

tarios para todos los productos de origen animal importados de países extracomunitarios por vía marítima o aérea.

En definitiva, la exposición precedente pone de manifiesto que no cabe entender quebrantado el principio de legalidad tributaria por el artículo 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre. En consecuencia, la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de ser desestimada.

7. Sin perjuicio de la exposición precedente, en la que se expresa cuál sea la *ratio* de la desestimación de la cuestión planteada, es oportuno señalar que tal conclusión resulta confirmada por un dato ciertamente revelador en la materia que nos ocupa, no aludido por el Auto de planteamiento de la cuestión ni por las partes intervinientes en el presente proceso, al que nos referimos a continuación. Un año después de promulgada la Ley 22/1993 se promulga la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, Ley que en su art. 27 regula las «Tasas por controles de sanidad exterior realizados a carnes y productos de origen animal de países no comunitarios» con sus elementos esenciales (hecho imponible, devengo, sujetos pasivos, exenciones y cuantías). Dicha Ley establece en el concreto apartado 6.1.2.L del citado artículo 27 la tasa correspondiente a «miel y productos apícolas», y el mismo artículo 27 en su apartado diez procede a la derogación expresa de la «Sección 4.ª de los «Derechos sanitarios sobre tráfico marítimo y aéreo» de las tasas por servicios sanitarios, convalidados por Decreto 474/1960, de 10 de marzo», o sea, de la normativa preconstitucional reguladora de la prestación patrimonial pública aquí objeto de atención.

Del mismo modo, dos años más tarde, por Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, vuelven a regularse íntegramente, y de un modo prácticamente idéntico, las mismas tasas (art. 28), excepto en la cuantía, que sufre el pertinente incremento (art. 28.6.1.4.f). Esta Ley deroga también otro concepto de las tasas por servicios sanitarios convalidados por el Decreto 474/1960 (en este caso «el concepto 2, de la Sección 1.ª, Derechos Sanitarios sobre Tráfico Marítimo y Aéreo») que, si bien no afecta al objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, sirve para confirmar, ad abundantiam, la conclusión alcanzada, según lo que a continuación se razona.

Ciertamente dichas leyes no son de aplicación al presente caso, pues son posteriores a los hechos objeto de devengo en la causa de la que trae su origen la presente cuestión de inconstitucionalidad. Ahora bien, es de interés señalar que, siendo de diciembre de 1994 el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo y de 11 de enero de 1995 el Auto que suspende la ejecutividad de los acuerdos impugnados del Tribunal Económico-Administrativo, en este último mes, enero de 1995, ya estaba vigente la primera de las Leyes que se acaban de citar, la 42/1994, en la que se plasmaba tanto la nueva regulación íntegra de la tasa aquí en cuestión como la derogación expresa de la concreta sección del Decreto 474/1960 que concernía a la misma. Y cuando se promueve la presente cuestión de inconstitucionalidad, también se había producido ya la nueva regulación citada de 1996, que vuelve a contener la regulación de la tasa que aquí interesa.

La promulgación de dichas normas evidencia que cuando el legislador quiso establecer un nuevo régimen legal de la prestación patrimonial pública que nos interesa así lo hizo, mostrando inequívocamente su voluntad en tal sentido mediante una nueva regulación de los elementos esenciales de la misma y sobre todo —en lo que aquí más importa— derogando de forma expresa el régimen preconstitucional anterior (art. 27 citado de

la Ley 42/1994). En consecuencia, en tanto no tuvo lugar esta innovación del ordenamiento afectante al objeto del litigio, había de considerarse vigente dicho régimen en la medida en que a él se remitía el cuestionado art. 11 de la Ley 22/1993.

Se reitera, en definitiva, la conclusión ya expresada de que el art. 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, no contraviene lo dispuesto en los arts. 31.3 y 133.1 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

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

Dada en Madrid, a quince de julio de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

16125 *Pleno. Sentencia 151/2003, de 17 de julio de 2003. Conflicto positivo de competencia 508/95. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al art. 33.3 del Reglamento general de carreteras aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre.*

Competencias sobre urbanismo y obras públicas: adaptación del planeamiento urbanístico a los estudios informativos de carreteras estatales.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 508/95, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Xavier Estrillo i Gutiérrez, frente al art. 33.3 del Reglamento general de carreteras aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre. Ha comparecido y formula alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don

Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 16 de febrero de 1995, el Letrado de la Generalidad de Cataluña presenta en el Registro General del Tribunal Constitucional el escrito de planteamiento de conflicto positivo de competencia contra el art. 33.3 del Reglamento general de carreteras (en adelante, RGC), aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre. En dicho escrito se sostiene cuanto a continuación se indica:

a) El Letrado del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña comienza su alegato manifestando que dicho Consejo de Gobierno acordó con fecha 16 de noviembre de 1994 requerir de incompetencia al Gobierno del Estado para que derogara o diera nueva redacción a los arts. 33.3 y 101 a) RGC. El Consejo de Ministros contestó a dicho requerimiento mediante Acuerdo adoptado el día 13 de enero de 1995, dando satisfacción con su interpretación del art. 101 a) RGC a lo planteado por la Generalidad en relación con este precepto en el requerimiento aludido.

