordenació». A més, «la prohibició és aplicable tant a instruments d'ordenació com d'execució». En canvi, a l'hora de determinar la nul·litat de l'instrument, només es fa referència al d'ordenació. Això pot portar a considerar que l'incompliment de l'esmentada prohibició en un instrument d'execució comporta la nul·litat de l'instrument previ d'ordenació, conseqüència excessiva ja que l'instrument d'ordenació podria haver estat correctament aprovat.

Així doncs, el Govern de la Generalitat admet per omissió que, en virtut de les seves competències, no pot aprovar instruments de modificació, de revisió, de desplegament o d'execució de l'ordenació territorial i urbanística que contravinguin la competència prevalent de què disposa l'Estat en matèria de carreteres estatals, d'acord amb la qual pot aprovar un estudi de carreteres aprovat de forma definitiva.

Respecte d'aquesta qüestió, la jurisprudència constitucional ha tractat la primera part d'aquest precepte relativa al paper dels estudis de carreteres en

relació amb el planejament territorial i urbanístic. Els esmentats estudis serveixen per portar a terme el Pla estratègic de carreteres de l'Estat, el qual és l'instrument tècnic i jurídic de la política sectorial de carreteres, i ha de contenir les previsions i els objectius a complir i les prioritats en relació amb les carreteres estatals i els seus elements funcionals. Té, per tant, una funció de previsió o de planificació dels objectius de l'Administració en matèria de carreteres a mig termini (STC 112/2012, de 24 de maig, FJ 4).

És així que la Generalitat de Catalunya romandria supeditada, en la seva competència exclusiva en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, a aquesta aprovació definitiva de l'estudi de carreteres, i això perquè, tal com assegura la jurisprudència, no afecta a l'ordre constitucional de competències el fet que la vinculació del planejament urbanístic es produeixi mitjançant els estudis informatius de carreteres una vegada aprovats definitivament. Aquest posicionament del Tribunal Constitucional va quedar palès en afrontar aquesta jurisdicció el conflicte positiu de competències promogut per la Generalitat de Catalunya contra el Reglament general de carreteres (RD 1812/1994), en sancionar:

«una vez aprobado definitivamente el estudio informativo de la carretera, no cabe aceptar, en línea de principio, que el ulterior proyecto de construcción y el de trazado sean documentos aptos para producir una significativa alteración del trazado en tal forma aprobado, de donde se infiere que no concurre en los mencionados estudios informativos la nota de provisionalidad o indefinición que les asigna la Generalidad de Cataluña, y en la que hace especial hincapié para reprochar al art. 33.3 RGC el menoscabo de su competencia sobre urbanismo que se halla en la base del presente conflicto competencial.» (STC 151/2003, de 17 de juliol, FJ 6)

Per tant, un cop descartada la inconstitucionalitat o l'antiestatutarietat de la primera part del precepte, la referida a la prohibició, la qüestió principal a

dilucidar, a partir de la sol·licitud, se centra en la segona part, en la dicció: «[l]’incompliment [...] comportarà la nul·litat [...] de l’instrument d’ordenació». Així doncs, cal escatir, en especial, si l’abast i l’efecte que suposa l’aprovació definitiva d’un estudi de carreteres són respectuosos amb les competències de la Generalitat en matèria de territori i urbanisme (art. 149.1 i .5 EAC).

Pel que fa a l’abast, el Govern critica, d’una banda, que la nul·litat només faci referència als instruments d’ordenació, quan la prohibició, al seu parer, és aplicable a tot tipus d’instruments d’ordenació. Sobre aquest darrer punt, no ens sembla una apreciació correcta, ja que l’apartat 3 de l’article 16 refereix la prohibició a un conjunt d’instruments d’ordenació territorial (de modificació, de revisió, de desplegament i d’execució) i, consegüentment, aquest veto va lligat a la seva nul·litat, en paraules del precepte, a la «de l’instrument d’ordenació», el que s’hagi aprovat contravenint la prohibició, sigui del tipus que sigui.

