

opción por parte del INSS). Entiende el órgano judicial que ambas resolvían sobre trabajadores que prestaban servicios en el exterior de la mina y a los que se había reconocido su pensión de jubilación con anterioridad a haber cumplido los sesenta y cinco años, debatiéndose en ambos casos sobre el coeficiente reductor aplicable a la base reguladora.

Acreditada la contradicción, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo estimó el recurso confirmando la doctrina unificada sobre los requisitos legales para aplicar dichos coeficientes reductores. De los términos de esta resolución judicial se desprende que la limitación exigida en su día sobre el número de Sentencias de contraste no fue obstáculo para que el órgano judicial apreciase el requisito de la contradicción ni, consecuentemente, para que admitiera el recurso e incluso lo estimase. Ningún perjuicio se ha producido en la posición jurídica de la Entidad recurrente. Nada de daño con relevancia constitucional para los derechos fundamentales invocados por aquélla.

En la vía judicial, en suma, la entidad recurrente ha obtenido la satisfacción de su pretensión, en el sentido de que se le ha dado lo que en Derecho le correspondía, con la consiguiente desaparición sobrevenida del objeto del amparo. Es doctrina de este Tribunal la que precisa que a través del recurso de amparo no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades fundamentales por razón de los cuales se formuló (art. 41.3 LOTC), condición con base en la cual se han rechazado, con carácter general, las pretensiones puramente declarativas desvinculadas de una lesión real y efectiva del derecho invocado (SSTC 77/1982, 68/1985, 167/1986, 52/1992, 189/1993, 114/1995). Lesión que, como acaba de exponerse, aquí no se ha producido, por lo que carece de objeto un pronunciamiento nuestro sobre la queja planteada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de junio de mil novecientos noventa y ocho.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.

17037 Pleno. Sentencia 132/1998, de 18 de junio de 1998. Recurso de inconstitucionalidad 1.814/1989. Promovido por el Presidente del Gobierno en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles

Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.814/89, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, y, concretamente, contra sus arts. 6.2; 6.3; 6.4; 11.3, párrafo primero; 20.1, párrafo primero, en cuanto al inciso «bajo criterios de reciprocidad», en la medida en que se refiere a actuaciones planificadas por la Administración del Estado; Disposición transitoria tercera y anexo, en las referencias de éste a las autopistas A-1, A-8 y A-68, y anexo, en cuanto a la inclusión del «Tramo Condado de Treviño» en el catálogo de la red objeto del Plan regulado en esta Ley. Han comparecido el Letrado don Eduardo Mancisidor Artaraz, en representación del Parlamento Vasco y los Letrados doña Pilar del Carmen Amil Iglesias y don Mikel Legarda Uriarte, en representación del Gobierno Vasco. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal don Álvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 8 de septiembre de 1989 se registró en este Tribunal escrito por el que el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, y, concretamente, contra sus arts. 6.2; 6.3; 6.4; 11.3, párrafo primero; 20.1, párrafo primero, en cuanto al inciso «bajo criterios de reciprocidad», en la medida en que se refiere a actuaciones planificadas por la Administración del Estado; Disposición transitoria tercera y anexo, en las referencias de éste a las autopistas A-1, A-8 y A-68, y anexo, en cuanto a la inclusión del «Tramo Condado de Treviño» en el catálogo de la red objeto del Plan regulado en esta Ley.

2. El recurso se fundamenta en las alegaciones que a continuación se sintetizan:

A) El primer grupo de preceptos que se impugnan—arts. 6.2, 6.3, 6.4 y 11.3, párrafo primero— concierne a la materia de normas técnicas, señalización, balizamiento e identificación de las carreteras, cuyo tenor literal es el que sigue:

«Artículo 6.2 Para denominar las vías se establecen los siguientes principios generales: a) La denominación de las carreteras integradas en la red objeto del Plan se ajustará a lo dispuesto en el anexo de esta Ley. b) La nomenclatura de las carreteras de la red de interés preferente se encabezará con una "N", sin perjuicio de lo previsto en el apartado número 3 de este artículo. c) La de las carreteras de las demás redes se iniciará con el indicativo de una o dos letras correspondiente al Territorio histórico por el que transcurran, proseguido de tres dígitos para la red básica y de cuatro para las redes comarcal y local; el primer dígito será un dos en la red comarcal y un tres o un cuatro en la red local.

Artículo 6.3 En los itinerarios de recorrido extracomunitario se establecerá de modo coordinado con la Administración central y con aquellos otros entes públicos afectados. La denominación

de los itinerarios internacionales se ajustará, en su caso, a lo establecido en el art. 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Artículo 6.4 Los órganos forales determinarán coordinadamente la nomenclatura de sus carreteras no incluidas en la red objeto del Plan, de acuerdo con los criterios expuestos en los párrafos anteriores. La Comisión del Plan General de Carreteras podrá realizar recomendaciones no vinculantes al respecto.»

Considera el Abogado del Estado que la materia que regulan estos preceptos, que concierne a normas técnicas, señalización, balizamiento e identificación de las carreteras, es competencia exclusiva del Estado al amparo de lo establecido en el art. 149.1.21.^a C.E. (Régimen General de las Comunicaciones, Tráfico y Vehículos a Motor). No se discute en esta acción impugnatoria la competencia de la Comunidad Autónoma para efectuar la colocación de señales en las carreteras: Esta competencia corresponde a la Comunidad Autónoma en los términos del art. 10.34 del Estatuto de Autonomía y, concordantemente, en los del Real Decreto 2.769/1980, de 26 de septiembre. Sin embargo, el Gobierno Vasco, al efectuar la señalización, debe respetar estrictamente lo dispuesto en la Ley de Carreteras, el Código de la Circulación y demás normativa estatal sobre señales de circulación, y en los Convenios y Acuerdos internacionales en la materia a que España haya prestado consentimiento y estén introducidos en el Derecho interno. Y ello, en todas las carreteras del País Vasco, pues las normas de señalización, entendidas como normas que determinan las clases, contenidos y función de las señales (esto es, las del Código de la Circulación y Convenios Internacionales) son uniformes para toda España y son las únicas que pueden utilizarse en toda clase de carreteras, cualesquiera que sea su titular, régimen jurídico, trazado y longitud, según se desprende del art. 149.1.21.^a C.E., que declara de competencia exclusiva del Estado el «régimen general de comunicaciones» y el «tráfico y circulación de vehículos a motor».

Pues bien, por una parte, el art. 167 del Código de la Circulación obliga a que la señalización se efectúe «empleando señales ajustadas, exclusivamente, a las prescripciones contenidas en este Código». Por otra parte, la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, establece en su Disposición adicional segunda: «1. La Administración del Estado determinará la normativa técnica básica de interés general y, en particular, la relativa a la señalización y balizamiento de las carreteras, así como cualquier otra que se derive del cumplimiento de tratados, convenios, acuerdos y recomendaciones de carácter internacional suscritos por España; 2. El sistema internacional de señales de carretera se aplicará en todas las carreteras del territorio nacional con arreglo a la legislación del Estado sobre esta materia; 3. La identificación de las carreteras en las placas de ruta y las señales de balizamiento se ajustarán, en todo caso, a los criterios que al efecto determine la legislación del Estado». Además, el Real Decreto 2.769/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de competencias y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras, ya disponía la sujeción de la Comunidad a las normas técnicas y de señalización que dicte el Estado.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional, en su STC 59/1985 ha sostenido que en el concepto «tráfico y circulación de vehículos a motor» no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación, como señales, limitaciones de velocidad, etc., sino las condiciones que deben llevar los vehículos y las garantías en la seguridad de la circulación, según

la voluntad del art. 149.1.21.^a C.E., que deben ser uniformes en todo el territorio nacional.

Esta normativa y jurisprudencia que menciona resultan, a su juicio, claramente infringidas por los artículos que se examinan en esta alegación. En particular, estima que los arts. 6.2 (denominación y nomenclatura de las vías), 6.3 (denominación de los itinerarios extracomunitarios e internacionales) y 6.4 (nomenclatura de las carreteras no incluidas en la red objeto del plan), son incompatibles con la Disposición adicional segunda de la Ley 25/1988 y con el art. 149.1.21.^a C.E. Especialmente, considera que es evidente la contradicción del art. 6.2 con el apartado 3.º de la mencionada Disposición adicional, ya que no pueden separarse denominación, nomenclatura e identificación. El art. 6.3 es incompatible, en su párrafo primero, con el mismo apartado, ya que la coordinación que prevé, al presuponer necesariamente la competencia autonómica, no salva la vulneración competencial, y, en su párrafo segundo, contradice los apartados 2.º y 3.º de la Disposición adicional segunda. Al respecto, entiende que la remisión al art. 20.3 del Estatuto de Autonomía es precisamente una atribución amplia de competencias a la Comunidad Autónoma, ya que la ejecución de los tratados y convenios internacionales prevista en el mismo es una competencia de mucha mayor amplitud que lo que se entiende por competencia ejecutiva en el bloque de la constitucionalidad. Asimismo, el art. 6.4, infringe, a su juicio, el apartado 3.º de la mencionada Disposición adicional, por la misma razón expuesta en relación con el art. 6.2, al atribuir la competencia a los órganos forales y remitirse a los criterios de los párrafos anteriores. La infracción del art. 149.1.21.^a C.E. es, por tanto, clara y manifiesta, según el Abogado del Estado.

Lo mismo entiende que ocurre con el art. 11.3, cuyo tenor literal es el que sigue: «Las normas técnicas y de señalización del Estado se considerarán de carácter supletorio. En todo caso se aplicarán, con el carácter que corresponda a tenor de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y en el Real Decreto 2.769/1980, de 30 de diciembre, de transferencias del Estado al País Vasco en materia de carreteras, las normas técnicas y de señalización dictadas por el Estado». Esta regulación choca, según esta parte, con el apartado 1.º de la Disposición adicional segunda de la Ley 25/1988, ya que el carácter supletorio que prevé es incompatible con la competencia estatal plena sobre la materia, sin que la no muy clara remisión al Real Decreto 2.769/1980, de 30 de diciembre, que se realiza en el párrafo segundo de este apartado, pueda salvar con suficiencia la contundencia de lo que se prevé en el párrafo primero que se impugna.

B) Del art. 20.1 se impugna únicamente el inciso «bajo criterios de reciprocidad». Su texto completo es el siguiente:

«1. Cuando en el Plan General de Carreteras del País Vasco se contemplen actuaciones que pudieren afectar a las planificadas por la Administración del Estado o por otras Comunidades, se procederá a la coordinación de dichas actuaciones bajo criterios de reciprocidad y en el ámbito de las facultades y atribuciones respectivas.»

Para el Abogado del Estado, la inconstitucionalidad de este inciso deriva de las siguientes consideraciones: En primer lugar, supone la utilización indebida por la Comunidad Autónoma de un concepto, el de reciprocidad, que únicamente puede existir entre entidades igualmente soberanas; y tal y como subrayó el Tribunal Constitucional en la STC 32/1981, el Estado es titular de soberanía y las Comunidades Autónomas se carac-

terizan por su autonomía política. No cabe, por tanto, establecer relaciones de reciprocidad entre entidades constitucionalmente situadas en niveles distintos.

En segundo lugar, el mencionado precepto contradice lo establecido en la Disposición adicional tercera núm. 2 de la Ley 25/1988, de Carreteras, que establece que «La construcción en estos territorios de nuevas carreteras que puedan afectar a las facultades que corresponden al Estado, conforme al art. 149.1.21.^a y 1.24.^a de la Constitución, requerirá la coordinación y acuerdo con éste». Lo que no puede desvirtuarse y menoscabarse como indudablemente se hace al establecer como condición nueva los criterios de reciprocidad.

Y, en tercer lugar, este inciso supone de por sí una vulneración del art. 149.1.21.^a C.E. Si existe la competencia estatal, ésta debe ser plenamente reconocida a través de los mecanismos previstos de coordinación y acuerdo, sin que éstos puedan limitarse o condicionarse a la reciprocidad, concepto ajeno e incompatible con el orden competencial.

C) En el recurso se impugna, asimismo, la Disposición transitoria tercera y anexo en sus referencias a las autopistas A-1, A-8 y A-68. La mencionada Disposición de la Ley impugnada establece: «En tanto no se proceda al traspaso de funciones y servicios, la mención a las autopistas A-1, A-8 y A-68 se entiende limitada a los efectos reseñados en el apartado primero del art. 20 y en el art. 21 de la Ley». Esta remisión a los arts. 20 y 21 supone, según el Abogado del Estado, el reconocimiento de competencias de la Comunidad Autónoma en relación con tales autopistas, especialmente en el art. 20, apartado 1.º, puesto que no cabe coordinación sin la existencia de competencias. Igualmente, supone una afirmación competencial la transitoriedad contemplada en la propia Disposición impugnada sin fundamento jurídico, ni en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, ni en el Real Decreto 2.769/1980 de traspaso de competencias y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras, ni tampoco en la vigente Ley 25/1988 de Carreteras. Si el legislador hubiera deseado una competencia transitoria para las autopistas en régimen de concesión lo habría indicado expresamente en el apartado a) del epígrafe B) del mencionado Real Decreto 2.769/1980.

A mayor abundamiento, expone que el punto 10 del art. 33 del Estatuto se refiere a la competencia exclusiva sobre obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios, lo que no se puede aplicar a los tramos de autopista A-1, A-8 y A-68, ya que pertenecen a la Red de Interés General del Estado y a la Red Internacional E, del «Acuerdo Europeo sobre Grandes Itinerarios de Tráfico Internacional», en vigor desde el 12 de septiembre de 1986.