En cambio la respuesta del Gobierno a lo expuesto por la Generalidad de Cataluña respecto del art. 33.3 resulta insatisfactoria, razón por la cual, de acuerdo con el art. 63.5 LOTC, se plantea el presente conflicto positivo de competencia.

b) A continuación la representación procesal de la Comunidad Autónoma señala que el art. 33.3 RGC, que dispone que la aprobación definitiva de los estudios informativos de nuevas carreteras estatales o variantes resulta vinculante para el planeamiento urbanístico, no es respetuoso con el orden constitucional de competencias y vulnera las competencias de la Generalidad en materia urbanística.

En este caso la competencia del Estado en materia de carreteras, al no figurar esta materia en el listado del art. 149.1 CE, debe entenderse circunscrita a aquellas carreteras que, a pesar de estar situadas en territorio catalán, no han quedado bajo la competencia de la Generalidad de acuerdo con lo previsto en el art. 9.14 EAC. En todo caso no es la competencia en materia de carreteras la que resulta controvertida, sino la de «urbanismo», competencia autonómica de carácter exclusivo de acuerdo con el art. 9.9 EAC.

Como punto de partida debe tenerse en cuenta la doctrina contenida en la STC 56/1986, donde se afirma que el planeamiento urbanístico forma parte del Ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes del Estado, lo que implica que el Estado, en principio, haya de ajustar los actos que pretenda realizar en ejercicio de sus competencias a los planes territoriales existentes, salvo cuando ello no sea posible y existan motivos de urgencia o de interés público excepcional que exijan no respetar el planeamiento establecido.

Partiendo de esta doctrina se habrán de buscar y aplicar los mecanismos de coordinación e integración entre las dos competencias concurrentes, pero no dar lugar a la absorción de las competencias de la Generalidad, dejándolas sin contenido, como ocurre en esta ocasión.

c) A continuación el Letrado de la Comunidad Autónoma examina el artículo recurrido, que dispone lo siguiente:

«Con ocasión de las revisiones de los instrumentos de planeamiento urbanístico, o en los casos en que se apruebe un tipo de instrumento distinto al anteriormente vigente, se incluirán las nuevas carreteras o variantes contenidas en estudios aprobados definitivamente».

Para valorar el alcance de este precepto hay que examinarlo a partir de su localización sistemática en el RGC. El art. 33 de este Reglamento se titula «normas especiales para la aprobación de estudios informativos», que se incluye en el capítulo II del mismo, referente a la «aprobación de estudios y proyectos».

El art. 33.3 debe entenderse, pues, referido a los «estudios informativos» de carreteras, figura cuyas características y contenido se explicitan en el art. 25 RGC, y que es distinta de los «proyectos de carreteras», regulados en los arts. 27 y 18 del propio Reglamento.

La figura del «estudio informativo» se regula en el art. 7.1 de la Ley de carreteras (en adelante, LCarr), reproducido por el art. 22.1 RGC, que distingue entre diversos tipos de «estudios» de carreteras en atención a su finalidad. Así el estudio informativo «consiste en la definición en líneas generales del trazado de la carretera, a efectos de que pueda servir de base al expediente de información pública que se incoe en su caso». El desarrollo reglamentario de este art. 7.1 LCarr, realizado por el art. 25 RGC, es suficientemente explícito al establecer que el estudio informativo constará de memoria con sus anexos y planos, que comprenderán «la definición en líneas generales, tanto geográficas como funcionales, de todas las opciones de trazado estudiadas». Ello quiere decir que el «estudio informativo» de la carretera refleja sólo la concepción global de su trazado, en orden al preceptivo trámite de sometimiento a información pública, pero no el trazado concreto y detallado que seguirá.

Es también significativo que nada se indique respecto de la escala en que deben figurar los planos de estos «estudios», a diferencia de lo que ocurre con los «anteproyectos», que constituyen la figura posterior de superior concreción, según el art. 26 RGC, que debe incluir planes de trazado a escala no menor de 1/5000. Es decir, los planes detallados no se exigen a los «estudios informativos», pues el trazado definitivo no está aún decidido.

En conclusión, según el Letrado de la Generalidad de Cataluña, la previsión normativa del art. 33.3 RGC de que los «estudios» de carreteras puedan resultar vinculantes para el planeamiento urbanístico vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de «urbanismo», pues tal vinculación no puede producirse cuando el trazado de la carretera no se ha concretado. Solamente la aprobación definitiva del «proyecto de trazado» de carreteras estatales puede aportar datos y elementos que deban ser incluidos en el planeamiento urbanístico, puesto que a través de esta figura queda claramente definido el trazado proyectado y determinarse el terreno a ocupar por la vía y sus elementos funcionales (art. 7.1 LCarr y 28 RGC).

d) A continuación el Letrado de la Generalidad de Cataluña se refiere a la articulación entre la competencia estatal sobre carreteras y la competencia autonómica sobre urbanismo, haciendo notar que el precepto recurrido, art. 33.3 RGC, constituye la aportación reglamentaria al desarrollo del art. 10 LCarr, puesto que el art. 33.1 y 2 RGC es textual reproducción del art. 10.1 y 3 de dicha Ley. Esta aportación reglamentaria no desarrolla ni aplica lo previsto en el precepto legal, sino que, por el contrario, va más allá, vulnerando a un tiempo el principio de legalidad y el orden competencial.

