



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 22/2015, de 17 de desembre, sobre la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres

Conclusions del Dictamen:

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.

L'article 4, apartat 8, lletra c, fa referència a la modificació de la Xarxa de Carreteres de l'Estat per incorporació de carreteres la titularitat de les quals correspongui a altres administracions públiques.

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 37/2015. 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 autonòmiques, ha de preveure la intervenció d'aquestes a través dels corresponents mecanismes de cooperació i, si s'escau, de coordinació.

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, de 18 de març, FJ 11, o 112/2012, de 24 de maig, FJ 5).

El Tribunal Constitucional, en la STC 168/2009, de 9 de juliol, FJ 5, va reconèixer 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».

La lletra c de l'article 4.8, 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. Cal fer esment que la disposició addicional tercera, que obliga el Ministeri de Foment a promoure acords per transferir a l'administració que correspongui les carreteres o els trams que, tot i ser de titularitat de l'Estat, no compleixin els requisits precisos per formar part de la Xarxa de Carreteres de l'Estat, està dirigida només a la desintegració de trams i/o carreteres però no a la integració.

En conseqüència, la lletra c de l'article 4.8 de la Llei 37/2015 vulnera les competències de la Generalitat dels articles 140 i 148 EAC i no troba empara en l'article 149.1.24 CE.

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.*

L'article 16 de la Llei 37/2015 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.

L'article 16, apartat 3, vincula un estudi de carreteres aprovat definitivament amb una proposta d'un instrument d'ordenació.

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 general de l'Estat en matèria de carreteres a mig termini (STC 112/2012, 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 (STC 151/2003, de 17 de juliol, FJ 6).

Un cop descartada la inconstitucionalitat o l'antiestatutarietat de la primera part de l'article 16.3 referida a la prohibició d'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, la qüestió principal a dilucidar se centra en la dicció: «[l']incompliment de la prohibició anterior comporta la nul·litat de ple dret de l'instrument d'ordenació».

La STC 65/1998 afirmava 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 del precepte examinat, 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.

Consegüentment, 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.

L'article 16, apartat 4, posa en relació un estudi de carreteres aprovat només inicialment amb un instrument d'ordenació en tramitació.

Aquest apartat reitera en allò fonamental el que prescriu l'apartat tercer de l'article 16 examinat abans. Tanmateix, hi ha també algunes diferències rellevants, degudes al distint moment

processal que regulen. El precepte ara dictaminat 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, assenyala 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 assenyala 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'indefinió. Per contra, el mandat legal ara dictaminat, 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 esdevé ara agreujada 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. 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.

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.

L'article 4.2 de la Llei 37/2015, relatiu a les carreteres i a la Xarxa de Carreteres de l'Estat, dedica el seu segon paràgraf a la denominació de les carreteres.

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 la denominació s'ha 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.

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, es troben 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.

Quant al paràgraf tercer de l'article 4.2, relatiu a la senyalització, en tant que determina una retolació, s'incardina 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).

En la mesura que el precepte examinat 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.

En conseqüència, l'article 4.2, paràgrafs segon i tercer de la Llei 37/2015, és constitucional i no vulnera l'article 140.5 EAC.

L'article 4, apartat 8, lletra b, de la Llei 37/2015 fa referència a la modificació de la Xarxa de Carreteres de l'Estat per cessió a altres administracions públiques.

Si atenim a la dicció de la lletra *b* de l'article 4.8, interpretada conjuntament amb la disposició addicional tercera (que obliga el Ministeri de Foment a promoure acords per transferir a l'administració que correspongui les carreteres o els trams que, tot i ser de titularitat de l'Estat, no compleixin els requisits precisos per formar part de la Xarxa de Carreteres de l'Estat), 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.

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.

L'article 7.3 fa referència al Pla estratègic de les carreteres de l'Estat de la Llei 37/2015, i, en particular, a la seva aprovació i modificació.

Cal 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).

En conseqüència, en preveure el precepte dictaminat que cal fer oïment de les administracions autonòmiques, entre d'altres, 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 l'anterior, l'article 7.3 de la Llei 37/2015 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

L'apartat 6 de l'article 16 de la Llei 37/2015 relaciona un instrument autonòmic d'ordenació iniciat amb unes carreteres estatals executades.

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'avertiment que aquesta «s'ha de definir per reglament».

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, aplicant les consideracions recollides en la STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 9, 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.

Des del punt de vista de la possible contravençió 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, cal apuntar que el Consell s'ha mostrat contrari a la consideració de l'informe vinculant 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, tot 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, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat 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 examinat.

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, es considera que és respectuós amb les competències de la Generalitat de l'article 149 EAC.

Quant a 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, 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.