D) Por último, por razones de territorialidad, se impugna la inclusión en la red vasca de carreteras, según el anexo de la Ley, el tramo «Condado de Treviño», que pertenece a la Comunidad de Castilla y León (Provincia de Burgos). En efecto, en la red vasca de carreteras, según figura en el anexo de la Ley, se incluye el tramo que discurre por el Condado de Treviño de la N-1 de Madrid a Irún, haciéndose expresamente constar en la columna de observaciones: «incluido Condado de Treviño». Pero —se expone en el recurso—, aunque la N-1 de Madrid a Irún en el Catálogo de Carreteras de la Red de Interés General del Estado sólo figura el trayecto de Madrid al límite con la provincia de Álava, debe entenderse comprendido en itinerario de interés general y considerarse carretera estatal, y ello con independencia de que en este caso, y por constituir el Condado un enclave, el límite provincial debe ser de carácter perimetral o lineal discontinuo.

En virtud de lo alegado, el Abogado del Estado solicita se dicte Sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Mediante otrosí se solicita que, habiéndose invocado expresamente por el Gobierno el art. 161.2 C.E., se proceda a la suspensión de la aplicación y vigencia de los preceptos recurridos.

3. Mediante providencia de 18 de septiembre de 1989, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento Vasco, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado el art. 161.2 C.E. y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial del País Vasco», así como la suspensión decretada.

4. Por escrito registrado ante este Tribunal el 29 de septiembre de 1989, la representación del Gobierno Vasco solicitó prórroga del plazo para alegaciones. Concedida la prórroga por providencia de 2 de octubre de 1989, los Letrados del Gobierno Vasco, doña Pilar del Carmen Amil Iglesias y don Mikel Legarda Uriarte, presentaron su escrito de alegaciones el 24 de octubre de 1989.

A) Comienza el mencionado escrito con unas consideraciones generales sobre el título competencial prevalente en la presente materia y la especialidad de la competencia reconocida a los territorios forales. A juicio de esta representación, del estudio del texto legal recurrido cabe deducir que nos encontramos ante una norma incardinable en el título material de carreteras, sin perjuicio de que algunas de sus regulaciones sean encuadrables en algún otro título competencial, en virtud de su incidencia específica en alguna materia determinada ajena a carreteras. Partiendo de esta base, se advierte que el *quantum* competencial asumido por esta Comunidad Autónoma en esta concreta materia difiere del resto de las Comunidades Autónomas, excepto de Navarra, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.34 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en su actualización operada por el Real Decreto 2.769/1980, de 26 de septiembre, de Transferencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco en Materia de Carreteras. De esta normativa, se ha derivado que todas las carreteras que discurren por el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco son de titularidad foral, con ciertas matizaciones para las autopistas en régimen de concesión y salvo las de titularidad local, quebrando, por tanto, el principio ya tradicional de las leyes de carreteras que distribuían dentro de un mismo territorio, y atendiendo a la funcionalidad de las vías, tal titularidad en carreteras estatales, provinciales y municipales.

B) A la luz de la distribución competencial referida, se analiza la constitucionalidad de los arts. 6.2; 6.3 y 6.4 de la Ley 2/1989. En primer lugar, y por lo que se refiere a la denominación de las carreteras, esta parte entiende que la actora ha incurrido en el error de conceptualizarla como señalización de las mismas.

La clasificación y denominación de las carreteras, que alude a la nomenclatura, generalmente inserta en un catálogo o relación de carreteras, y que tienen por objeto especificar con que letras y/o dígitos por los que se ha de conocer un itinerario y/o los tramos que forman parte del mismo, son conceptos subsumibles, sea con carácter previo o dentro del mismo, en el proceso de planificación; no siendo posible establecer unos programas sin previamente definir e identificar los tramos a que habrán de afectarse.

En este sentido, el legislador autonómico vasco ha mantenido el criterio tradicional de separación entre identificación o nomenclatura del viario, por una parte, y normas de señalización del tráfico y del transporte, por otra, al aprobar los preceptos impugnados, pues en el texto de la Ley 2/1989 se diferencia sistemáticamente entre la denominación del viario, contemplado en el art. 6, y las normas técnicas y de señalización que se regulan, primordialmente, en el art. 11.

En consecuencia, del contenido de los arts. 6.2 a 6.4 no deduce esta parte ninguna contravención de las facultades que en su caso, pudieran corresponderle al Estado en virtud del art. 149.1.21.^a C.E., pues aquellos preceptos ni regulan normas de señalización del tráfico y del transporte, ni contienen referencia alguna a tales aspectos, sin contradecir tampoco, por no regular normas técnicas, facultades estatales derivables del Real Decreto de traspaso en relación con los títulos de la Administración Central en materia de carreteras.

Finalmente, y en relación con estos preceptos, aduce esta representación que, aun de admitirse que la denominación y nomenclatura son conceptos subsumibles en el de señalización, el parámetro válido para esta Comunidad Autónoma lo será el del bloque de constitucionalidad, que tiene cabal interpretación en el Decreto de Transferencias, y que señala que las normas de señalización sólo se aplicarán como mínimos en la N-1; N-240 y autopistas no concedidas, sin perjuicio de los acuerdos internacionales en su caso aplicables, a tenor del art. 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, sin que sea de recibo la alegación del Abogado del Estado en punto a relacionar denominación y seguridad en el tráfico, ya que aquélla tiene una finalidad informativa distinta de la de seguridad en el tráfico y que cumplen las normas del Código de la Circulación o las relativas a condiciones de los vehículos.

C) En la defensa de la constitucionalidad del art. 11.3, apartado 1.º, esta representación parte de que quedan incluidas en el título competencial de carreteras el dictado de todas aquellas normas técnicas de señalización del viario cuyo fin principal sea la contemplación de la misma en cuanto a tal carretera, esto es, como infraestructura, sea desde la perspectiva de la planificación, como de la construcción o de la conservación e incluso de la explotación; cabiendo, así, que dichas normas técnicas disciplinen actividades que, aunque relacionadas con la circulación y ordenación del tráfico y del transporte, como ocurre con las señales de circulación, se dirijan a prevenir la incidencia de las mismas sobre la estructura viaria, tales como la determinación de las obras necesarias para su colocación, los materiales a emplear, el sistema de sujeción, el procedimiento de colocación, la decisión de las normas de señalización adecuadas al trazado de la vía en la fase de proyecto, etcétera. Por contra, quedarían al margen de la atribución sobre carreteras aquellas otras normas que, como las señales de tráfico y de balizamiento, se orienten, principalmente, a la ordenación del tráfico y del transporte en sí mismos considerados, aspectos o competencias en modo alguno reivindicados en el texto de la Ley por esta Comunidad Autónoma.

Justificada la incardinación de las normas técnicas y de señalización del viario en el título competencial de carreteras, las facultades de la Administración Autónoma al respecto deben, según esta parte, atenerse a los límites constitucionales y estatutarios, reflejados en el Real Decreto de Traspaso 2.769/1980. Tales límites consisten en la aplicación a los tramos de las carreteras nacionales N-1 y N-240 y autopistas actuales no sujetas a régimen de concesión estatal, como mínimo, de las normas técnicas y de señalización previstas en la legislación vigente del Estado; en la sujeción a las normas

técnicas que dicte el Estado sobre construcción y conservación de carreteras, con carácter general, en aplicación de convenios, acuerdos o recomendaciones de carácter internacional; y en el ajuste a las instrucciones del Estado sobre construcción, conservación y explotación de carreteras que motivadamente le curse éste por razones de defensa nacional.

Desde esta perspectiva, entienden que el respeto de las citadas limitaciones queda perfectamente explicitado en el art. 11.3 de la Ley impugnada, pues afirma, una vez definidas las normas técnicas que habrá de contener el Plan General de Carreteras del País Vasco que, en lo no regulado por las citadas normas, las dictadas por el Estado son de carácter supletorio, en cumplimiento del art. 149.3 C.E., pero aclarándose a continuación que tal supletoriedad se afirma sólo respecto de aquellos ámbitos a los que no afecte la obligación de aplicarlas directamente por imposición del Real Decreto 2.769/1980.

D) En cuanto al art. 20.1, párrafo primero, aduce esta parte que el alcance de la alusión a «criterios de reciprocidad» no es el pretendido por la Abogacía del Estado, sino que se refiere a la coordinación interadministrativa para el ejercicio de competencias previstas en los arts. 148 y 149 C.E. en materia viaria; de ahí, que la expresión no tenga otro significado que el usual del término reciprocidad, entendido como «correspondencia mutua de una persona o cosa con otra», al objeto de subrayar que, dada la continuidad del viario, las soluciones que las Administraciones adopten en sus vías son susceptibles de repercutir en el tráfico de las sometidas a la gestión de las demás. Y es por ello que resulta preciso que se persiga una relación mutua entre las instancias afectadas, sin ninguna pretensión de vulnerar solapadamente competencias ajenas.

Asimismo, consideran que no existe vulneración de la disposición adicional tercera núm. 2 de la Ley 25/1988, por referirse la disposición vasca a la coordinación en el proceso de planificación y no en el de construcción a que se hace referencia en la Ley Estatal.

E) En cuanto a la impugnación de la disposición transitoria tercera y anexo, en sus referencias a las autopistas A-1, A-8 y A-68, carece, a su juicio, de consistencia, pues, situados en su justo contexto, estos preceptos tienen por objeto resaltar que la actuación del Gobierno Vasco se limitará sólo a la mera propuesta de actuaciones, actividad que se entiende no traspasa del mero intercambio de puntos de vista y del examen de los problemas del sector. El proceder del legislador vasco coincide, así, como el seguido por otras autonomías que, como la catalana, también han considerado pertinente la inclusión en los instrumentos de planteamiento de previsiones tendentes a organizar la coordinación de sus actuaciones con las de otras Administraciones.

Por otra parte, justifican la inclusión de las autopistas A-1, A-8 y A-68 en el Catálogo de la Red objeto del Plan, por razón de que se trata de tramos que transcurren por el ámbito de la Comunidad Autónoma vasca y que al amparo del reconocimiento expreso de la conservación íntegra o de la recuperación, en su caso, de los derechos forales, debe entenderse de competencia del País Vasco, aunque transitoriamente no queden encuadrados en su ámbito de gestión, por hallarse pendientes, tanto de la extinción de la relación concesional que mantiene el Estado con las sociedades concesionarias, como del correspondiente traspaso de funciones y servicios.

F) Finalmente, rebaten la última de las impugnaciones del recurso basándose en la existencia de una excepción expresa al principio de territorialidad que, en materia de carreteras, se halla contenida en el art. 10.34 del Estatuto. Este precepto, al determinar que «en materia de carreteras y caminos, además de las competencias

contenidas en el apartado 5, núm. 1 del art. 148 C.E., las Diputaciones Forales conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del art. 30 de este Estatuto». Al socaire de la mencionada norma, constata esta parte que, desde 1870, el Órgano Foral Alavés ha ejercido todas las labores de conservación, reparación, mejora y policía en el tramo discutido, denominado «la Legua del Rey». Además, una vez aprobado el Estatuto, la Diputación alavesa ha seguido ejercitando actuaciones sobre la N-1 a su paso por Treviño. Resulta, pues, a su juicio, difícilmente explicable que, habiendo estado el mencionado tramo sometido secularmente al ámbito de gestión de la Diputación alavesa, reivindicando la Administración Estatal su titularidad, pretendiendo formalmente fundamentarlo en un supuesto de incorporación al anexo de la Ley 25/1988, a través del excepcional sistema de delimitación perimetral o lineal discontinua porque, en otros supuestos en que se ha considerado que una vía gestionada por otra Administración territorial debiera formar parte de la red estatal, se ha procedido a su incorporación en el catálogo a través del sistema legalmente previsto al efecto, sea en los textos reguladores de las carreteras cuando se trata de un cambio de titularidad de la vía, sea a través del sistema de traspaso de bienes y servicios. Ningún sistema de cesión ni de traspaso se conoce que pudiese modificar la afirmación de titularidad que sobre el mencionado tramo se expresó en el Decreto 3021/1978, cuando se incluyó entre los tramos de la N-1 referidos en el Real Decreto 2850/1977 el designado como: «de L.P. Álava a L.P. Álava, provincia de Burgos».

Por todo ello, esta representación solicita se dicte Sentencia por la que se desestime en su totalidad el recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

5. Mediante escrito registrado el 6 de octubre de 1989, el Letrado del Parlamento Vasco, don Eduardo Mancisidor Artaraz solicitó prórroga del plazo para alegaciones. Concedida la prórroga por providencia de la Sección Segunda, de 6 de octubre de 1989, esta representación presentó su escrito de alegaciones el día 19 de octubre siguiente.