Ello se constata porque el art. 10.1 LCarr, reproducido por el art. 33.1 RGC, establece un procedimiento de articulación entre la competencia estatal sobre las carreteras cuyo itinerario supere el territorio autonómico y la competencia de la Comunidad Autónoma sobre el urbanismo para los casos de construcción de carreteras estatales o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población afectados. El procedimiento se inicia con la remisión del «estudio informativo» a las Comunidades Autónomas y enti-

dades locales afectadas, las cuales habrán de pronunciarse en el plazo de un mes sobre el trazado propuesto. En caso de disconformidad motivada, el expediente habrá de elevarse al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar o no el «proyecto». Si la decisión fuere afirmativa, procederá la revisión o modificación del planeamiento urbanístico afectado para acomodarse a «las determinaciones del proyecto».

De igual modo opera el art. 10.3 LCarr, reproducido por el art. 33.2 RGC, para los casos en que los municipios afectados carecieran de planeamiento urbanístico aprobado.

El Letrado de la Generalidad de Cataluña insiste a continuación en destacar la diferencia existente entre el «estudio informativo» y el «proyecto», de manera que el mecanismo de articulación competencial diseñado por el legislador se inicia con la figura del «estudio informativo», pero su conclusión se refiere al «proyecto», de modo que en caso de disconformidad motivada lo que resulta vinculante para el urbanismo serán las «determinaciones del proyecto» una vez haya sido aprobado. Es necesario distinguir, pues, entre dos momentos distintos en el proceso de articulación de competencias: en el primero se confronta el trazado previsto en el «estudio informativo», relativo a las «líneas generales tanto geográficas como funcionales», con los intereses autonómicos y locales, y la decisión se atribuye al Consejo de Ministros; en el segundo se vincula al planeamiento urbanístico a las determinaciones del «proyecto» («que identifica y define claramente el trazado»). Es evidente que sólo la concreción propia del «proyecto» permite que sus determinaciones sean vinculantes para el urbanismo.

En cambio en el art. 33.3 RGC nada se dispone sobre la necesaria articulación de competencias distintas en el mismo espacio físico, sino que establece directamente la prevalencia de la competencia estatal sobre la urbanística, con el efecto de que la vinculación urbanística se impone cuando aún no existe el necesario nivel de concreción ni se han resuelto los motivos de disconformidad presentados por los órganos urbanísticos competentes.

Esta regulación reglamentaria, no sólo resulta contraria a las previsiones legales, sino que perjudica a la Comunidad Autónoma al romper el sistema establecido por el legislador para integrar las competencias estatal y autonómica implicadas.

El supuesto regulado por el precepto impugnado es, en opinión del representante procesal de la Generalidad de Cataluña, en todo semejante al planteado por el art. 103.2 del Reglamento de costas, que el Tribunal Constitucional declaró nulo en su STC 198/1991, FJ 4-C-b, siendo aplicable aquí esta doctrina.

Desde otra perspectiva dicha representación procesal también señala que, a efectos expropiatorios, la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos afectados por nuevas carreteras estatales o variantes viene condicionada por la aprobación del proyecto correspondiente (art. 8 LCarr y art. 36 RGC), sin que quepa atribuir esa virtualidad a la aprobación definitiva de los estudios informativos, ni deducir otra cosa del art. 32.5 RGC, dada la remisión del mismo a los arts. 8 LCarr y 36 RGC.

Por último el Letrado de la Generalidad señala que la reivindicación sostenida en este proceso está en concordancia con los mecanismos de integración de competencias contenidas en el art. 12.2 y 3 de la Ley catalana 7/1993, de carreteras, que, siguiendo el modelo de la ley estatal de carreteras, optó porque sólo los «proyectos de trazado» de carreteras, que desde su aprobación son inmediatamente ejecutivos, prevalecieran sobre las determinaciones del planeamiento.

Por todo lo expuesto se solicita del Tribunal que declare que el art. 33.3 RGC vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña.

2. Por providencia de la Sección Tercera de 1 de marzo de 1995, se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, al objeto de que en el plazo de veinte días formule las alegaciones que considere pertinentes, así como comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el precepto litigioso, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la resolución del conflicto. Por último también se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. Mediante escrito registrado el día 8 de marzo de 1995 el Abogado del Estado comparece en este procedimiento y solicita una prórroga por el máximo legal para formular sus alegaciones.