De l’altra, també qüestiona que la «sanció de nul·litat», això és, l’efecte de la contravenció, no es limiti estrictament al fet que sigui incompatible amb l’estudi de carreteres aprovat, sinó que s’estengui «a tot l’instrument d’ordenació». Per tant, pot afectar aspectes que no formen part dels elements constitutius o adjacents a la carretera, sinó a altres matèries que no hi tenen a veure directament i que, per contra, caurien dins de la competència exclusiva de la Generalitat, bé d’ordenació del territori, bé d’urbanisme, o fins i tot d’altres competències, com ara medi ambient. Naturalment, si la Generalitat, en ús dels seus títols competencials, d’acord amb la Constitució i el respectiu Estatut d’autonomia, aprova un determinat instrument de planificació, aquest ha de ser vàlid en tot allò que no vulneri la competència de carreteres estatals reservada a l’Estat. Fóra desproporcionat i una extralimitació competencial que una infracció que afecta una part

delimitada del territori es projectés sobre tot l'instrument i l'anul·lés tot sencer.

D'aquesta manera, l'estudi de carreteres aprovat definitivament no pot perjudicar aquells instruments que hagin estat aprovats *secundum legem* i que no vinguin directament relacionats amb la regulació i gestió de la carretera corresponent i les seves zones de domini públic i protecció. El contrari seria no tenir en consideració un títol competencial corresponent a la Generalitat.

Sobre això, hem d'adduir la STC 65/1998, de 18 de març, en la qual, a banda de considerar la matèria de carreteres com a idònia per a la col·laboració entre les comunitats autònomes i l'Estat (FJ 11), com ja hem dit, afirmava també que, quan hi ha concurrència de competències sobre un mateix espai físic objecte de planejament territorial autonòmic i sobre el qual es projecta una carretera estatal, s'ha d'assegurar «la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa concurrencia», sense imposar «la subordinación de unos a otros» (FJ 14). En el cas que estem dictaminant, la resolució legal del supòsit concret de discrepància entre administracions mitjançant la nul·litat de ple dret implica una subordinació d'una administració a l'altra, la competent en matèria d'ordenació del territori i urbanisme a la de carreteres, sense preveure cap instrument de col·laboració que eviti les eventuais controvèrsies.

Conseqüentment, l'efecte de l'incompliment de la prohibició, és a dir, la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació, en no diferenciar allò que contradiu el que estableix un estudi de carreteres aprovat definitivament del que no contradiu, vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i urbanisme.

En conclusió, la redacció «[l]’incompliment de la prohibició anterior comporta la nul·litat de ple dret de l’instrument d’ordenació» vulnera l’article 149.1 i .5 EAC i no està emparat per l’article 149.1.24 CE.

B) L’apartat 4 de l’article 16 de la Llei posa en relació un estudi de carreteres aprovat només inicialment amb un instrument d’ordenació en tramitació. El precepte prescriu el següent:

«La regla establerta a l’apartat anterior també és aplicable als estudis informatius de carreteres aprovats inicialment, quan ja s’hagin sotmès a informació pública i sempre que el termini de suspensió de l’aprovació dels instruments d’ordenació territorial i urbanística no superi un any a comptar de la publicació de l’anunci de la informació al públic d’aquells estudis, o un any i sis mesos en els casos excepcionals en què així ho determini de manera motivada el Ministeri de Foment. Durant aquest termini, l’administració competent en matèria d’ordenació territorial o urbanística no pot atorgar noves classificacions i qualificacions als sòls afectats pels traçats i les actuacions de carreteres objecte de l’estudi informatiu corresponent, ni autoritzacions i llicències urbanístiques noves, llevat que s’hagi sol·licitat i obtingut l’informe favorable del Ministeri de Foment quan les actuacions preteses siguin compatibles amb les alternatives que s’hi estableixen, o es limitin a la mera conservació i manteniment del que existeix.»

Pel que fa als dubtes, el sol·licitant afirma que la previsió de l’article 16.4 «impedeix o condiciona l’exercici de la competència per part dels òrgans urbanístics sense comptar encara amb cap instrument sectorial aprovat vinculant per al planejament urbanístic».