A) Comienza esta parte por señalar la singularidad y carácter exorbitante de las competencias de la Comunidad Autónoma vasca en materia de carreteras con relación a las demás Comunidades Autónomas, con excepción de Navarra. En este sentido, se sostiene que conforme a lo dispuesto en el art. 10.34 del Estatuto de Autonomía y en el Real Decreto 2.769/1980, de 26 de septiembre, no puede mantenerse, como la actora pretende, que la competencia autonómica se reduzca a una mera labor de ejecución material, como es la de colocar las señales en las carreteras. Porque, respecto de la N-1, N-240 y autopistas no sujetas a concesión, la aplicación de las normas técnicas y de señalización dispuestas en la legislación estatal en los tramos que discurren en el territorio de la Comunidad Autónoma está en todo caso garantizada, pues constituyen un mínimo vinculante. Pero, al tiempo, y puesto que de un mínimo se trata, significa también que, más allá de ellas, y asegurando siempre su aplicación, se abre la posibilidad de que la Comunidad Autónoma vasca dicte otras normas que desarrollen, precisen y mejoren las estatales o que, simplemente, tomen en cuenta otros supuestos. Este argumento cobra aún mayor fuerza para las restantes carreteras no mencionadas en el apartado B.b) del anexo, pues respecto de éstas la Comunidad Autónoma sólo queda sujeta a las normas técnicas que dicte el Estado sobre construcción y conservación y, por supuesto, a las instrucciones que motivadamente curse por razones de defensa nacional. El Abogado del Estado

—afirma esta representación— pretende salvar esta circunstancia aludiendo a una supuesta deficiencia técnica del Decreto de Transferencias y por la vía de difuminar la especificidad de las normas de señalización, incardinándolas dentro de las normas técnicas. Sin embargo, es dudosamente aceptable atribuir a un mero defecto técnico el que un Decreto, que tiene por misión transferir servicios y funciones, vincule a la Comunidad Autónoma a las normas técnicas y de señalización en un caso y solamente a las normas técnicas en el otro. Parece lo lógico deducir que la distinción es consciente y deseada y quien alegue lo contrario deberá demostrarlo con pruebas más sólidas.

De otra parte, advierte que el apartado B.d) del anexo sujeta a la Comunidad Autónoma a las normas técnicas que dicte el Estado «con carácter general», generalidad que de nuevo en este caso remite a la posibilidad por parte del País Vasco de dictar una normativa que desarrolle y/o concrete la estatal. En cualquier caso, la Comunidad Autónoma vasca queda, a su juicio, habilitada para un tipo de actuación de contenido normativo o jurídico de nivel distinto y superior a la de la simple ejecución material a que se le releva en el escrito de la demanda.

En la tesis del Abogado del Estado la competencia del Estado sobre normas técnicas y de señalización en materia de carreteras es absoluta, total y excluyente. Pero esta interpretación no es, para esta parte, acorde ni con el alcance de la competencia vasca en carreteras del art. 10.34 del Estatuto, ni casa con la Ley de Carreteras Estatal. En efecto, la disposición adicional segunda, punto uno, establece que «la Administración del Estado determinará la normativa técnica básica de interés general, y en particular la relativa a la señalización y balizamiento de las carreteras, así como cualquier otra que se derive del cumplimiento de tratados, convenios, acuerdos y recomendaciones de carácter internacional suscritos por España». El propio sentido común indica que la normativa técnica básica de interés general no equivale a toda la normativa técnica. Esa doble calificación, «básica» y «de interés general», señala claramente que la atribución del Estado no alcanza hasta descender a una regulación agotadora que expulse a las Comunidades Autónomas a unas tareas de simple y estricta ejecución material.

B) Una vez establecido el marco competencial, se examinan en el escrito la impugnación de los arts. 6.2, 3 y 4 y 11.3, párrafo primero de la Ley 2/1989. A tal efecto, se separa lo referente en sentido estricto a las normas técnicas y de señalización del art. 11.3, de lo referente a los apartados 2, 3 y 4 del art. 6 que abordan la cuestión específica de las denominaciones.

a) El Abogado del Estado —recuerda este Letrado— impugna el art. 11.3, párrafo primero, por considerarlo incompatible con la competencia estatal plena sobre la materia. Sin embargo, el alcance de la competencia estatal en la materia no es en modo alguno exhaustivo ni absoluto. El artículo mencionado, no aporta nada nuevo sino que aplica al caso concreto lo dispuesto en el art. 149.3 de la C.E. Pero, además de lo anterior, el apartado tercero del art. 11 tiene un segundo párrafo en el que con claridad se salvan, a su juicio, las competencias estatales en este punto. Por tanto, la supletoriedad del derecho estatal no impide la aplicación directa de las normas técnicas y de señalización dictadas por el Estado, cuando así se derive del Decreto de Transferencias anteriormente examinado.

b) Los apartados 2, 3 y 4 del art. 6, que contienen la única regulación material de esta Ley, aportan los criterios de denominación y nomenclatura de las carreteras correspondientes a la titularidad de la Comunidad Autónoma vasca. La denominación y nomenclatura de

las carreteras tiene muy escasa relación con el tema de las señales de tráfico reguladas en el Código de la Circulación y en convenios internacionales. Porque, según expone, no son las señales de tráfico las que quedan aquí en cuestión, ni tampoco son los títulos competenciales «régimen general de comunicaciones» o «tráfico y circulación de vehículos a motor» los que resultan aplicables en este asunto. La denominación de las carreteras y la nomenclatura o código que se les dé para su identificación, resultan a todas luces irrelevantes para el régimen general de las comunicaciones o para la regulación de actividades que tienen lugar sobre las carreteras. La denominación y nomenclatura de las carreteras, por el contrario, las considera como una actividad típica y propia de la planificación, íntimamente vinculada a la clasificación y jerarquización de las redes de carreteras.

Esto es lo que lleva a cabo, en su opinión, la Ley del Parlamento Vasco 2/1989, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco. El art. 6 se incluye sistemáticamente dentro de capítulo III del título I que se intitula «Jerarquización y nomenclatura de las carreteras». A su vez, el apartado 1 de dicho artículo relaciona la denominación de las carreteras con su clasificación jerárquica: «La denominación de las carreteras del País Vasco tendrá en cuenta la clasificación jerárquica de las mismas». Los restantes apartados del art. 6 no hacen más que dar cumplimiento a lo prevenido en el primer apartado, estableciendo los principios generales a los que responden la denominación y nomenclatura de las carreteras en función de su clasificación jerárquica. Por todo lo cual, entiende que el art. 6 de la Ley se mantiene dentro del campo que es propio a la planificación de carreteras.

Pero que la Comunidad Autónoma vasca, como instancia competente para planificar las carreteras de su titularidad, tenga atribuida la facultad de fijar los criterios de identificación de sus carreteras no significa, según esta parte, que pueda hacerlo en todo caso de manera unilateral o independiente. Y ello, no sólo porque las carreteras constituyen una red interconectada sin solución de continuidad, sino porque la Comunidad Autónoma del País Vasco es titular también de tramos de carreteras de la red de interés general del Estado. Tratándose de esos tramos de carreteras, evidentemente, se tiene que respetar y mantener la identificación que tengan atribuida. En puridad, el mismo Decreto de Transferencias 2769/1980 viene a exigirlo, pues allí se cita la denominación de las carreteras cuyos tramos se traspasan: N-1 y N-240. Este factor está previsto y resuelto por los apartados 2.b) y 3 del art. 6, y como se prueba en el anexo de la Ley impugnada, las autopistas de peaje y los tramos autonómicos de vías interautonómicas mantienen la nomenclatura estatal. Con carácter general, el art. 6.3 establece que en los itinerarios de recorrido extra-comunitario la denominación de la carretera se establecerá de «modo coordinado» lo que entraña que la Comunidad Autónoma no puede actuar libremente sino que tiene que tomar en cuenta y adecuarse a lo que al respecto establezca el Estado u otros entes públicos afectados.

En lo que afecta al apartado 4 del art. 6, considera que, establecida la competencia autonómica para fijar los criterios de denominación e identificación de las carreteras, lo que afecta a los territorios históricos y a sus carreteras no incluidas en la red objeto del Plan, a estos mismos efectos de denominación, resulta una cuestión interna a la propia Comunidad Autónoma y, como tal, ajena al reparto competencial operado entre el Estado y la Comunidad Autónoma vasca.

Por último, y por lo que se refiere al párrafo segundo del art. 6.3, que se remite a su vez al art. 20.3 del Estatuto

de Autonomía, cree que no puede sostenerse, como así lo hace el Abogado del Estado, que esta remisión sea una atribución amplia de competencias a la Comunidad Autónoma. Ésta es, a su juicio, una lectura insólita del art. 20.3 del Estatuto, pues no se trata de una norma atributiva de competencias sino, «defensiva» de las competencias autonómicas. Lo que el art. 20.3 pretende es preservar el orden interno del reparto de competencias Estado-Comunidad Autónoma frente a la posible *vis expansiva* del título competencial «relaciones internacionales». Por ello, el párrafo segundo del art. 6.3 de la Ley impugnada en ningún caso puede ser tachado de inconstitucional. Este precepto no fija el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer la denominación de las carreteras incluidas en itinerarios internacionales, sino que, al igual que el art. 20.3 del Estatuto al que se remite, se limita a preservar las competencias autonómicas que en este punto existan cuando se esté en presencia de algún convenio sobre denominación de itinerarios internacionales.

C) En cuanto a la impugnación relativa al art. 20.1, no acepta esta parte que el precepto impugnado contradiga lo dispuesto en la disposición adicional tercera, núm. 2, de la Ley de Carreteras, ni que el inciso en cuestión vulnere el art. 149.1.21.^a C.E. Pero, aún aceptándose la tesis de la demanda, la contradicción apuntada sería parcial y no total. Entre la disposición adicional tercera de la Ley de Carreteras y el art. 20.1, párrafo primero, de la Ley vasca impugnada median diferencias significativas. Así, el primero de los preceptos solamente contempla el supuesto de construcción de nuevas carreteras, mientras que el segundo se refiere a todas las actuaciones que pudieran afectar a las planificadas por otras Administraciones. Caben pues actuaciones que incidan en las competencias de otras Administraciones y que, por no suponer construcción de nueva carretera, no les resulte aplicable en ningún caso la disposición adicional mencionada. Además, la disposición adicional en cuestión se refiere únicamente a las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco con ocasión de la construcción de nuevas carreteras. En cambio, el art. 20.1, párrafo primero, de la Ley impugnada, contempla, no sólo las relaciones entre esta Comunidad y el Estado, sino las que eventualmente pueden trabarse con otras Comunidades Autónomas. Respecto a estas últimas no parece indubitada, a su juicio, la justeza del empleo de los criterios de reciprocidad.

Por otra parte, tampoco entiende que este precepto vulnere el art. 149.1.21.^a C.E. pues el inciso impugnado no limita o condiciona los mecanismos de coordinación previstos y tampoco atribuye a la Comunidad Autónoma el aducido poder de disposición. Además, al carecer el Estado de un título que le habilite para proceder unilateral e imperativamente a la coordinación en materia de carreteras, no existe otra vía que la de llegar a la coordinación de común acuerdo entre las partes. La situación resultante es, según expone, que ninguna Administración, tampoco la del Estado, puede imponer unilateralmente la coordinación y, al propio tiempo, todas las Administraciones concernidas están «condenadas» a coordinarse. La coordinación aunque necesaria es voluntaria.

Es por ello que, para esta representación, la reciprocidad a la que se refiere el mencionado precepto de la Ley vasca impugnada ni limita ni condiciona la necesidad de coordinarse, pues no introduce ni añade nada nuevo a la relación de coordinación. Simplemente, lo que hace es señalar implícitamente la exclusión de los comportamientos y procedimientos unilaterales y con ello explicita un elemento de principio que es inherente a la coordinación voluntaria.

D) Como punto de partida para analizar la constitucionalidad de la disposición transitoria tercera y anexo,

en sus referencias a las autopistas A-1, A-8 y A-68, se señala que la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras y caminos es singular y distinta a la de las restantes Comunidades Autónomas, con la excepción de Navarra. A la vista de la legislación vigente, concluye que todos los tramos de carretera que transcurren dentro del territorio de la Comunidad Autónoma vasca son de su competencia, con excepción de ciertas autopistas. En eso se cifra su plus competencial respecto de las restantes Comunidades Autónomas. Las autopistas, sin embargo, no constituyen una realidad distinta a las carreteras sino un tipo específico de éstas. Las autopistas sujetas a régimen de concesión no escapan a la competencia de la Comunidad Autónoma vasca por ser autopistas, o por integrarse en un itinerario de interés general o por su carácter internacional, sino por la relación jurídica que se crea mediante el régimen de concesión. Es por ello, por lo que aquellas autopistas no sujetas a concesión están ya transferidas por el Real Decreto 2.769/1980, anexo B.a). Y, por ello mismo, una vez extinguida la concesión desaparece la causa justificadora del régimen especial de distribución competencial pasando a aplicarse el régimen general de todas las carreteras. Siendo esto así, aún cuando sea preciso un acuerdo para que en su día se transfieran los servicios y funciones correspondientes a las autopistas actualmente sujetas a concesión, no se puede aceptar que el Estado sea libre para transferirlas o no una vez finalizada la concesión.

Por otra parte, aunque el Abogado del Estado también aduce al carácter internacional de las autopistas A-1, A-8 y A-68, dicho carácter, que derivaría de su integración en los grandes itinerarios de tráfico internacional, nada dice acerca del titular interno de la competencia.

Pues bien, por lo expuesto, es en el contexto de una competencia estatal transitoria sobre las autopistas mencionadas donde sitúa esta representación las referencias a las mismas de la Disposición transitoria tercera y anexo de la Ley del Parlamento Vasco impugnada. Ello no significa, sin embargo, que se esté negando la actual titularidad estatal sobre las autopistas citadas sujetas a explotación en régimen de concesión. El Abogado del Estado en su escrito afirma que la remisión a los arts. 20 y 21 implica el reconocimiento de competencias de la Comunidad Autónoma en relación con tales autopistas. Esta interpretación, sin embargo, no se ajusta con lo dispuesto en los mencionados preceptos, porque respecto a las autopistas controvertidas lo único que la Ley del Parlamento Vasco dispone es que el Gobierno Vasco podrá proponer a la Administración del Estado las actuaciones que estime oportunas en virtud del Plan General de Carreteras. Esta facultad de propuesta o de mera petición no significa en absoluto una vulneración indebida de las competencias estatales, antes bien, presupone su reconocimiento.