4. Por providencia de 28 de marzo de 1995, la Sección Tercera acuerda tener por personado al Abogado del Estado y le concede una prórroga de diez días para presentar sus alegaciones.

5. El día 7 de abril de 1995 el Abogado del Estado registra en el Tribunal su escrito de alegaciones en el que aduce lo que a continuación se expone:

a) Este conflicto positivo de competencia se ciñe a uno solo de los dos extremos incluidos en el previo requerimiento de incompetencia, puesto que la Generalidad de Cataluña ha aceptado y considerado satisfactoria la respuesta dada por el Gobierno acerca del art. 101 a) RGC.

El Abogado del Estado manifiesta también que la respuesta del Gobierno relativa al art. 33.3 del mismo Reglamento era igualmente satisfactoria y pudiera haber evitado este conflicto, pues considera que la misma disipa cualquier duda sobre la posible sustracción o vulneración de competencias autonómicas.

b) La argumentación de la Generalidad de Cataluña parece descansar, según el Abogado del Estado, en la consideración de que los estudios informativos, por su falta de concreción, no son figuras aptas para vincular el planeamiento urbanístico, ya que se trata de una figura que «prepara la correspondiente información pública» (pág. 3 del requerimiento y 8 de la demanda) y está sometida a «las posibles modificaciones que resulten del trámite de información pública» (pág. 3 del requerimiento).

Si esto fuera así, es decir, si el artículo impugnado pretendiera que un estudio informativo, sin los trámites del art. 10.1 LCarr, es decir, sin previa información de los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, vinculara a los planes de urbanismo, nos encontraríamos, no sólo ante una invasión competencial, sino, sobre todo, ante una vulneración de la propia Ley estatal por parte del Reglamento, según argumenta la demanda.

Sin embargo a juicio del Abogado del Estado no se produce esa ilegalidad, pues, según contestó el Gobierno, la vinculación del planeamiento sólo se produce después de la aprobación definitiva del estudio informativo (y no de otro tipo de estudio), lo que implica el pleno respeto al art. 10.1 LCarr, que se refiere a los estudios informativos.

De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto impugnado los estudios informativos deben contener, entre otros documentos, la «definición en líneas generales, tanto geográficas como funcionales, de todas las opciones de trazado estudiadas» y, finalmente, la «se-

lección de la opción más recomendable» [art. 25.1 b) y e) RGC]. Tales documentos, una vez realizada su aprobación provisional, habrán de someterse al trámite de información pública, tras lo cual, y a la vista de las alegaciones realizadas, se procederá a su aprobación definitiva, confirmando o modificando aquella opción y quedando establecido el trazado definitivo, lo que determinará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes a efectos de expropiación forzosa, ocupación temporal o servidumbres (arts. 32, 34, 35 y 36 RGC).

Por consiguiente del examen de esta normativa se deduce claramente que los estudios informativos, una vez aprobados definitivamente, no pueden ser objeto de variación que afecte significativamente al trazado propuesto, por lo que no se aprecia su pretendida provisionalidad, pudiendo por ello vincular al planeamiento urbanístico.

Ocurre, simplemente, sigue diciendo el Abogado del Estado, que el Reglamento General de Carreteras se refiere indistintamente a la aprobación de estudios y proyectos; y que, tras los trámites obligados del art. 10.1 LCarr, reproducido por el art. 39.1 RGC, que supone la intervención de las Comunidades Autónomas, se procede a la aprobación definitiva del estudio, de modo que el posterior proyecto no supone nada nuevo en cuanto a las opciones adoptadas. En definitiva no se produce sustracción alguna de las competencias autonómicas, pues el artículo impugnado no soslaya la tramitación prevista en el art. 33.1 RGC y en el art. 10.1 LCarr.

Por todo lo expuesto el Abogado del Estado termina su escrito solicitando que el Tribunal dicte Sentencia declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida.

6. Por providencia de 15 de julio de 2003 se señaló para votación y fallo de la presente Sentencia el día 17 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Generalidad de Cataluña promueve el presente conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por entender que el art. 33.3 del Reglamento general de carreteras aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, menoscaba la competencia exclusiva de Cataluña en materia de urbanismo, reconocida por el art. 9.9 de su Estatuto de Autonomía (en adelante, EAC), imponiéndole, con ocasión de elaborar y aprobar determinadas alteraciones del planeamiento urbanístico (revisión y sustitución de un instrumento de planeamiento por otro de diverso tipo), la inclusión en dicho planeamiento de nuevas carreteras estatales o variantes, y ello, no con base en la aprobación por la Administración estatal de proyectos de construcción de tales carreteras, sino en virtud de la simple existencia de estudios de carreteras aprobados definitivamente.

El conflicto competencial con el concreto objeto antes descrito presentaba, en la fase previa del requerimiento de incompetencia al Gobierno, un objeto más amplio, dado que la lesión o menoscabo del orden constitucional y estatutario de competencias se extendía al art. 10.1 a) del mencionado Reglamento, relativo al concepto de accesos a una carretera estatal. La respuesta del Gobierno en torno al alcance y sentido de este último precepto se estimó suficiente, por parte de la Generalidad de Cataluña, para considerar que el mismo no vulneraba las competencias de la Comunidad Autónoma, quedando así excluido del ámbito objetivo de la controversia competencial que ahora dirimimos.