Diu també que la suspensió per un any (o un any i sis mesos, si escau) d’autoritzacions i llicències, resultat d’instruments que no siguin compatibles amb els traçats i les actuacions d’una carretera, objecte d’un estudi

informatiu de carreteres aprovat inicialment i sotmès a informació pública, pot suposar una restricció injustificada del dret d'edificar.

Nogensmenys, afegeix el sol·licitant que la rigidesa de la prescripció «resulta atenuada» per la possibilitat de demanar i obtenir un informe favorable del Ministeri de Foment.

I clou el seu argumentari considerant que els estudis informatius de carreteres no poden resultar vinculants fins que es produeix la seva aprovació definitiva, sense que n'hi hagi prou amb l'aprovació inicial. A més, addiciona, «és evident que al llarg del tràmit d'informació pública poden produir-se alteracions significatives».

Aquest apartat quart de l'article 16 reitera en allò fonamental el que prescriu l'apartat tercer examinat abans. Tanmateix, hi ha també algunes diferències rellevants, degudes al distint moment processal que regulen. El precepte que suara dictaminem comença afirmant que «la regla establerta a l'apartat anterior també és aplicable» al present apartat. La dita regla de l'article 16.3 és doble: d'una banda, assenjala una prohibició i, de l'altra, hi connecta un determinat efecte. La prohibició és una mostra de la prevalença de l'estudi de carreteres respecte dels instruments de l'ordenació territorial i urbanística, que caracteritza tot l'article 16. No obstant això, mentre que l'estudi de carreteres de l'article 16.3 està aprovat de forma definitiva, el de l'article 16.4 només està aprovat inicialment i, per tant, pot ser subjecte a canvis i alteracions en el decurs de l'expedient d'informació pública i, si s'escau, a causa del tràmit d'avaluació ambiental.

Així, l'apartat quart mostra una major interinitat que l'apartat precedent, i aquesta és una diferència cabdal, com assenjala la jurisprudència citada abans. En particular, la STC 151/2003 (FJ 6) subratllava que un estudi de carreteres definitiu no gaudia de la nota de provisionalitat i d'indefinició. Per

contra, el mandat legal que aquí estem dictaminant, en tant que aprovació inicial, sí que disposa dels trets característics esmentats, per la qual cosa està limitant la competència de la Generalitat de Catalunya reconeguda a l'article 149 EAC. La desproporció i la intromissió competencial de l'Estat esdevenen ara agreujades pel fet que l'estudi no gaudeix de caràcter definitiu, per la qual cosa, pel que fa a l'article 16.4, tant la prohibició com l'efecte del seu incompliment són una ingerència a les competències de la Generalitat.

Ultra això, el precepte estableix un sistema de suspensions i la intervenció del Ministeri de Foment, que tampoc preveu l'apartat 3 de l'article 16. Sobre aquest darrer aspecte, haver sol·licitat i obtingut l'informe favorable d'aquest Ministeri no és innocu als efectes del judici de constitucionalitat i d'estatutarietat. Si la competència controvertida correspon a la Generalitat, no li cal l'informe del Ministeri, per la qual cosa és contradictori el que al·lega el sol·licitant en el sentit que la rigidesa del precepte resulta atenuada per la possibilitat de demanar i obtenir l'informe favorable del Ministeri de Foment. La Generalitat directament és qui hauria de decidir sobre l'afectació, d'acord amb els traçats previstos per l'Estat. La informació necessària per decidir sobre ordenació del territori o urbanisme li ha de facilitar el Ministeri, en virtut del deure d'auxili i col·laboració entre administracions. En tot cas, es tracta de l'exercici d'una competència executiva que l'Estatut, apartats 1 i 5 de l'article 149, ha permès assumir a la Generalitat.

En conclusió, l'apartat 4 de l'article 16 de la Llei 37/2015 vulnera l'article 149 EAC i no té emparament en l'article 149.1.24 CE.