En resumen, esta parte considera necesario ratificarse en el carácter transitorio de la competencia estatal sobre las autopistas A-1, A-8 y A-68, en tanto quedan vinculadas a la existencia de un régimen de concesión. En estos términos, nada hay, a su juicio, en los arts. 20.1 y 21 de la Ley, a la que se remiten la disposición transitoria tercera y el anexo, que implique por parte de la Comunidad Autónoma vasca a rogarse la competencia sobre esta materia.

E) En relación con la última de las impugnaciones de la demanda, esta representación se remite a lo dispuesto en el art. 10.34 del Estatuto cuando declara que «Las Diputaciones Forales de los territorios históricos, conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostente o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del art. 3 de este Estatuto». En los últimos ciento diecinueve años, las actuaciones de la Diputación Foral

de Álava sobre la carretera N-1 en el tramo del Condado de Treviño han sido continuadas, sin que haya habido una intervención por parte del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo desde que cedió la Legua del Rey. Un ejercicio de funciones tan prolongado, continuado, público y reconocido avala, en su opinión, la competencia de la Diputación Foral sobre el tramo en cuestión.

Si bien reconoce que puede resultar excepcional que se reconozcan facultades de actuación a una Comunidad Autónoma sobre carreteras que transcurren sobre el ámbito territorial de otra, entiende que ello es atribuible al origen histórico de un régimen especial como el Foral que, en ocasiones, puede implicar particularidades respecto de los principios generales que ordenan el entramado institucional y competencial del Estado de las Autonomías.

Por todo lo expuesto, esta representación solicita se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso presentado y declare que los artículos impugnados son plenamente conformes al orden constitucional.

6. Por escrito de 5 de octubre de 1989, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que el Congreso no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones y que ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

7. Mediante providencia de 11 de enero de 1990, la Sección Segunda acordó oír a las partes personadas en el proceso para que en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimaran procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad.

8. Por Auto de 13 de febrero de 1990, el Pleno del Tribunal acordó levantar la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley 2/1989, de 30 de mayo, del Parlamento del País Vasco, producida con la interposición del presente recurso.

9. Por escrito registrado el 25 de febrero de 1992, el Abogado del Estado expone que por Ley 2/1991, de 8 de noviembre, del Parlamento Vasco, se procedió a modificar la Ley 2/1989, de 30 de mayo, objeto del recurso de inconstitucionalidad. Concretamente, la Ley 2/1991 deroga el anexo incluido en la Ley 2/1989, que queda redactado conforme al anexo de la nueva Ley. En el recurso de inconstitucionalidad se impugnaba por esta parte un punto concreto del anexo: La inclusión en el mismo del Condado de Treviño, en el primer tramo mencionado en tal anexo de la carretera N-1. En el anexo actual, desaparece tal mención expresa del Condado de Treviño, pero subsiste la misma longitud del tramo (73,124 Km.) y sus mismos comienzo y final, por lo que hay que entender que tal anexo sigue incluyendo el tramo del Condado de Treviño. Por lo cual, entiende esta parte que se ha producido una mera sustitución formal en este punto de una norma por otra de idéntico contenido, y el recurso de inconstitucionalidad debe considerarse hoy dirigido también contra el nuevo anexo de la Ley 2/1991, siempre en este concreto extremo, y apoyado en las mismas razones hechas valer en su momento. Por ello, solicita que se considere extendido el recurso de inconstitucionalidad 1.814/89 contra el anexo de la Ley 2/1991.

10. Por providencia de 3 de marzo de 1992, la Sección Segunda acordó incorporar a los autos el anterior escrito, dando traslado a las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno Vascos para que, en el plazo de diez días, expusieran lo que estimaran procedente al respecto.

11. El Letrado del Parlamento Vasco registró su escrito el 11 de marzo de 1992, en el que se solicita se declare no haber lugar a extender el recurso de inconstitucionalidad 1.814/89 contra el anexo de la Ley del Parlamento Vasco 2/1991. En este sentido, considera que el anexo de la Ley 2/1989 ha quedado expresamente derogado por la Disposición derogatoria de la Ley 2/1991 que, a la vez, ha procedido a establecer un nuevo anexo que no hace en absoluto referencia al tema debatido. Por el contrario, en la carretera de referencia, la Red objeto del Plan se circunscribe a los tramos de competencia de las Diputaciones Forales de Álava y Guipúzcoa. Con ello, en la nueva Ley ha desaparecido el objeto del debate, por lo que no resulta admisible que se extienda a ella el recurso de inconstitucionalidad.

12. Mediante escrito registrado el 27 de marzo de 1992, la representación del Gobierno Vasco manifestó que la apreciación de la Abogacía del Estado era correcta y en consecuencia se declaraba no haber obstáculo alguno por esta parte a que el recurso de inconstitucionalidad 1.814/89 debiera considerarse dirigido contra el nuevo anexo 2/1991, respecto del cual se reitera la misma defensa que en su día se adujo para la preservación de los derechos históricos de esta Comunidad Autónoma y de los entes forales que la integran, sobre la N-1 en su discurso por el enclave del Condado de Treviño en el ámbito del territorio histórico de Álava.

13. La representación del Gobierno Vasco registró nuevo escrito el 9 de abril de 1992. En el se manifiesta que, no obstante lo expuesto en el escrito anterior, se entiende que en el período transcurrido entre las alegaciones que en su día se vertieron en la defensa del anexo de la Ley 2/1989 y la nueva redacción dada al anexo de la Ley 2/1991, que sustituyó al anteriormente citado, se ha producido un dato normativo que podría ser relevante para la resolución del recurso citado. Este dato normativo lo constituye la Norma Foral 20/1990, de 25 de junio, de Carreteras del territorio histórico de Álava, en sus referencias al tramo de la carretera N-1 a su paso por el Condado de Treviño contenidas en su Exposición de Motivos (párrafos 5.º y 12), Disposición adicional cuarta y anexo II (apartado primero). Se solicita, por ello que se tenga por aportado al presente recurso de inconstitucionalidad la citada Norma Foral.

14. Mediante Auto de 12 de mayo de 1992, el Pleno acordó desestimar la petición de ampliación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.814/89 formulada por el Abogado del Estado.

15. Por acuerdo de la Presidencia de 12 de mayo de 1998, y de conformidad con lo dispuesto en los arts. 15 y 80 LOTC, la ponencia del recurso de inconstitucionalidad 1.814/89 inicialmente turnada al Magistrado excelentísimo señor don Enrique Ruiz Vadillo, por enfermedad y fallecimiento de éste, es asumida por el Presidente excelentísimo señor don Álvaro Rodríguez Bereijo.

16. Por providencia de fecha 16 de junio de 1998, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, discute la constitucionalidad de varios preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, a los que imputa, en última instancia, haber establecido una regulación normativa que, sin cobertura en las competencias reconocidas en

el Estatuto de Autonomía del País Vasco, transgrede las estatales reconocidas en la Constitución.

El contenido de los preceptos impugnados no es homogéneo, aunque bien puede reducirse su examen, por razón de los motivos de su impugnación, a cuatro categorías o grupos. Una primera categoría vendría constituida por los apartados 2.º, 3.º y 4.º del art. 6 y el art. 11.3, párrafo primero, de la Ley del Parlamento Vasco 2/1989, referidos a la nomenclatura y denominación de las carreteras del País Vasco, de una parte, y a la aplicación de las normas técnicas y de señalización estatales, de otra. El Abogado del Estado sostiene que estas normas entrañan una incompatibilidad con determinados preceptos de la Ley de las Cortes Generales 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y una invasión de la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.21.ª C.E. sobre «régimen general de las comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor», en cuya virtud el Estado dicta, de forma uniforme para todo el territorio nacional, la normativa sobre las condiciones atinentes a la circulación (como señales, limitaciones de velocidad, etc.), las condiciones que deben llevar los vehículos y las garantías en la seguridad de la circulación.

Un segundo grupo de impugnaciones se dirige contra el art. 20.1 de la Ley recurrida, en cuanto establece una necesidad de proceder a la coordinación «bajo criterios de reciprocidad» en aquellas actuaciones, derivadas del Plan General de Carreteras del País Vasco, que pudieren afectar a las planificadas por otras Administraciones, sea la del Estado sean las autonómicas. Esta imposición de una coordinación «bajo criterios de reciprocidad» vulneraría, según el Abogado del Estado, la Disposición adicional tercera de la Ley de las Cortes Generales 25/1988, de Carreteras y, en último término, el art. 149.1.21.ª C.E., puesto que tales «criterios de reciprocidad» introducen una condición nueva a la necesaria coordinación en la concreción de aquellas actuaciones que ya viene establecida en la normativa estatal referida.

Una tercera categoría de preceptos recurridos la integran la Disposición transitoria tercera y anexo, en las referencias de éste a las autopistas A-1, A-8 y A-68. Y, en fin, un cuarto, el anexo, en cuanto incluye el «tramo Condado de Treviño» en el catálogo de la red objeto del Plan regulado en la Ley vasca 2/1989. La razón principal de estas dos últimas impugnaciones reside en que todas estas vías de circulación referidas son de titularidad estatal, por lo que las facultades de actuación que sobre las mismas se regulan en la Ley vasca vulnera el orden constitucional de competencias.

2. Para analizar las cuestiones suscitadas en el presente recurso procede, en primer término, destacar la finalidad y contenido coordinador que tiene la Ley del Parlamento Vasco 2/1989, en la que se insertan los concretos preceptos impugnados.

La Ley objeto del presente recurso no es una Ley de Carreteras del País Vasco sino, más limitadamente, una Ley que regula el Plan general de tales carreteras. Su premisa es la coordinación de las competencias sobre carreteras y caminos que corresponden a las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, como consecuencia de la actualización de los regímenes forales privativos que ha sido llevada a cabo a partir del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y que ha culminado con los Decretos del Gobierno Vasco que traspasaron todas las carreteras a los Territorios históricos (exposición de motivos de la Ley vasca 2/1989). Su objeto es, consecuentemente, definir y regular el Plan General de Carreteras del País Vasco, así como coordinar el ejercicio de las atribuciones relacionadas con él (art. 1), con la finalidad

de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma (art. 7).

El Plan es definido como el documento que establece las normas técnicas y de señalización de las carreteras vascas, y que determina los programas de actuaciones que, como mínimo, deben ser realizadas. Las normas técnicas y de señalización son de proyecto, de construcción y de conservación, y se aplican a todas las carreteras; los programas de actuaciones incluyen las previsiones, objetivos, prioridades y mejoras a realizar, pero sólo se aplican a las carreteras que forman parte de la Red objeto del Plan. La relación de carreteras que se encuentran sometidas a los programas del Plan General son las que enumera el anexo de la propia Ley vasca 2/1989, y sólo puede ser alterada por el Parlamento Vasco (arts. 7, 9, 10 y 11).

El Plan General de Carreteras del País Vasco tiene una duración de doce años, prorrogable, y debe ser revisado cada seis años, sin perjuicio de llevar a cabo las modificaciones que resulten necesarias, y de la vigencia indefinida de las normas técnicas y de seguridad (art. 8 y concordantes). El Gobierno Vasco es el órgano competente para aprobarlo, aunque en su elaboración cumple un papel importante una Comisión Paritaria, formada con tres representantes de aquél y otros tantos de las tres Diputaciones forales (arts. 2 a 4 y 22). La ejecución del Plan corresponde a los órganos forales de los Territorios históricos, y es seguida por el Departamento competente del Gobierno Vasco y por la Comisión del Plan (arts. 15 a 19 y 4). Las Diputaciones deben poner en vigor la normas técnicas y de señalización del Plan General. Asimismo, deben articular las medidas presupuestarias y económicas que garanticen el efectivo cumplimiento de los programas de actuación del Plan General de Carreteras; si estiman conveniente realizar actuaciones en la Red del Plan disconformes con éste, deben obtener previamente la pertinente modificación del Plan General (arts. 16, 15.3 y 19).

Este es, sucintamente expuesto, el conjunto normativo del que forman parte los preceptos impugnados en el presente recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación.

3. En segundo lugar, es preciso delimitar con claridad el marco constitucional en el que se inserta la Ley de la Comunidad Autónoma, que corresponde a la materia de carreteras, recientemente examinado por nuestra Sentencia sobre la Red de Carreteras del Estado (STC 65/1998), cuya doctrina es determinante para resolver el presente recurso.

A) Las carreteras son aprehensibles desde distintas perspectivas jurídicas sobre las que también concurren distintos títulos de intervención de los poderes públicos. En efecto, las carreteras son bienes de dominio público y, en cuanto tales, resultan de aplicación a los mismos el conjunto de técnicas de protección que son propias de esta categoría de bienes, surgiendo así para los poderes públicos las correspondientes potestades administrativas para su conservación y vigilancia. Son, también, obras públicas para cuyo acometimiento es necesaria una planificación previa, la determinación de su financiación e incluso la de su explotación. Son, en fin, y sin agotar el variado elenco de perspectivas, el soporte material necesario para la comunicación terrestre y es entonces cuando se hace necesario fijar las condiciones de su uso, especialmente, las del tráfico y las de la circulación. Esta visión poliédrica de la materia y de los títulos de intervención sobre la misma, según se trate de uno u otro aspecto, ha sido también asumida por la Constitución, que ha incluido en distintos títulos competenciales cada una de las facetas a que nos hemos referido.