Debemos, pues, ceñir nuestro análisis y decisión a si el mencionado art. 33.3 del Reglamento general de

carreteras (en adelante, RGC) lesiona o menoscaba, desconociéndola, la competencia exclusiva en materia de urbanismo que ostenta la Generalidad de Cataluña al amparo del art. 9.9 de su Estatuto de Autonomía.

2. Conviene, antes de seguir adelante, transcribir el texto del precepto reglamentario sobre el que se traba la controversia competencial, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Con ocasión de las revisiones de los instrumentos de planeamiento urbanístico, o en los casos que se apruebe un tipo de instrumento distinto al anteriormente vigente, se incluirán las nuevas carreteras o variantes contenidas en estudios de carreteras aprobados definitivamente».

Para el Letrado de la Generalidad de Cataluña, el precepto transcrito, referido a las carreteras estatales (y habría de precisarse, únicamente a las nuevas carreteras y a las variantes «o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones», según las define el art. 25.4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras), vulnera la competencia exclusiva en materia de urbanismo que ostenta la Comunidad Autónoma por dos órdenes de razones:

a) En primer término, por cuanto la Administración del Estado, titular de la competencia sobre las carreteras estatales, no puede vincular los instrumentos de planeamiento urbanístico mediante la figura o modalidad de los «estudios informativos de carreteras», toda vez que en éstos el trazado de la vía no goza aún de la necesaria concreción, siendo así que solamente en un estadio o fase ulterior de la proyección de carreteras estatales, como es el proyecto de trazado, éste adquiere definitiva determinación, por lo que sólo cuando se produzca la aprobación de tales proyectos de trazado de las carreteras estatales se dará el supuesto de hecho para que la infraestructura viaria vincule o incida en el planeamiento urbanístico de los Municipios afectados por la vía pública proyectada.

b) De otra parte, porque el art. 33.3 RGC, separándose del sistema de cooperación interadministrativa previsto en el art. 10 de la Ley de carreteras 25/1988, impone unilateralmente la prevalencia del título competencial estatal en materia de carreteras sobre el autonómico de ordenación del territorio y urbanismo, sin acudir a los cauces o mecanismos previos de articulación entre la competencia estatal y la autonómica que, en su ejercicio, se proyectan sobre un mismo espacio físico.

El Abogado del Estado, por su parte, rechaza el expuesto planteamiento y la alegada vulneración o menoscabo del orden constitucional y estatutario de distribución competencial. Al efecto reconoce que si el precepto reglamentario impugnado tuviera el designio de que un «estudio informativo», sin ser sometido a los trámites del art. 10.1 de la Ley de carreteras, es decir, «sin previa información de los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas», vinculase a los instrumentos de planeamiento urbanístico (en las hipótesis de revisión o cambio de tipo de dichos instrumentos planificadores), se produciría, no sólo una vulneración de la Ley estatal por parte del reglamento ejecutivo, sino una propia invasión competencial. Mas este resultado no se produce, a juicio del representante del Estado, porque la vinculación del planeamiento urbanístico sólo tiene lugar después de la aprobación definitiva del estudio informativo, «lo que implica el pleno respeto, en su caso, a lo contemplado por el art. 10.1 de la Ley», que también se refiere a los estudios informativos de carreteras estatales.

Nuestro análisis, pues, debe discurrir en torno a cada uno de los dos órdenes de razones en que se sustenta la alegada vulneración del orden competencial, no sin

antes efectuar una sucinta consideración acerca de los títulos competenciales que se hallan implicados en la controversia que ahora dilucidamos.

3. Debemos, por tanto, comenzar por la identificación de los títulos competenciales en liza. En este sentido, existe una doble coincidencia entre las partes. En primer lugar, consideran que nos encontramos ante uno de los ya frecuentes, en la jurisprudencia de este Tribunal, supuestos en los que coexisten distintos títulos competenciales que, teniendo diverso objeto jurídico, inciden sobre el mismo espacio físico. Además están conformes también en que tales títulos competenciales serían, por un lado, la competencia exclusiva autonómica relativa al urbanismo y, por otro, la competencia estatal referente a las carreteras.

Nada tenemos que oponer, en principio, a tal coincidente identificación competencial. Pero sí conviene precisar que, mientras que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye con toda claridad, en su artículo 9.9, a la Generalidad competencia exclusiva en materia de urbanismo, la antes señalada competencia estatal relativa a las carreteras deriva, en lo que ahora interesa, y tal como tuvimos ocasión de exponer en la STC 65/1998, de 18 de marzo (FJ 8), del artículo 149.1.24 de la Constitución, que confiere al Estado competencia exclusiva en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, en cuanto que, como señalábamos en la citada Sentencia, las carreteras son, indudablemente, una de las modalidades de obra pública más características. Y ninguna de las partes cuestiona tampoco que las nuevas carreteras o variantes a las que alude el artículo 33.3 del Reglamento general de carreteras son de aquéllas a las que se refiere el apuntado título competencial estatal.