C) L'apartat 6 de l'article 16 de la Llei relaciona un instrument autonòmic d'ordenació iniciat amb unes carreteres estatals executades. Aquest precepte diu:

«Un cop acordada la redacció, revisió, modificació o adaptació de qualsevol instrument de planificació, desenvolupament o gestió territorial, urbanística, o de protecció mediambiental, que pugui afectar, directament o indirectament, les carreteres de l'Estat, o els seus elements funcionals, perquè està dins de la seva zona d'influència, i independentment de la seva distància amb aquestes, l'òrgan competent per aprovar inicialment l'instrument corresponent ho ha de posar en coneixement del Ministeri de Foment, abans de l'aprovació inicial esmentada, per tal que aquest emeti un informe comprensiu de les consideracions que consideri convenients per a la protecció del domini públic. La mateixa regla és aplicable també a l'inici de la tramitació de les llicències que s'hagin de concedir en absència dels instruments esmentats. S'ha de definir per reglament la zona d'influència de les carreteres de l'Estat.

El Ministeri de Foment disposa d'un termini de tres mesos per emetre el seu informe, que és vinculant pel que fa a les possibles afeccions a la Xarxa de Carreteres de l'Estat. Si, un cop transcorregut el termini esmentat, no s'ha evacuat l'informe, s'entén que és conforme amb l'instrument de què es tracti, a l'efecte de poder continuar amb la seva tramitació. Les determinacions urbanístiques que puguin derivar d'una eventual aprovació definitiva d'aquell informe que afectin el domini, o el servei públic de titularitat estatal, són nul·les de ple dret. També és nul de ple dret qualsevol dels instruments que esmenta aquest apartat en la tramitació dels quals s'hagi omès la petició de l'informe preceptiu del Ministeri de Foment, així com quan siguin aprovats abans que transcorri el termini de què disposa el departament esmentat per evacuar-lo i, en absència d'aquest, quan menyscabin, alterin o perjudiquin l'explotació adequada de les carreteres de l'Estat.»

En tractar aquest apartat de la Llei, el sol·licitant qüestiona la nova «zona d'influència» que s'hi preveu. En aquest sentit, manifesta que la Llei, en els articles 28 a 33, ja preveu les mesures de les zones de protecció de les carreteres estatals, que tenen per objecte, precisament, la protecció del domini públic i del bon ús de les infraestructures, de manera que és excessiva l'exigència de sol·licitar informe al Ministeri de Foment en relació amb les actuacions a realitzar «dins d'una eventual zona d'influència de la

carretera encara més àmplia, l'objecte, règim i abast de la qual no es configuren a nivell legal».

També assenyala que «la remissió totalment "en blanc" que es fa a la determinació reglamentària d'una "zona d'influència" de les carreteres estatals sense aportar cap criteri sobre això resulta contrària al principi de legalitat de l'article 33 CE, en poder afectar negativament el dret dels propietaris veïns o propers de la carretera».

Finalment, pel que fa a la nul·litat de ple dret dels instruments urbanístics com a conseqüència de l'omissió de l'informe o que no es respecti el termini d'emissió, el peticionari conclou que, per tal com s'estén per a tot l'instrument urbanístic, pot «incidir sobre eventuais determinacions, establertes en exercici de competències autonòmiques, que resulten completament alienes a la competència estatal en matèria d'obres públiques d'interès general».

I clou l'argumentació dient que la nul·litat de ple dret dels instruments urbanístics hauria de quedar limitada a allò que es refereixi de forma directa a possibles afeccions a la Xarxa de Carreteres de l'Estat, és a dir, només en allò que alteri o perjudiqui l'adequada explotació de les carreteres estatals.

Com a qüestió prèvia a l'anàlisi del precepte, pot ser d'utilitat fer una breu menció de la regulació normativa del domini públic viari i la seva protecció.