La Constitución y los Estatutos de Autonomía proceden al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de carreteras desde dos perspectivas distintas. En efecto, a tenor de lo dispuesto en el art. 148.1.5.^a C.E., las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia respecto de las «carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente» dentro de sus respectivos territorios. La competencia sobre este concreto ámbito material ha sido asumida por los diversos Estatutos de Autonomía de forma exclusiva, como hemos analizado en la STC 65/1998, fundamento jurídico 6.º De ahí que, normalmente, sea la legislación específica dictada por cada una de las Comunidades Autónomas la que configure el régimen jurídico de sus carreteras. De ahí, también, y consecuentemente con ello, la propia Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, regula principalmente las carreteras estatales, si bien incluye en sus Disposiciones adicionales, como tendremos ocasión de tratar más adelante, normas sobre la intervención del Estado en relación con las carreteras autonómicas. En resumen: En el reparto competencial configurado por la Constitución y los distintos Estatutos de Autonomía en materia de carreteras opera, en primer término, un criterio material que separa por un lado las carreteras estatales y, por otro lado, las carreteras autonómicas, atribuyendo al Estado y a las Comunidades Autónomas exclusividad de competencias en relación con las carreteras de su respectiva titularidad.

B) El criterio señalado, no obstante, no cierra por sí mismo la distribución competencial sobre esta concreta materia. Antes bien, y esta es la segunda de las perspectivas de este sistema a la que hacíamos anteriormente referencia, la Constitución otorga al Estado, sobre determinados aspectos que pueden incidir en la materia de carreteras, otros títulos de intervención en el listado del art. 149.1 C.E., que no encuentran su homólogo ni en el art. 148 C.E. ni en los respectivos Estatutos de Autonomía, y que hemos analizado con detenimiento en la STC 65/1998, fundamentos jurídicos 7.º a 11.

Pues bien, el objeto del presente recurso se inserta, en general, en la materia «carreteras»; sin embargo, su objeto específico se refiere a la intervención concreta del poder público bajo la forma de planificación, toda vez que la Ley impugnada es la reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, y que su propio texto asienta en tres títulos competenciales de la Comunidad Autónoma: la coordinación en materia de carreteras [art. 10.34 E.A.P.V. y desarrollado en el art. 7 a) 8 Ley vasca 27/1983], la ordenación del territorio (art. 10.31 E.A.P.V.) y la promoción y planificación de la actividad económica (art. 10.25 E.A.P.V.). Por ello aparecen, al menos, dos títulos competenciales en el art. 149.1 C.E. que pueden tener incidencia en los ámbitos propios de actuación de la Comunidad Autónoma en esa misma materia.

Tal sucede con el art. 149.1.13.^a C.E., que reserva a las instituciones generales del Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la cual «puede incidir en materia de carreteras, dada la trascendencia directa y significativa de las mismas sobre la actividad económica general, en cuanto infraestructura básica del transporte y las comunicaciones terrestres» [STC 65/1998, fundamento jurídico 7.º A)].

Lo mismo cabe decir del art. 149.1.24.^a C.E., donde se establece una competencia exclusiva a favor del Estado sobre «Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma». Este título estatal incide de manera determinante en esta materia porque, como hemos declarado en la STC 65/1998, «la Constitución no impone una interpretación que relegue el título relativo a las obras públi-

cas a su mera construcción o financiación, y que no permita comprender todos los aspectos a los que se extiende la regulación contenida en la Ley 25/1988, esto es, la "planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales", cuestiones todas ellas íntimamente vinculadas a la obra pública» (fundamento jurídico 8.º). Lo cual incluye las normas técnicas que deben ser seguidas en el diseño de cualquier obra de carretera de interés general o que afecte a más de una Comunidad Autónoma.

C) Debe recordarse, asimismo, lo dispuesto en el art. 149.1.21.ª C.E., donde se atribuye al Estado como competencia exclusiva, entre otras, la materia correspondiente al «régimen general de comunicaciones» y al «tráfico y circulación de vehículos a motor». En el primero de estos ámbitos materiales, la función que se otorga al Estado en exclusiva («régimen general») supone reconocer a favor del mismo la facultad de dictar normas generales para todo el territorio nacional, de modo que dicha materia pueda encontrar en todo el Estado una regulación homogénea. Como se dijo en la STC 65/1998, fundamento jurídico 7.º B) c), «el título competencial relativo al "régimen general de comunicaciones" presenta esencialmente un carácter ordenador o normativo, que puede tener proyección sobre todo tipo de carreteras, en cuanto vías de comunicación terrestre». De ahí la importancia de determinar la materia concreta a la que este precepto se refiere porque, desde luego, lo que «régimen general de comunicaciones» suponga no puede dejar vacías de contenido las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de carreteras.

Pues bien, las carreteras, en cuanto materia competencial, incluyen desde luego las «vías de dominio y uso público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles» (art. 2.1 de la Ley de las Cortes Generales 25/1988, concepto que se reitera con algún que otro matiz en las distintas Leyes de carreteras autonómicas). No son, por lo tanto, realidades físicas aisladas sino que, por definición, forman un entramado continuo de redes interconectadas sin solución de continuidad que constituye un sistema viario, y que permite la comunicación por este medio físico entre las distintas partes del territorio nacional y más allá de las fronteras del mismo. Ello 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. En consecuencia, se establece una exigencia última en la planificación y construcción de esas vías de dominio y uso público, que se concreta en la materialización de una comunicación viaria, esto es, la posibilidad de intercomunicación física, al menos, a lo largo y ancho de toda España (STC 65/1998, fundamento jurídico 11).

De este modo, y paralelamente a las distintas decisiones que pueda adoptar en su territorio cada Comunidad Autónoma al planificar su red, la existencia de aquel conjunto de necesidades e intereses, que pueden ser individuales o colectivos, económicos, sociales o políticos, legítima 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 carretera y sus distintas modalidades (art. 2 de la Ley 25/1988) y las nociones como la de caminos de servicio (art. 3), áreas de servicio (art. 2.8) o la de elementos funcionales de las carreteras (art. 21.2).

D) Coherentemente con lo anterior, y complementándolo, el Estado tiene también atribuida una competencia exclusiva en materia de «tráfico y circulación de vehículos a motor», segundo de los aspectos contenidos

en el art. 149.1.21.ª C.E. a los que hemos hecho referencia concreta. Este segundo título del art. 149.1.21.ª conlleva igualmente la capacidad para dictar ese mismo tipo de normas pero referidas fundamentalmente a la seguridad de la circulación.

En efecto, tal como este Tribunal ha precisado, en el concepto de tráfico y circulación de vehículos a motor, en cuanto materia de exclusiva competencia del Estado, «no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (v. gr. señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan», pues el ámbito material de este inciso del art. 149.1.21.ª alcanza cualesquiera garantías de la seguridad en la circulación (SSTC 59/1985 y, posteriormente, 181/1992). Por ello, al proyectar este precepto sobre la materia carreteras, resulta también competente el Estado para establecer todas aquellas normas de carácter técnico que afecten de modo directo a la seguridad en la circulación. Esta solución se apoya, como indicaron las Sentencias citadas, «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».

En definitiva, pues, de cuanto se ha expuesto sobre distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de carreteras y, en concreto sobre su planificación, se desprende que éstas tienen plena capacidad para legislar sobre el régimen de las «carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente» en su territorio (Estatutos de Autonomía dictados de conformidad con el art. 148.1.5.ª C.E.) y, por ende, para configurar el régimen de carreteras de su titularidad. Pero, a la vez, como ya se ha indicado, determinados contenidos de la legislación del Estado sobre carreteras, esto es, aquéllos que afectan a su planificación, sea desde la perspectiva de la obra pública, sea desde la de su vertiente de elemento integrado en el sistema general de comunicaciones, o sea desde la de las condiciones de seguridad en su uso, pueden ampararse en los títulos competenciales reservados por el art. 149.1 C.E. (núms. 13.ª, 21.ª y 24.ª, principalmente), los cuales son plenamente aplicables a todas las carreteras, independientemente de cuál sea su Administración titular.

4. Sentados los principios generales que guían el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de carreteras, debemos examinar ahora, en concreto, y desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuál es el título competencial que esgrime para defender la constitucionalidad de la Ley impugnada por el representante estatal. Pues el Estatuto de Autonomía del País Vasco ha introducido, al asumir el contenido del art. 148.5 C.E., determinados matices que se separan de los restantes Estatutos, como advertimos en la STC 65/1998, fundamento jurídico 6.º

En efecto, el art. 10.34 del Estatuto de Autonomía del País Vasco dispone que, en materia de carreteras y caminos «además de las competencias contenidas en el apartado 5, núm. 1.ª, del art. 148 de la Constitución, las Diputaciones forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del art. 3 de este Estatuto». A esta peculiaridad se hace también referencia en la Disposición adicional tercera de la Ley estatal 25/1988, de Carreteras, en la que se establece: «1. La planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de las carreteras que sean competencia de los territorios forales con derechos históricos se efectuará conforme al régimen jurídico en vigor. 2. La construcción en estos territorios de nuevas carreteras que puedan afectar a las facultades que correspondan al Esta-

do, conforme al art. 141.1.21.^a y 1.24.^a de la Constitución, requerirá la coordinación y acuerdo con éste».

Este conjunto normativo muestra que la competencia sobre carreteras corresponde a los Territorios Históricos, no a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma. Congruentemente, la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, sobre relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus Territorios Históricos, declara la competencia exclusiva de estos últimos sobre la «planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explotación de carreteras y caminos»; competencia que es ejercitada «de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos» [art. 7 a).8].

Esta distribución competencial explica que la Ley aprobada por el Parlamento vasco no regule en su totalidad el régimen jurídico de las carreteras, como han hecho otras Comunidades Autónomas. La Ley se limita a regular el Plan General de Carreteras del País Vasco, cuya ejecución corresponde a los órganos forales de los Territorios Históricos, bajo la supervisión de la Administración autonómica [arts. 15 y 4 d) de la Ley vasca 2/1989]. La propia Ley explicita que la obligación que recae sobre las Diputaciones forales de articular las medidas presupuestarias y económicas que garanticen el efectivo cumplimiento de los programas de actuaciones obligatorias del Plan se funda en las competencias de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio y sobre la «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación de la economía general» (art. 10.25 E.A.P.V., art. 15.3 y Disposición adicional segunda de la Ley vasca 2/1989). Junto a estos fundamentos competenciales, la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los Territorios Históricos, había dispuesto lo siguiente: «Al objeto de asegurar la debida coordinación de las redes de carreteras de la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos pondrán en vigor para sus redes las normas técnicas y de señalización que se establezcan en el Plan General de Carreteras aprobados por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, y en aquellas carreteras que sean prolongación de las de la Red estatal o que enlacen con las de otros Entes públicos extracomunitarios o entre los propios Territorios Históricos, realizarán, como mínimo, aquellas previsiones, objetivos, prioridades y mejoras que se establezcan en dicho Plan General» [art. 7 a).8, párrafo 2, de la Ley vasca 27/1983].

Estas previsiones específicas para hacer posible la coordinación de las carreteras, que son competencia de los Territorios Históricos, obedece a que «organizar el presente, garantizar la gobernabilidad de Euskadi en la actualidad, no es compatible con el mantenimiento del modelo organizativo existente hasta 1839, o el sistema excepcional que derivó del primer Concierto Económico de 1878. El respeto a la historia y el compromiso de asumirla deben enmarcarse y actualizarse en la propia historia. La revolución industrial, el proceso de urbanización, la complejidad de la vida política, la necesidad de racionalizar los procesos económicos, entrañan cambios evidentes dando lugar a una situación histórica nueva que, a su vez, debe conjugarse con los regímenes privativos de los Territorios Históricos. Armonizar y equilibrar ambas exigencias es el objetivo de la presente Ley» (Exposición de motivos de la Ley del Parlamento Vasco 27/1983).

La competencia en materia de carreteras de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma es, pues, distinta de la que corresponde a otras Comunidades

Autónomas, precisamente a causa de los derechos históricos de las Diputaciones forales. Derechos que, en materia de carreteras, han sido actualizados por el núm. 34 del art. 10 del E.A.P.V., en relación con su art. 37.1 f), en atención a que el régimen foral se encuentra garantizado por la Constitución (SSTC 11/1984, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º, y 76/1988). Estas previsiones estatutarias, a su vez, han sido desarrolladas por el art. 7 a).8 de la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, sobre relaciones entre las instituciones comunes y los Territorios Históricos, en los términos expuestos antes.

Por consiguiente, es preciso examinar la constitucionalidad de los preceptos impugnados teniendo en cuenta el alcance con que el Estatuto de Autonomía atribuye competencia a la Comunidad Autónoma en materia de carreteras.