4. Sentado lo anterior, conviene recordar que, como señalamos, por todas, en la STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 29), 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 señalada competencia de las Comunidades Autónomas. Así ocurre, entre otros, en los supuestos en que el Estado tiene competencias cuyo ejercicio puede incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso, precisamente, de las competencias sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE), entre las que se encuentran, como hemos dicho, las carreteras que reúnan las apuntadas características, es decir, las carreteras de titularidad estatal.

Ahora bien, como expresaba la citada STC 40/1998 (FJ 30), esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales, con distinto objeto jurídico, sobre un mismo espacio físico, obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta articulación e integración, para lo que debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación, especialmente necesarias en supuestos como el que nos ocupa, en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias concurrentes, pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas.

Sólo cuando, en algún caso específico, tales cauces resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, habrá que determinar a quién corresponde la decisión final en función del interés general concernido, y de todas las demás circunstancias concurrentes, considerando desde luego, como se desprende de lo que recuerda la señalada STC 40/1998, y entre otros posibles factores a tener en cuenta, cuál sea la concreta

competencia estatal de carácter sectorial que pueda incidir sobre la autonómica en materia de ordenación del territorio o de urbanismo, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa determinada competencia al Estado, o el modo concreto en que éste o la Comunidad Autónoma pretendan ejercer las que, respectivamente, les corresponden. Pero siempre deberá tenerse bien presente que el condicionamiento de las competencias ajenas 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; todo ello sin perjuicio de la posible existencia de otras circunstancias o factores que tengan relevancia, considerado el específico supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, para determinar la corrección constitucional de aquella medida adoptada.

5. Para la adecuada resolución del presente conflicto competencial es preciso indagar el exacto alcance y sentido del precepto impugnado, art. 33.3 RGC, lo que, a su vez, exige situarlo en su contexto normativo, constituido por el art. 10 de la Ley 25/1988, de carreteras (en adelante LCarr), especialmente en sus tres primeros apartados, y el propio art. 33 de su Reglamento ejecutivo, en la totalidad de sus apartados.

Ambos preceptos, el legal y el reglamentario que viene a desarrollarlo, se dirigen a resolver la eventual colisión entre la legislación sectorial sobre carreteras estatales (las integradas en itinerarios de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma, conforme a lo dispuesto en el art. 4.1 LCarr), y las determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico -prototípicamente el planeamiento general de los Municipios-, en tanto que ambas materias son objeto, respectivamente, de la competencia exclusiva del Estado al amparo, del art. 149.1.24 CE, y de la también exclusiva competencia autonómica, en este caso, de la Generalidad de Cataluña, con la cobertura del art. 148.1.3 CE y del art. 9.9 EAC («Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda»), y habida cuenta de que el ejercicio de ambas competencias se produce sobre un mismo espacio físico.

El sistema legal previsto para solventar las eventuales discordancias derivadas del ejercicio de las correspondientes funciones públicas por los entes territoriales titulares de las competencias en conflicto consiste en el mecanismo articulador de la coordinación, tal como pone de relieve la exposición de motivos de la Ley de carreteras: «En materia de planes, estudios de planeamiento y proyectos, se establece la necesaria coordinación con los instrumentos del planeamiento urbanístico y con las actividades de esta clase que realizan otras Administraciones públicas».

Pues bien, esta directriz coordinadora se plasma en el art. 10 LCarr desde dos diversas perspectivas que atienden a distintos supuestos de hecho:

a) Cuando el Estado trate de construir nuevas carreteras o variantes y exista previamente un plan de ordenación urbanística que no las incluya, se abre un periodo de información o consulta entre los órganos de la Administración estatal y las Administraciones públicas urbanísticas concernidas, es decir, Comunidades Autónomas y corporaciones locales, en orden a la conformidad o no de éstas con el trazado propuesto, respecto de la adecuación de éste al interés general y a los intereses autonómicos y locales en presencia. En caso de discordancia, expresa y motivada, se impone el interés general prevalente del Estado mediante la decisión del Consejo de Ministros sobre la procedencia de ejecutar el

proyecto de carretera, con la consiguiente orden de modificar o revisar el planeamiento urbanístico afectado en el plazo de un año. Así, el plan urbanístico preexistente ha de acomodarse al proyecto de nueva carretera estatal o variante, al efecto de incorporar la infraestructura viaria proyectada al contenido ordenador y a las concretas determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico (art. 10.1 LCarr y art. 33.1 RGC).