La Llei 37/2015, en el seu capítol III, que porta per rúbrica «Ús i defensa de les carreteres», quan parla de les limitacions a la propietat, regula les zones de protecció de la carretera, que són: les zones de domini públic, de servitud, d'afectació i de limitació de l'edificabilitat. En aquestes zones «no es poden fer obres o instal·lacions ni es permeten més usos o serveis que els que siguin compatibles amb la seguretat viària i amb les previsions i

l'exploració adequada de la carretera» (art. 28.1). També s'hi inclou la prohibició de fer publicitat a qualsevol lloc que sigui visible des de les calçades de la carretera, i en general qualsevol anunci que pugui captar l'atenció dels conductors que hi circulen. Per la seva banda, el Reial decret 1812/1994 (Reglament general de carreteres), declarat vigent a la disposició final primera, apartat 1, de la mateixa Llei 37/2015, coincideix en línies generals amb les mateixes zones de protecció.

Per tant, pel que fa concretament a la configuració de la «zona d'influència» de les carreteres de l'Estat, la Llei examinada no en diu res, llevat de l'advertiment que aquesta «s'ha de definir per reglament»; és a dir, ha optat pel mateix criteri de concreció reglamentària que, en el seu moment, va fer, respecte de la delimitació de les àrees d'influència de les autopistes, el Reial decret 597/1999, de 16 d'abril, que va introduir una disposició addicional desena en el Reglament general de carreteres esmentat.

Ens trobem, doncs, en primer lloc, davant d'una previsió que no pot aplicar-se immediatament perquè la determinació del contingut i l'abast de la zona d'influència es difereix a un futur reglament, però que, a la vegada, és el fonament de l'obligació de sol·licitud d'informe per part de l'òrgan competent per aprovar un instrument de planificació, desenvolupament o gestió territorial, urbanística o de protecció mediambiental, en la mesura que s'hi poden afectar directament o indirecta les carreteres. I, eventualment, pot suposar també una limitació als propietaris de terrenys que es trobin en aquesta zona.

Sobre la remissió en blanc al reglament, que efectua el precepte, i la possible vulneració de la reserva de llei de l'article 33 CE al·legades pel sol·licitant, pel que fa a la concreta matèria del dret de propietat, podem recordar la STC 141/2014, d'11 de setembre, que, per la seva claredat, reproduïm literalment:

«Este Tribunal ha tenido ya ocasión de aclarar que, si bien la regulación del derecho de propiedad está sometida a la reserva de ley consagrada en el art. 53.1 CE, “resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración ‘de acuerdo con las leyes’ cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla”. El contenido de la reserva de ley veda así “toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3). La regulación contenida en el art. 23.1 a) no infringe esta doctrina, pues la llamada al reglamento se hace tras enunciar el criterio tanto de la valoración del terreno como de la posibilidad de corrección del mismo al alza, estableciendo el tipo de factor al que puede responder esa corrección y los límites de la misma.» (FJ 9)

D’aquesta manera, aplicant aquestes consideracions a la regulació del domini públic viari, cal dir que el legislador estatal, de manera proporcionada i d’acord amb l’article 149.1.24 CE, està habilitat per establir una zona d’influència de la carretera estatal, tot i que, en aquest cas, l’article 16.6 de la Llei no fixa cap mena de pauta ni criteri per orientar la col·laboració reglamentària. Això anterior, tot i ser criticable per la indeterminació que suposa, no pot ser titllat, a priori, de contrari a l’article 33 CE. Caldrà esperar a la regulació continguda en el Reglament per saber si el que s’està abordant és una regulació completa d’una zona de protecció de la carretera addicional i més àmplia de les ja existents, amb la consegüent afectació als usos i limitacions de la propietat que pugui estar vedada al Reglament sense una determinació legislativa prèvia.

Dit això, tractarem seguidament, des del punt de vista de la possible contravenció de les competències de la Generalitat ex article 149 EAC, la previsió que fa el precepte de la necessitat d'un informe vinculant emès pel Ministeri de Foment sobre els instruments de planificació que «pugui[n] afectar, directament o indirectament, les carreteres de l'Estat o els seus elements funcionals» perquè estan dins aquesta zona d'influència. Analitzarem, en aquest cas, dos aspectes. D'una banda, la seva exigència, i, de l'altra, els efectes de nul·litat de ple dret que provoca sobre els instruments d'ordenació territorial, urbanística o protecció ambiental la seva omissió o el no-esgotament de termini per evacuar-lo.