5. Sin embargo, antes de examinar los preceptos impugnados, es pertinente efectuar una aclaración. Las partes se han referido insistentemente al Real Decreto 2.769/1980, de 26 de septiembre, que traspasó los servicios de carreteras y caminos del Estado a la Comunidad Autónoma vasca. Su anexo declara que se transfieren todas «las funciones y potestades hasta ahora ejercidas por el Gobierno y la Administración del Estado sobre la totalidad de carreteras, caminos y autopistas no sujetas a régimen de concesión, que hasta la actualidad han sido de titularidad estatal, en aquellos tramos que discurren dentro del territorio de la Comunidad Autónoma vasca, incluidos los correspondientes itinerarios de las redes nacionales básicas, complementaria y regional» [anexo B a)]. Como régimen general, en las letras c) y d) del apartado B del mencionado anexo se dispone, por una parte, que «Respecto a futuras vías a realizar, bien por el Estado o por la Comunidad Autónoma vasca, en sus respectivos territorios, cuyos trazados están previstos lleguen a términos limítrofes, se procederá a coordinar dichos planes en función de las facultades y atribuciones respectivas y, en su caso, con sujeción a lo dispuesto en el art. 131 C.E.» [anexo B c)]. Por otra parte, se establece que «La Comunidad Autónoma vasca se sujetará a las normas técnicas que dicte el Estado sobre construcción y conservación de carreteras, con carácter general, en aplicación de convenios, acuerdos o recomendaciones de carácter internacional, de acuerdo con lo establecido en el art. 20.3 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Igualmente la Comunidad Autónoma vasca se ajustará a las instrucciones del Estado sobre construcción y conservación y explotación de carreteras que motivadamente le curse éste por razones de defensa nacional» [anexo B d)].

El mismo Real Decreto prevé, paralelamente al traspaso en bloque del Estado a la Comunidad Autónoma de la totalidad de carreteras, caminos y autopistas en aquellos tramos que discurren dentro del territorio de la Comunidad Autónoma vasca, una excepción —autopistas sujetas a régimen de concesión—, y una regulación distinta a la general para determinadas carreteras —carreteras nacionales N-1 y N-240— y autopistas actuales no sujetas a régimen de concesión. En relación con este último grupo de carreteras, el Real Decreto de traspaso condiciona la actuación de la Comunidad Autónoma del siguiente modo: «En ejecución de dichas facultades, la Comunidad Autónoma vasca aplicará para los tramos de las carreteras N-1 y N-240 y autopistas actuales no sujetas a régimen de concesión estatal que discurren por su territorio, como mínimo, las normas técnicas y de señalización previstas en la legislación vigente del Estado y adoptará para los repetidos tramos, cuando menos, las previsiones objetivos y mejoras que el Estado efectúe en los tramos de su competencia de dichas carreteras, a fin de asegurar la conveniente coordinación entre

los tramos de las mismas comprendidos dentro del actual territorio de la Comunidad Autónoma vasca» [anexo B b)].

Todas esas carreteras, a su vez, fueron traspasadas a los Territorios Históricos, «al amparo de lo previsto en el apartado 8, letra a), del art. 7 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de "Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos", en relación con el art. 10, apartado 34, del Estatuto de Autonomía del País Vasco». Así lo declaran expresamente los Decretos del Gobierno vasco 45/1985, de 5 de marzo; 55/1985, de igual fecha, y 188/1986, de 9 de septiembre, que transfirieron las carreteras a los Territorios Históricos de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava, respectivamente. Significativamente, el Preámbulo de este último Decreto indica que, en un primer momento, no se traspasó ninguna carretera al Territorio Histórico de Álava «por estimar innecesaria cualquier resolución en tal sentido teniendo en cuenta lo dispuesto en los arts. 10.34 y 37.2 del Estatuto de Autonomía y que la Diputación Foral de Álava, en su territorio, venía ostentando respecto de su red iguales competencias que el Estado en territorio de régimen común», y que solamente más tarde, tras comprobarse que existían «determinados tramos de carreteras comprendidos en el ámbito territorial de Álava sobre los que el Estado tradicionalmente ejercía las facultades inherentes al ramo y que se reputan traspasados a la Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 2.769/80, de 26 de septiembre», había resultado preciso transferir dichos tramos a los órganos forales de Álava «en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre» (Decreto Vasco 188/1986, de 9 de septiembre).

Por tanto, todas las carreteras del País Vasco son planificadas, financiadas, proyectadas, construidas, conservadas, modificadas y explotadas por las Diputaciones forales, en aquellos tramos que discurren dentro de su respectivo Territorio Histórico. En su actuación, los órganos de los Territorios están sometidos a diversas reglas de coordinación, previstas en los Decretos vascos de traspaso y, ahora, en la Ley sobre el Plan General de Carreteras del País Vasco que se ha visto impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Con relación a todos estos Decretos de transferencias, y en especial el Real Decreto 2.769/1980, es preciso no olvidar que este tipo de disposiciones «no vinculan a las Cortes Generales ni a los Parlamentos Autonómicos al regular los sectores, instituciones o materias sujetas a su competencia. Esta conclusión es evidente con sólo reparar en sus autores —los Gobiernos estatal y autonómico, que llegan a acuerdos en el seno de las correspondientes Comisiones Mixtas— y en la finalidad de estos Decretos —transferir los medios materiales y humanos necesarios para ejercer las competencias dispuestas por la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía—. La Constitución y los Estatutos son, por lo general, las únicas fuentes del orden constitucional de competencias (STC 28/1983 y otras). Cuando la interpretación de este orden, que necesariamente constituye la premisa de los traspasos acordados, alcanza un reflejo en el correspondiente Real Decreto, esta interpretación se refiere a las funciones de las dos Administraciones implicadas en el contexto de la legislación vigente en el momento de producirse el traspaso (STC 113/1983). Lo mismo cabe decir respecto a las precisiones sobre las técnicas o formas jurídicas dispuestas en los Reales Decretos para canalizar las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, pero no reguladas por ellas (en los términos expuestos a partir de la STC 11/1986)» [STC 149/1991, fundamento jurídico 4.º D)].

Por consiguiente, lo dispuesto por los Decretos de traspasos de las carreteras que discurren por el País Vasco no es determinante para enjuiciar la Ley impugnada, aunque ofrece indicaciones útiles sobre la interpretación mantenida por las Administraciones que negociaron su contenido, acerca del alcance de los títulos competenciales que forman parte del bloque de la constitucionalidad.

Y, a la luz de estas consideraciones previas, es ya procedente abordar el examen singular de las cuestiones planteadas en el presente recurso.

6. El primer grupo de preceptos recurridos está formado por los arts. 6.2 (denominación y nomenclatura de las vías), 6.3 (denominación de los itinerarios extracomunitarios e internacionales) y 6.4 (nomenclatura de las carreteras no incluidas en la red objeto del Plan) de la Ley vasca 2/1989, así como su art. 11.3, párrafo primero, que dispone: «Las normas técnicas y de señalización del Estado se considerarán de carácter suplementario».

Atendiendo a las posiciones de cada una de las partes en el presente recurso, resumidas en los antecedentes, es posible diferenciar, dentro de este primer grupo de preceptos recurridos, y aunque la actora base su impugnación en motivos similares, dos bloques bien distintos de preceptos por razón de su contenido. De una parte, los contenidos en el art. 6 y, de otra, el apartado tercero del art. 11 de la Ley 2/1989, de modo que nuestro examen deberá también abordar estas cuestiones de forma separada.

7. El texto de los arts. 6.2, 6.3 y 6.4 se refiere literalmente a los conceptos «denominación» y «nomenclatura» en relación con las carreteras cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma vasca. Atribuir una «denominación» a una carretera supone atribuir a una vía un nombre de ciudad o topónimo de ordinario coincidente con los puntos inicial y final de la misma; y así se consigna en la columna llamada «Denominación» del catálogo de la red objeto de un plan de carreteras. Atribuir una «nomenclatura», supone, por su parte, atribuir a una vía la expresión simbólica y cifrada de la denominación, que se consigna en la columna llamada «Código» del catálogo de la red objeto de un plan de carreteras. Ambas actividades sirven para identificar las distintas carreteras que forman el catálogo de la red objeto de un Plan de carreteras.

Pues bien, siendo ello así, esta actividad de atribución de una «denominación» y de una «nomenclatura» a una determinada vía está indisolublemente unida a la actividad de planificación de una red de carreteras en el específico momento de la jerarquización y clasificación de las concretas carreteras que pasarán a ser objeto y conformarán un determinado Plan. Es, en este sentido, imposible imaginar un Plan General de Carreteras que no proceda en un momento preliminar a su confección a identificar en el sentido indicado las carreteras objeto del mismo.

Cuestión distinta es el modo en que esta identificación de la carretera contenida en un catálogo puede y debe ser trasladada como señal orientativa a la propia carretera, para formar, así, parte de la «señalización» que se instala a lo largo de su recorrido, esto es, para formar parte del «conjunto de señales y órdenes de agentes de la circulación, señales circunstanciales que modifican el régimen normal de la utilización, semáforos, señales verticales de circulación y marcas viales, destinadas a los usuarios de la vía y que tienen por misión advertir e informar a éstos u ordenar o reglamentar su comportamiento con la necesaria antelación, de determinadas circunstancias de la vía o de la circulación» (art. 131 del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero,

dictado en aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que define el concepto de «señalización», y art. 162.4 de la misma norma, que se refiere en concreto a las «señales de identificación de carreteras»).

Asimismo, el propio Derecho positivo ha venido reflejando que la denominación y atribución de nomenclatura, de una parte, y la señalización, de otra, conforman actividades de distinta naturaleza, que se ejercen, a su vez, sobre la misma realidad material en dos momentos distintos y diferenciados. Ya en el Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1.073/1977, de 8 de febrero, se distinguía entre la determinación de las normas a que había de sujetarse el establecimiento de señales y sus modelos, competencia del entonces denominado Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, según su art. 11.7, y la elaboración de catálogos de carreteras y su identificación, que se atribuía a la instancia competente, en cada caso, para la planificación de las distintas carreteras. Así, respecto de los Planes provinciales de carreteras se establecía: «El catálogo o relación de los Planes provinciales de carreteras de la provincia con los detalles necesarios para la identificación de cada itinerario formará parte integrante del Plan» (art. 18.2), y lo mismo se determinaba en el art. 19.2, en relación con los Planes municipales de carreteras.

También, la vigente Ley de Carreteras 25/1988 asume esta distinción. A la denominación e identificación de las carreteras estatales se dedica la Disposición adicional primera, en tanto que la Disposición adicional segunda hace referencia a la normativa técnica y de señalización.

De lo expuesto, y recapitulando, fácilmente se deduce que la denominación e identificación de las carreteras, a través de una nomenclatura o código, es una actividad característica de la propia actividad planificadora y distinta de la de dictar la normativa técnica y de señalización; actividad de planificación que, en el caso de las carreteras vascas, no discute el Abogado del Estado que la pueda ejercer la Comunidad Autónoma vasca, en los términos previstos en el art. 10.34 de su Estatuto.

8. Pues bien, sobre esta base, procede analizar ahora si el contenido concreto de los preceptos impugnados es inconstitucional por vulnerar el sistema de reparto competencial constitucionalmente establecido, como sostiene el Abogado del Estado, o si, por el contrario, es constitucional, como defienden las representaciones del Gobierno y Parlamento vascos.

Los preceptos recurridos se encuentran sistemáticamente insertos en el capítulo tercero de la Ley 2/1989, denominado «Jerarquización y nomenclatura de las carreteras». El primer apartado del mencionado artículo señala que la denominación de las carreteras del País Vasco tendrá en cuenta la clasificación jerárquica de las mismas. Ésta se concreta en el art. 5 que jerarquiza las carreteras en cuatro redes: red de interés preferente, red básica, red comarcal y red local.

En función de esta jerarquización, el apartado 2.º del referido art. 6 establece que «Para denominar las vías se establecen los siguientes principios generales: a) La denominación de las carreteras integradas en la Red Objeto del Plan se ajustará a lo dispuesto en el anexo de esta Ley. b) La nomenclatura de las carreteras de la red de interés preferente se encabezará con una «N», sin perjuicio de lo previsto en el apartado número 3 de este artículo. c) La de las carreteras de las demás redes se iniciará con el indicativo de una o dos transcurran, proseguido de tres dígitos para la red básica y de cuatro para las redes comarcal y local; el primer dígito será un dos en la red comarcal y un tres o un cuatro en la red local.

A juicio del Abogado del Estado, estos preceptos son contradictorios con el apartado tercero de la Disposición adicional segunda de la Ley 25/1988, dictada al amparo de lo establecido en el art. 149.1.21.ª C.E. («tráfico y circulación de vehículos a motor»), la cual dispone que «La identificación de las carreteras en las placas de ruta y las señales del balizamiento se ajustarán, en todo caso, a los criterios que al efecto determine la legislación del Estado». Sin embargo, un examen de ambas normas permite llegar no sólo a la conclusión que el objeto que regula cada una de ellas es distinto y, en consecuencia, no son contradictorias, sino que además las dictadas por el legislador vasco se ajustan perfectamente al sistema de reparto competencial antes perfilado.

En efecto, el art. 6.2 de la Ley vasca tiene como único objeto regular la actividad de atribución de denominación y nomenclatura de las carreteras vascas, pero no cómo esta identificación ha de aparecer en las placas de ruta de las carreteras. En cambio, la mencionada norma de la Ley estatal tiene por objeto determinar el régimen de la identificación de esas mismas carreteras en las placas de ruta. Es decir, mientras que el objeto del primer precepto es la identificación en sí de la carretera, refiriéndose a su denominación y nomenclatura, el objeto del precepto estatal, en consonancia con la competencia establecida en el art. 149.1.21.ª C.E., es el de alcanzar una unidad y coherencia de las distintas placas de ruta y señales de balizamiento, esto es, de los soportes físicos o materiales de las placas y de los caracteres en los que va inscrita la nomenclatura dada a la carretera. En consecuencia, no puede estimarse que el art. 6.2 impugnado adolezca de inconstitucionalidad.