b) La hipótesis inversa a la anterior, se da cuando el planeamiento urbanístico aprobado y en vigor no precede a la proyección y construcción de una nueva carretera estatal o variante, sino que, cabalmente al contrario, se trata de carreteras estatales preexistentes al plan de ordenación urbana y que pueden ser afectadas por las determinaciones de éste, bien a partir de su originaria redacción, bien cuando se proceda a la revisión o modificación del instrumento urbanístico. En estos casos, la fase de aprobación inicial del plan de ordenación urbana o de sus ulteriores alteraciones (bien por vía de revisión, bien a través de concretas modificaciones de sus elementos), queda supeditada al informe comprensivo de las «sugerencias» que estime oportunas el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo -en la actualidad Ministerio de Fomento-, informe que vincula a la Administración urbanística competente (normalmente, la municipal), tal como dispone el art. 10.2 LCarr. Hemos de recordar al respecto que este precepto de la Ley 25/1988 fue impugnado en recurso de inconstitucionalidad por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, declarando este Tribunal en la STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 14, que no obstante la excesiva indeterminación del texto del precepto, por referencia a las sugerencias que el Ministerio estime convenientes, no implica la asunción de competencias urbanísticas por el Ministerio «sino la determinación de criterios flexibles que, sin imponer soluciones urbanísticas concretas, han de ser atendidos por la autoridad urbanística competente en el planeamiento para que no quede afectada la carretera objeto de la competencia estatal». En este sentido la citada STC 65/1998 concluyó que la técnica arbitrada en el citado art. 10.2 de la Ley 25/1988 es plenamente conforme con el orden constitucional y estatutario de competencias, no sin antes precisar (párrafo primero del FJ 14) que «las sugerencias que el Ministerio podría formular son únicamente aquellas orientadas al fin de la mejor explotación y defensa de la carretera estatal eventualmente afectada por el instrumento de planeamiento».

Así, pues, si bien en los dos supuestos reseñados la Ley de carreteras y su desarrollo reglamentario han arbitrado soluciones de cooperación interadministrativa (arts. 10.1 y 2 LCarr y art. 33.1 RGC), el problema se desplaza a si también responde a esta técnica coordinadora, respetuosa con el orden constitucional y estatutario de distribución competencial, el precepto ahora impugnado, es decir, el apartado 3 del art. 33 del Reglamento general de carreteras.

6. Encuadrado el art. 33.3 RGC, objeto de impugnación, en el referido contexto normativo, hemos de abordar la primera cuestión, atinente a si los estudios de carreteras a que alude el precepto tienen suficiente virtualidad para vincular el planeamiento urbanístico. Hemos de partir de que con dicho concepto o denominación se hace referencia, dentro de la genérica rúbrica o concepto del capítulo I del título II de la Ley 25/1988, no a los tipos que pudiéramos llamar finales o de mayor detalle, como son el proyecto de construcción y el proyecto de trazado [art. 7, apartados e) y f) de la mencionada Ley], sino específicamente a un concreto tipo o modalidad, como el denominado «estudio informativo», previsto en el apartado c) de este último precepto, según el cual «consiste en la definición, en líneas generales, del trazado de la carretera, a efectos de que

pueda servir de base al expediente de información pública que se incoe en su caso». Los estudios informativos, cuya redacción es preceptiva para las nuevas carreteras y las variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico [art. 25.2 b) y c) LCarr] forman parte, junto con los proyectos, de la etapa subsiguiente a la planificación de las carreteras, es decir, de la proyección de estas obras públicas viarias.

Pues bien, no afecta al orden constitucional de competencias el que la vinculación del planeamiento urbanístico, en los supuestos contemplados en el art. 33.3 RGC, se produzca mediante los estudios informativos de carreteras, una vez éstos aprobados definitivamente, como precisa el controvertido precepto. Conforme al art. 25.1 b) y e) RGC este tipo de estudios deben contener «la definición, en líneas generales, tanto geográficas como funcionales, de todas las opciones de trazado estudiadas», y «la selección de la opción (de trazado) más recomendable». Desde un punto de vista procedimental, tras su aprobación provisional se someten al trámite de información pública y en vista de las observaciones y alegaciones en éste formuladas, si se confirma la opción seleccionada, son objeto de aprobación definitiva por el Ministro de Fomento, quedando así aprobado el trazado definitivo de la carretera. En este sentido, hemos de entender que, 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.

7. Finalmente hemos de rechazar también la corrección de la argumentación de la Generalidad de Cataluña en el sentido de que el art. 33.3 RGC establece directamente la prevalencia de la competencia estatal sobre la urbanística, al no disponer nada en cuanto a la necesaria articulación entre ambas competencias, habida cuenta de que los estudios de carreteras a los que alude son distintos de los previstos en los apartados 1 y 3 del art. 10 LCarr.

En efecto, debe tenerse en cuenta que el art. 10.1 LCarr se refiere a la aprobación de determinados estudios en los supuestos en que exista planeamiento urbanístico vigente, mientras que el art. 10.3 LCarr, por su parte, contempla precisamente el supuesto contrario, esto es, la inexistencia de planeamiento urbanístico en el momento de la aprobación definitiva de los estudios indicados en el citado apartado 1 del art. 10 LCarr.