Respecte de la primera qüestió, podem apuntar que aquest Consell s'ha mostrat contrari a la consideració d'aquest tipus d'instrument com a mitjà de col·laboració perquè, en el cas concret que s'examinava, «els tràmits que preveu actuen, més aviat, com un mitjà de control d'una part sobre l'altra, desplaçant la correlativa competència de les comunitats autònomes i desapoderant-les de la seva capacitat de decisió, que es trasllada a l'autor de l'informe» (DCGE 22/2014, de 3 de novembre).

Per contra, cal recordar que el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat també expressament sobre la conformitat amb l'ordre de distribució de competències d'aquest tipus d'instrument en matèria de carreteres, en ocasió de l'anàlisi de l'article 10.2 de la Llei 25/1988, que tenia una redacció molt similar a la del precepte que ara examinem. En efecte, el Tribunal considera l'informe vinculant com un mecanisme constitucionalment adequat a la finalitat d'articular l'exercici ordenat de les competències que concorren sobre l'espai físic en el qual coincideixen la carretera estatal i el territori objecte de planejament. No obstant això, els suggeriments que s'hi facin, que han d'incloure la determinació de criteris flexibles que no imposin solucions urbanístiques concretes i que han de ser atesos, s'han d'orientar

exclusivament «al fin de la mayor explotación y defensa de la carretera estatal» (STC 65/1998, FJ 14). Per bé que això anterior «no excluye la utilización de todos los mecanismos previstos en la legislación que permitan llegar a una solución concertada de las posibles discrepancias» (ídem).

En aquest sentit, en la mesura que, tal com preveu el precepte, el contingut de l'informe es refereix exclusivament a les indicacions per a la «protecció del domini públic» i limita la seva eficàcia vinculant a les possibles afectacions a la Xarxa de Carreteres de l'Estat, considerem que és respectuós amb les competències de la Generalitat de l'article 149 EAC.

Com hem dit, la segona qüestió a tractar és l'efecte de nul·litat de ple dret que l'omissió de petició d'aquest informe o el no-esgotament de termini per evacuar-lo provoca sobre els esmentats instruments d'ordenació. Tot i que en aquest àmbit concret s'hauria pogut arbitrar un mecanisme específic per arribar a una solució menys invasiva de l'esfera competencial autonòmica, la solució que adopta la Llei es troba en consonància amb la consideració dels plans territorials i urbanístics com a norma de caràcter general i no com a acte administratiu, per la qual cosa l'absència d'aquest tràmit previst en la Llei de carreteres porta aparellada la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació, d'acord amb l'article 62.2 de la Llei 30/1992 (en aquest sentit, STS de 28 d'octubre de 2009).

Finalment, la previsió de la nul·litat de ple dret de «les determinacions urbanístiques que puguin derivar d'una eventual aprovació definitiva d'aquell *informe* [s'ha d'entendre que aquesta redacció és errònia i que es refereix a l'*instrument d'ordenació*, d'acord amb la versió castellana de la Llei], que afectin el domini o el servei públic de titularitat estatal», en la mesura que es troba circumscrita a aquest àmbit i que no afecta tot l'instrument d'ordenació, es pot considerar que és respectuosa amb les competències de la Generalitat.

En conclusió, l'apartat 6 de l'article 16 de la Llei 37/2015 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'article 4.8.c de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres vulnera les competències de la Generalitat dels articles 140 i 148 EAC i no troba empara en l'article 149.1.24 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat 3 de l'article 16 de la Llei 37/2015, en l'expressió «L'incompliment de la prohibició anterior comporta la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació», i l'apartat 4 del mateix article vulneren l'article 149 EAC i no troben empara en l'article 149.1.24 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La resta de preceptes sol·licitats de la Llei 37/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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