Por los mismos motivos, también debe declararse la constitucionalidad del apartado 4.º del art. 6, que dispone que «Los órganos forales determinarán coordinadamente la nomenclatura de sus carreteras no incluidas en la Red objeto del Plan, de acuerdo con los criterios expuestos en los párrafos anteriores. La comisión del Plan General de Carreteras podrá realizar recomendaciones no vinculantes al respecto».

Finalmente, tampoco puede estimarse que el apartado 3.º del art. 6, cuyo texto dispone que «En los itinerarios de recorrido extracomunitario se establecerá (la denominación) de modo coordinado con la Administración central y con aquellos otros Entes públicos afectados. La denominación de los itinerarios internacionales se ajustará, en su caso, a lo establecido en el art. 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco», sea inconstitucional. Este precepto, presupuesta la competencia de la Comunidad Autónoma vasca en materia de denominación de sus carreteras, y dejando al margen que se limita a reiterar lo dispuesto en el Real Decreto 2.769/1980, de traspaso de carreteras que prevé la necesidad de coordinación para dicho tipo de carreteras, sea sobre las ya existentes [anexo B b)], sea sobre las de futura construcción [anexo B c)], es respetuoso con el orden competencial puesto que la remisión al art. 20.3 del Estatuto («El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto») no fija el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer la denominación de las carreteras incluidas en itinerarios internacionales, sino que, por el contrario, se limita a preservar las competencias autonómicas que sobre esta cuestión puedan corresponderle, sin prejuzgar cuáles, cuando se esté en presencia de algún convenio sobre denominación de itinerarios internacionales.

9. Examinada la constitucionalidad de este primer grupo de preceptos, corresponde enjuiciar ahora la impugnación relativa al art. 11.3, párrafo primero, de la Ley vasca 2/1989, cuyo tenor es el que sigue: «Las

normas técnicas y de señalización del Estado se considerarán de carácter supletorio». Su párrafo segundo, no impugnado en este recurso, sigue diciendo: «En todo caso se aplicarán, con el carácter que corresponda a tenor de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y en el Real Decreto 2.769/1980, de 30 de diciembre, de transferencias del Estado al País Vasco en materia de carreteras, las normas técnicas y de señalización dictadas por el Estado».

Objeto de este precepto, y en conexión con los anteriores apartados del art. 11, en los que se sistematizan las normas técnicas y de señalización en tres grupos distintos (normas de proyecto, normas de construcción y normas de conservación) es, pues, atribuir carácter supletorio a las normas técnicas y de señalización que dicte el Estado, aunque se aclare a continuación que tal supletoriedad se afirma sólo respecto de aquellos ámbitos a los que no afecte la obligación de aplicarlas directamente por imposición del Real Decreto 2.769/1980.

El inciso enjuiciado, «Las normas técnicas y de señalización del Estado se considerarán de carácter supletorio», contenido en el art. 11.3, párrafo primero, de la Ley vasca 2/1989, es inconstitucional. La declaración de supletoriedad de tales normas supone negar la aplicabilidad directa de todo el Derecho estatal en esta materia, aun cuando, acto seguido, se viene a reconocer en el siguiente párrafo la existencia de una competencia estatal para regular las normas técnicas y de señalización.

En nuestro enjuiciamiento de la constitucionalidad del precepto impugnado es preciso distinguir entre las denominadas «normas técnicas» (de proyecto, de construcción y de conservación de las carreteras) y las de «señalización», a pesar de que ambas son mencionadas de forma conjunta no sólo en la Ley 2/1989 del Parlamento Vasco, sino en la legislación de carreteras, tanto estatal como autonómica.

Como hemos razonado en el fundamento jurídico 3.º, las instituciones generales del Estado ostentan plena competencia sobre las normas de señalización de las carreteras, en virtud de los títulos competenciales reconocidos en el art. 149.1, número 21.ª, de la Constitución («régimen general de comunicaciones» y «tráfico y circulación de vehículos a motor»). De tal manera que el Estado tiene reconocida en los citados títulos competenciales, una competencia exclusiva que le habilita para dictar normas, en materia de señalización de carreteras, de aplicación directa para estas vías públicas en todo el territorio nacional y cualquiera que sea el ente titular de la carretera.

Asimismo, con apoyo en su competencia sobre obras públicas (art. 149.1.24.ª C.E.), el Estado puede dictar normas técnicas sobre cualquier carretera que sea de interés general o que forme parte de una red viaria que discorra por más de una Comunidad Autónoma. Normas técnicas que comprenden la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales. (STC 65/1998, fundamentos jurídicos 8.º 11 y 12.) Sin perjuicio de que, como ya hemos dicho, la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª C.E.) «puede incidir en materia de carreteras, dada la trascendencia directa y significativa de las mismas sobre la actividad económica general, en cuanto infraestructura básica del transporte y las comunicaciones» [STC 65/1998, fundamento jurídico 7.º A)].

Las competencias del Estado se han ejercido mediante la Ley de las Cortes Generales 25/1988, de Carreteras, cuya Disposición adicional segunda, apartado uno, dispone: «la Administración del Estado determinará la nor-

mativa técnica básica de interés general y, en particular, la relativa a la señalización y balizamiento de las carreteras, así como de cualquier otra que se derive del cumplimiento de tratados, convenios, acuerdos y recomendaciones de carácter internacional suscritos por España». Con lo cual debe concluirse que, si el Estado tiene reconocida en los títulos referidos, como se ha visto, una competencia que le permite dictar normativa de aplicación directa en materia de normas técnicas y de señalización para todas las Comunidades Autónomas, competencia que, por otra parte, no discuten los Letrados vascos, la declaración de supletoriedad que formula el precepto impugnado es inconstitucional en cuanto que el legislador relega al papel de supletoria una normativa que, constitucionalmente, está llamada a incidir de forma directa en la reglamentación jurídica de este sector material.

Y este defecto no resulta sanado por la ulterior remisión del art. 11.3, en su párrafo segundo, al Real Decreto 2.769/1980. En efecto, el valor de los Reales Decretos de transferencia de servicios, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha sido objeto de una reiterada doctrina constitucional, recordada en el fundamento jurídico 5.º, que se cifra en la idea de que los Reales Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias sino que traspasan servicios, funciones e instituciones. No son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos (SSTC 113/1983, 102/1985, 56/1989, 103/1989, 147/1991, entre otras). Desde esta perspectiva, pues, aunque el Real Decreto de traspaso pudiera tener cierto valor interpretativo, como ya en otras ocasiones hemos declarado (SSTC 48/1985, 149/1985, 158/1986, 86/1989, 225/1993), este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias.

De ello resulta que las previsiones del Real Decreto 2.769/1980 no tienen por qué agotar los supuestos en los que el Estado puede, en virtud de los títulos competenciales reconocidos en el art. 149.1 de la Constitución, dictar normativa de aplicación directa para todas las Comunidades Autónomas en materia de normas técnicas y de señalización, al margen de cuál sea el concreto carácter —básico o no— de la mencionada normativa estatal. Lo cierto es que la propia existencia de la Disposición adicional segunda de la Ley 25/1988 de carreteras del Estado, y la no plena coincidencia de su regulación con la operada en el tan mencionado Real Decreto, confirman esta conclusión.

En consecuencia, tampoco la remisión contenida en el segundo párrafo del art. 11.3 de la Ley vasca 2/1989 salva la constitucionalidad de su párrafo primero que, por tanto, debe ser declarado contrario a la Constitución.

10. Además de los preceptos ya examinados, se impugna el art. 20.1 de la Ley del Parlamento Vasco 2/1989, en cuanto establece una necesidad de coordinación «bajo criterios de reciprocidad» en aquellas actuaciones, derivadas del Plan General de Carreteras del País Vasco, que pudieren afectar a las planificadas por otras Administraciones, sea la del Estado sean las Autonómicas.

El principio de reciprocidad tiene un significado jurídico preciso, consistente en que un poder público condiciona su actuación a que otro poder público, distinto y ajeno al primero, actúe de la misma manera que él, so pena de que ambos se nieguen recíprocamente lo que a los dos interesa, permaneciendo inactivos o actuando cada uno por su cuenta. Esa forma de proceder

es característica de un contexto jurídico determinado: cuando los dos poderes públicos que interactúan carecen de deberes recíprocos, impuestos por una norma de origen legal, convencional o consuetudinario, pero en cualquier caso vinculante para ambos, y no se encuentran tampoco sometidos a una jurisdicción que pueda declarar con fuerza de cosa juzgada sus deberes respectivos, y compelerles en caso necesario a cumplirlos.

Este significado jurídico preciso es el que se desprende del art. 20.1 de la Ley impugnada pues, no obstante los esfuerzos argumentales de los Letrados del Gobierno y del Parlamento vascos, no de otro modo puede explicarse que la coordinación con otras Administraciones se haga «en el ámbito de las facultades y atribuciones respectivas», sí, pero «bajo criterios de reciprocidad». La alegación de que el Estado carece de competencias específicas de coordinación en materia de carreteras (lo que daría lugar a una cooperación voluntaria) no tiene en cuenta, en primer lugar, que la competencia estatal sobre «obras públicas de interés general» no se limita a la construcción o financiación de tales obras, sino que alcanza igualmente a su planificación (como hemos declarado en la STC 65/1998, fundamento jurídico 8.º). Y, en segundo lugar, que lo mismo que las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma apoyan el Plan General de Carreteras del País Vasco, y la Ley 2/1989 que lo regula, el Estado puede hacer valer, si concurren las circunstancias que lo justifiquen, títulos competenciales suficientes para asegurar el mantenimiento y la eventual mejora de una red viaria interconectada en toda España, como razonamos en el fundamento jurídico 3.º (SSTC 56/1986, 227/1988 y 118/1996), y ha dejado sentado nuestra Sentencia sobre la Red estatal de carreteras (STC 65/1998, fundamentos jurídicos 9.º a 12).

Lo anterior permite comprender que el principio de reciprocidad no se cohonestaba con los principios de solidaridad, cooperación y coordinación que son consustanciales al Estado de las Autonomías (SSTC 18/1982, fundamento jurídico 4.º; 11/1986, fundamento jurídico 5.º; 96/1986, fundamento jurídico 3.º, y 64/1990, fundamento jurídico 7.º). Precisamente porque, como afirma el Letrado del Parlamento Vasco, todas las Administraciones públicas que ostentan competencias sobre las carreteras están jurídicamente obligadas a coordinar sus actuaciones, en virtud del deber general de colaboración inherente a la arquitectura del Estado de las Autonomías, no es lícito subordinar la conducta debida por ninguna de las Administraciones a lo que puedan hacer las demás, ni presumir que el desacuerdo sólo puede dar lugar a la inactividad o, incluso, a la actuación unilateral por parte de cada una de ellas. Todas las autoridades tienen el deber de colaborar lealmente en el ejercicio de sus atribuciones, y si incumplen dicho deber, impuesto por la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía, existen cauces políticos, administrativos y, en última instancia, jurisdiccionales para reparar dicho incumplimiento (SSTC 18/1982, 76/1983, 80/1985, 149/1991 y 102/1995).

Este ejercicio coordinado de las competencias respectivas es de extraordinaria importancia, pues no debe olvidarse que las carreteras, bienes de dominio y uso público, están al servicio de los ciudadanos que circulan por ellas y para los que son construidas y explotadas.

Por consiguiente, el inciso del art. 20.1 de la Ley vasca 2/1989, que somete la coordinación entre Administraciones a «criterios de reciprocidad», es inconstitucional y nulo.

11. El último grupo de preceptos impugnados lo integran, de un lado, la Disposición transitoria tercera y las referencias del anexo a las autopistas A-1, A-8 y A-68, y, de otro, el anexo, en cuanto incluye el «tramo

Condado de Treviño» en el catálogo de la Red objeto del Plan regulado en la Ley vasca 2/1989. Al análisis de estas normas dedicaremos la parte final de nuestro examen, aunque de forma separada, pues los motivos de fondo de una y otra impugnación no son, ciertamente, coincidentes.

La Disposición transitoria tercera de la Ley del Parlamento Vasco 2/1989 dispone que «En tanto no se proceda al traspaso de funciones y servicios, la mención a las autopistas A-1, A-8 y A-68 se entiende limitada a los efectos reseñados en el apartado primero del art. 20 y en el art. 21 de la Ley». Esta remisión a los arts. 20 y 21 supone, según el Abogado del Estado, el reconocimiento de competencias de la Comunidad Autónoma en relación con tales autopistas, especialmente en el art. 20, apartado primero, puesto que no cabe coordinación sin la existencia de competencias. Asimismo, considera que el propio régimen transitorio conferido al objeto de su regulación supone una afirmación competencial carente de fundamento jurídico, pues si el legislador hubiera deseado una competencia transitoria para las autopistas en régimen de concesión lo habría indicado expresamente en el Real Decreto 2.769/1980.

Frente a ello, tanto el representante del Gobierno vasco como el del Parlamento oponen principalmente, para sustentar la constitucionalidad de tal regulación, el argumento del régimen singular que sobre la materia carreteras ostenta la Comunidad Autónoma vasca en virtud de su también peculiar régimen foral.