Por ello, es evidente que, en cualquier caso, los estudios de carreteras aprobados definitivamente a que alude el art. 33.3 RGC, que, lógicamente, no pueden ser otros distintos, en cuanto a su tipología, de aquéllos a los que se refieren los apartados 1 y 3 del art. 10 LCarr (y sus correspondientes del RGC, arts. 33.1 y 2), se encontrarán necesariamente en alguno de los supuestos previstos en estos últimos preceptos, decayendo así la argumentación autonómica que, como hemos señalado, se funda precisamente en que tales preceptos no contemplan dichos estudios de carreteras.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el art. 33.3 del Reglamento general de carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

16126 *Pleno. Sentencia 152/2003, de 17 de julio de 2003. Recurso de inconstitucionalidad 3537/99. Promovido por el Presidente del Gobierno frente a varios artículos de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica.*

Competencias sobre sanidad, productos farmacéuticos, igualdad básica y legislación civil; derechos a la propiedad, al trabajo, a la libertad profesional y a la libertad de empresa; intransmisibilidad y caducidad de las autorizaciones de apertura de farmacias (STC 109/2003); dispensación de medicamentos fuera de la oficina; unidades de radiofarmacia. Nulidad parcial de preceptos autonómicos. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3537/99, planteado por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, frente a los arts. 4.3; 20; 23.1; y 45 b), en relación con el 46, de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica. Han comparecido el Presidente del Parlamento de Galicia, en representación de esta Asamblea, y el Director General-Jefe de la Asesoría Jurídica General de la Junta de Galicia, en representación del Gobierno de esta Comunidad Autónoma. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 4 de agosto de 1999, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, formuló recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4.3;

20; 23.1 y 45 b) en relación con el 46, de la Ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica. En su escrito de alegaciones se sostiene lo siguiente:

a) Tras reproducir los preceptos de la Ley 5/1999 a los que se contrae la impugnación, el Abogado del Estado señala que todos ellos vulneran determinadas competencias que la Constitución atribuye al Estado. Dichas competencias son las reguladas en el art. 149.1.1, 6, 8 y 16 del texto constitucional. A continuación concreta el alcance de dichas competencias en relación con este recurso de inconstitucionalidad.

El art. 149.1.16 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad, competencia desarrollada, entre otras normas, por la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad. Dicha Ley regula en su art. 103 las oficinas de farmacia, considerándolas establecimientos sanitarios encargados de la custodia, conservación y dispensación de medicamentos, cuya propiedad y titularidad corresponde sólo a los farmacéuticos. De otro lado el citado artículo remite al título IV de dicha Ley, que contiene las bases del ejercicio de las profesiones sanitarias, configurando a la profesión farmacéutica como una profesión libre, de acuerdo con los arts. 35 y 36 de la Constitución (art. 88) y reconociendo la libertad de empresa en este sector conforme al art. 38 de la propia Constitución (art. 89). Estos preceptos, según el art. 2.1 de la propia Ley, tienen carácter básico, adecuándose, efectivamente, desde la perspectiva material a la naturaleza de la normativa básica por su dimensión ordenadora de la profesión farmacéutica. Dichas bases han de ser respetadas por las Comunidades Autónomas cuando ejerciten sus potestades de desarrollo normativo en la materia.

En este punto adquieren plena virtualidad las competencias del Estado de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE), pues, reconocidos como básicos el derecho al ejercicio de la profesión libre de farmacéutico y a la libertad de empresa en este sector, el establecimiento de la igualdad en las condiciones básicas de su ejercicio sólo puede corresponder al Estado al amparo de dicho título. Por ello toda normativa que altere el ejercicio de estos derechos, produciendo discriminaciones por razón del territorio, será inconstitucional. Es evidente que las normas que regulan la titularidad de las oficinas de farmacia, su transmisibilidad o la caducidad de la autorización para ejercer la profesión tienen por objeto las condiciones básicas del ejercicio de los derechos regulados en los arts. 35, 36 y 38 CE en el sector farmacéutico, siendo una consecuencia de ello que el Estado tenga competencia para regular estas cuestiones (SSTC 37/1981 y 83/1984).

El Estado dispone también de cobertura constitucional para regular la materia que nos ocupa, según el Abogado del Estado, en razón a lo dispuesto en las reglas 6 y 8 del art. 149.1 CE. Las Comunidades Autónomas, por el contrario, carecen de competencia para dictar normas sobre la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones propios de la actividad mercantil y sobre su contenido esencial (STC 37/1981) Tampoco pueden hacerlo sobre las obligaciones contractuales de naturaleza civil, su nacimiento, extinción o contenido que influyen en el tráfico civil. En suma, sólo el Estado puede legislar sobre la titularidad de los derechos que recaen sobre los elementos patrimoniales que forman las oficinas de farmacia o sobre su transmisibilidad, caducidad o extensión.

Según el Abogado del Estado también debe considerarse básico el art. 11.3 del Real Decreto 1667/1989,