A tenor del reparto de competencias establecido por el art. 10.34 E.A.P.V., en el marco del art. 149 C.E., que analizamos detenidamente en fundamentos jurídicos anteriores, la Comunidad Autónoma ostenta una competencia de coordinación sobre las competencias privativas de los Territorios Históricos sobre carreteras. Competencia que la Ley impugnada asienta en tres títulos competenciales: la coordinación en materia de carreteras [art. 10.34 E.A.P.V. y art. 7 a) Ley vasca 27/1983], la ordenación del territorio (art. 10.31 E.A.P.V.) y la promoción y planificación de la actividad económica (art. 10.25 E.A.P.V.). Esa competencia de coordinación, que se proyecta sobre las Diputaciones forales, está a su vez encuadrada en los títulos competenciales que al Estado reserva el art. 149.1 C.E., en los términos que analizamos en su momento.

El objeto del reparto competencial son las carreteras que discurren por el País Vasco, y cuya titularidad ha sido precisada, en un primer momento, por el Real Decreto 2.769/1980, y posteriormente por los Decretos del Gobierno Vasco que traspasaron todos los tramos de carretera a los Territorios Históricos, al amparo del art. 10.34 del Estatuto de Autonomía y de la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 noviembre, sobre relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos.

12. La Disposición transitoria tercera impugnada requiere un juicio de constitucionalidad matizado. Su inciso inicial («En tanto no se proceda al traspaso de funciones y servicios») es contrario a la Constitución, por lo que debe ser anulado. En cambio, el resto del precepto respeta el orden constitucional de competencias.

Todas las partes en el presente proceso reconocen que las autopistas A-1, A-8 y A-68 forman actualmente parte del catálogo de carreteras de la Red de Interés General del Estado, y que en la actualidad su titular es el Estado, que ostenta plena competencia sobre ellas. En consecuencia, según lo previsto en la Ley de las Cortes Generales 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, seguirán sujetas a la potestad de las instituciones generales del Estado mientras no se modifique la Red estatal de carreteras por el procedimiento previsto en el

art. 4 de dicha Ley general, sin que a tal efecto sea relevante el hecho de su régimen concesional (STC 65/1998, fundamentos jurídicos 4.º, 11 y 12).

Por consiguiente, la concreta declaración que entraña la Disposición transitoria tercera recurrida de que la titularidad del Estado sobre las autopistas de su competencia es provisional resulta contraria al bloque de la constitucionalidad. Que se proceda o no al traspaso de funciones y servicios sobre esas carreteras estatales es una eventualidad ajena de todo punto a la potestad legislativa del Parlamento Vasco, y que depende de si se modifica, o no, en el futuro la Red estatal de carreteras, en los términos que han sido declarados constitucionales por la STC 65/1998, fundamentos jurídicos 4.º y 9.º a 12, y que se acomode al reparto de competencias establecido en el País Vasco, analizado en anteriores fundamentos jurídicos de esta Sentencia. Los distintos legisladores que forman parte del Estado de las Autonomías pueden interpretar el alcance y los límites de su propia competencia, definida en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía, cuando la ejercitan al aprobar las leyes que les corresponden. Pero, lo mismo que no pueden hacer una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias (STC 76/1983, fundamento jurídico 4.º), tampoco pueden hacer una interpretación que condicione para el futuro las competencias ostentadas por las restantes instituciones generales y autonómicas del Estado; pues tanto en un caso como en el otro se estarían subrogando en el ejercicio del poder constituyente, sin contar con una expresa previsión constitucional o estatutaria (STC 227/1988, fundamento jurídico 3.º). Como declaramos en la STC 46/1990, «nunca un legislador autonómico puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal, ni puede decir nada sobre el momento de entrada en vigor de las leyes del Estado» (fundamento jurídico 4.º).

El resto del precepto, por el contrario, es constitucional. La afirmación de que «la mención a las autopistas A-1, A-8 y A-68 se entiende limitada a los efectos reseñados en el apartado primero del art. 20 y en el art. 21 de la Ley» tiene un significado inequívoco: el Gobierno vasco debe coordinar sus actuaciones con los planes que la Administración general del Estado mantenga sobre las carreteras de su competencia (párrafo 1 del art. 20.1 Ley vasca 2/1989), y aquél propondrá a ésta las actuaciones que estime que sería oportuno que realice la Administración del Estado sobre las autopistas A-1, A-8 y A-68 (párrafo 2 del mismo art. 20.1); todo ello sin perjuicio de la cooperación económica, técnica y administrativa que las distintas Administraciones públicas pueden desarrollar entre sí voluntariamente (art. 21, al que también se remite la Disposición transitoria tercera).

En efecto, «criterios lógicos, técnicos y de experiencia», que deben presidir la interpretación de las reglas de reparto competencial (STC 227/1988, fundamento jurídico 15), avalan la formulación legal. El precepto enjuiciado se limita a facilitar la colaboración entre las distintas Administraciones públicas implicadas en la construcción y el mantenimiento de las carreteras que, como hemos señalado al enjuiciar la Ley de Carreteras aprobada por las Cortes Generales en 1988, son una materia que requiere una constante colaboración interadministrativa, al servicio del público que usa esos bienes de dominio público: «ni la Constitución (arts. 148.1.5.ª y 149.1.24.ª) ni los Estatutos de Autonomía obligan a considerar las carreteras como unidades independientes ... Las carreteras, en cuanto vías de comunicación y transporte, no se proyectan ni construyen de espaldas a las ya existentes, sino asegurando la conexión y el enlace de unas con otras, que es lo que provoca

la imagen de red o redes» (STC 65/1998, fundamento jurídico 12).

La Disposición transitoria tercera, rectamente entendida, se limita a despejar cualquier duda que pudiera surgir por el hecho de que el Plan general de carreteras del País Vasco refleje gráficamente las autopistas estatales, para facilitar la coordinación y cooperación con el Estado, junto con las autopistas y otras carreteras que, por ser de titularidad de las Diputaciones forales, son sometidas a coordinación por el Plan en los términos vinculantes que detallan otros preceptos de la Ley vasca 2/1989 (singularmente, sus arts. 12 a 19), y que resultan ajenos a las carreteras de competencia estatal.

13. Por último, el Abogado del Estado impugna, por razones de territorialidad, la inclusión en la Red vasca de carreteras, según el anexo de la Ley, del tramo que discurre por el Condado de Treviño de la N-1 de Madrid a Irún, pues dicho enclave pertenece a la Comunidad de Castilla y León (provincia de Burgos) y no a la Comunidad Autónoma Vasca. Manifiesta, además, que si bien en el Catálogo de carreteras de la Red de interés general del Estado, la N-1 de Madrid a Irún sólo figura el trayecto de Madrid al límite con la provincia de Álava, L.P. Álava, debe entenderse comprendido en itinerario de interés general y considerarse carretera estatal y ello con independencia de que en este caso, y por constituir el Condado un enclave territorial, el límite provincial debe ser de carácter perimetral o lineal discontinuo.

Frente a ello, el Gobierno y el Parlamento vascos, dando por reproducidas sus alegaciones ya consignadas en los Antecedentes de esta Sentencia, afirman, en síntesis, que nos hallamos ante una competencia que históricamente, desde 1870, ha ejercido la Diputación foral de Álava. De esta forma, se justifica el contenido del Catálogo de la Red vasca de carreteras, según el anexo de la Ley, en el que se incluye la N-1, haciéndose constar en la columna «Denominación»: «De Madrid a Irún»; en la columna «Comienzo»: «Lím. provincia Burgos en Rivalobos»; en la columna «Final»: «Límite C.F. Navarra en Eguino»; y en la columna «Observaciones»: «Incluido tramo Condado de Treviño». Y dejan claro las representaciones vascas que esta inclusión responde a una inequívoca voluntad de ejercer las competencias correspondientes en materia de carreteras, reconocidas en el art. 10.34 E.A.P.V., sobre el tramo de la carretera N-1 en su paso por el Condado de Treviño que, territorialmente, pertenece a la provincia de Burgos y, por tanto, a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Pues bien, planteado así el debate en esta última de las impugnaciones de la Ley 2/1989, es claro que este Tribunal está llamado a pronunciarse sobre si la inclusión del tramo «Condado de Treviño» en la Red general de carreteras del País Vasco como carretera de la titularidad de la Diputación foral de Álava, vulnera o no el principio de territorialidad, proclamado tanto en la Constitución [arts. 137 y 147.2 b)] como en el Estatuto de Autonomía (arts. 2.2 y 20.6 E.A.P.V.), y si una tal vulneración o contradicción supone, en este caso, vicio de inconstitucionalidad.

14. La carretera N-1 de Madrid a Francia por Irún discurre, en el tramo objeto de este proceso (puntos kilométricos 329,45 al 336,15), por el Condado de Treviño, territorio de la provincia de Burgos enclavado en la de Álava. Se encuentra, pues, fuera del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, «integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya» (art. 2, y art. 8, E.A.P.V., STC 99/1986). Las representaciones del Gobierno y del Parlamento vascos sostienen en sus alegaciones que la inclusión en el anexo de la Ley 2/1989 impugnada del «tramo Condado de Treviño»

supone la afirmación de la titularidad de la Diputación foral sobre el mencionado tramo de la carretera N-I; si bien reconocen la excepcionalidad de las facultades de actuación sobre carreteras que transcurren sobre el ámbito territorial de otra, justifican la atribución competencial en el origen histórico de un régimen especial, como el Foral, que, en ocasiones, puede implicar particularidades respecto de los principios generales que ordenan el entramado institucional y competencial del Estado de las Autonomías.

Planteada en estos términos, de titularidad de las competencias legislativas y planificadoras sobre el tramo conocido como «la Legua del Rey», la mencionada inclusión en el anexo de la Ley impugnada ha de estimarse inconstitucional. El Estado tiene la titularidad de la competencia sobre la carretera N-I a su paso por el Condado de Treviño. En consecuencia, corresponde a la Administración general del Estado la planificación de dicho tramo de carretera, planificación que debe ser coordinada con la del resto de la carretera y de las redes viarias de las que forma parte.

Nadie ha puesto en cuestión las facultades de actuación que la Diputación foral de Álava ha venido ejerciendo desde antiguo sobre el tramo de la carretera N-I a su paso por el Condado de Treviño, facultades de gestión, a ella encomendadas, que la Diputación foral de Álava conserva íntegramente por virtud de su régimen jurídico y a quien corresponden las operaciones de conservación y mantenimiento de la vía y las demás actuaciones previstas en la actualidad por el art. 15 de la Ley de las Cortes Generales 25/1988 sobre Carreteras; y que se mantendrán, mientras no sean modificadas.

Por tanto, nada se opondría a que una Ley de carácter y finalidad coordinadora como es la Ley del Parlamento Vasco 2/1989 aquí impugnada, aludiera a las mencionadas facultades de conservación y explotación que conserva la Diputación foral de uno de sus Territorios Históricos, a fin de facilitar la necesaria coordinación tanto con las Administraciones correspondientes de las Instituciones Comunes del País Vasco como con la Administración del Estado titular de la carretera, responsables todas ellas de ofrecer a los ciudadanos un servicio público de carreteras adecuado y eficaz. Este no es, sin embargo, el caso de la Ley 2/1989 del Parlamento Vasco, en la que el tramo en cuestión se incluye, sin matización alguna, en el Catálogo de la Red objeto del Plan.

El Estado, pues, mantiene intacta su competencia sobre la carretera N-I cuando discurre fuera del territorio del País Vasco. La cesión de la gestión del tramo de «la Legua del Rey», sobradamente justificada por razones técnicas para un mejor servicio de los usuarios de la carretera, no conlleva la pérdida de la titularidad de la competencia sobre la misma por parte del Estado, que es irrenunciable (SSTC 26/1982, fundamento jurídico 1.º y 11/1984, fundamento jurídico 1.º). Como ha sucedido hasta ahora, a la Administración del Estado le corresponde la planificación del citado tramo que atraviesa el Condado de Treviño. Cualquier variación de su trazado o cualquier construcción que desborde la dimensión propia de la conservación de la vía sólo podría ser llevada a cabo con «la necesaria concurrencia de la voluntad del ente cuyas competencias pueden verse afectadas» (STC 136/1992, fundamento jurídico 4.º) que, al tratarse de una carretera estatal, es la Administración general del Estado.

Estas razones determinan la inconstitucionalidad de la inclusión contenida en el anexo de la Ley impugnada del «tramo Condado de Treviño».

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan general de carreteras del País Vasco, y, en su virtud:

1.º Declarar inconstitucionales y, por consiguiente, nulos los siguientes preceptos:

El art 11.3, párrafo primero;

El art. 20.1, inciso «bajo criterios de reciprocidad»;

El inciso inicial («En tanto no se proceda al traspaso de funciones y servicios») de la Disposición transitoria tercera;

Y el anexo, en cuanto incluye el «tramo Condado de Treviño» en el Catálogo de la Red objeto del Plan regulado en la Ley.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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

17038 *Pleno. Sentencia 133/1998, de 18 de junio de 1998. Cuestiones de inconstitucionalidad 4.413/1996, 280/1997, 466/1997, 467/1997, 468/1997 y 4.762/1997 (acumuladas). En relación con determinados preceptos del Real Decreto Legislativo 2.795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo en la medida en que dichos preceptos, que confieren a la Audiencia Nacional el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las resoluciones dictadas en alzada por el Tribunal Económico-Administrativo Central, pudieran entrañar una vulneración de los arts. 9.3 y 152.1 C.E., 19 y 20 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 66 y 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 22 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico.*

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