|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 79/1990 |
| Fecha | de 13 de febrero de 1990 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra. |
| Núm. de registro | 1814-1989 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.814/1989 |
| Fallo | En virtud de todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda 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. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito de 8 de septiembre de 1989, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, contra sus arts. 6.2; 6.3; 6.4; 11.3, párrafo primero, 20.1, párrafo primero, en cuando el 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, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución al objeto de que fuese ordenada la suspensión de las disposiciones impugnadas.

Por providencia de la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal, de 18 de septiembre pasado, se tuvo por planteado el recurso de inconstitucionalidad, y se dio traslado de la demanda y documentos presentados conforme establece el art. 34.1 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento Vascos, al objeto de que, pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaren convenientes, teniéndose por producida la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, y se publicó la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

2. El Parlamento y el Gobierno Vascos, por escritos presentados los días 19 y 24 de octubre de 1989, respectivamente se personaron y formularon alegaciones, en solicitud de que se dicte Sentencia declarando ajustados los preceptos impugnados al ordenamiento constitucional y estatutario.

3. Por providencia de la Sección Segunda, de 11 de enero de 1990, se acordó oír a las partes personadas, para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

4. El Abogado del Estado, en escrito de 17 de enero último, solicita el mantenimiento de la suspensión, a cuyo efecto formula las siguientes alegaciones:

En cuanto a los arts. 6.2, 6.3, 6.4 y 11.3, párrafo primero, de la Ley recurrida, señala que este grupo de preceptos concierne a la materia de normas técnicas, señalización, balizamiento e identificación de las carreteras. Si ello se realiza de forma manifiestamcnte diferente a la legalmente establecida para las carreteras estatales, puede evidentemente plantear problemas de interpretación y una grave confusión al usuario que sigue una determinada carretera que atraviesa diferentes Comunidades Autónomas. La finalidad de este tipo de normas es justamente evitar tales dificultades de interpretación y confusión, y por el contrario, conseguir una clara y general identificación de las carreteras, dentro del sistema general. Las normas autonómicas producen aquí por sí mismas un efecto totalmente contrario al que constituye su fin esencial, y por ello debe acordarse el mantenimiento de la suspensión de las mismas, que no cree pueda producir ningún perjuicio a la Comunidad Autónoma o a terceros, al asegurarse la correcta identificación de las carreteras a través de la normativa general vigente en la actualidad. Y, por otra parte, el Estado debe garantizar el cumplimiento del Acuerdo Europeo de los Grandes Itinerarios de Tráfico Internacional (AGR) de la Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas de 15 de noviembre de 1975, de tal forma que los conductores puedan interpretar claramente la señalización europea vigente.

Por lo que respecta al art. 20.1, párrafo primero, y la Disposición transitoria tercera, los perjuicios que originaría el levantamiento de la suspensión de estos preceptos son ciertamente menores, pero estos preceptos introducen perturbaciones en el ordenamiento que son inaceptables desde el punto de vista jurídico-objetivo. El art. 20.1, párrafo primero, al supeditar la necesaria coordinación a «criterios de reciprocidad», introduce una constricción indebida y disfuncional de las competencias estatales, y puede producir situaciones insalvables y de difícil solución en los casos (muy frecuentes) de coordinación viaria. La Disposición transitoria tercera delibita sin base alguna la posición jurídica de los concesionarios.

Señala, por último, el Abogado del Estado, que la inclusión del Condado de Treviño supone una flagrante extraterritorialidad directa y evidente de la norma autonómica, que por ello mismo debe suspenderse. Cualquier posible actuación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, habilitada por esta norma, supondría una grave perturbación del ordenamiento, que no puede aceptarse ni siquiera de forma provisional o transitoria. Salvo que la Comunidad Autónoma alegue aquí graves razones, o importantes perjuicios, debe ser mantenida la suspensión en este extremo del recurso de inconstitucionalidad.

5. El Gobierno Vasco en escrito que se recibe el 26 de enero último solicita el levantamiento de la suspensión, efectuando las siguientes alegaciones:

Se refiere a la doctrina jurisprudencial que atiende al principio de seguridad jurídica, que exige que la suspensión de la vigencia de una norma sea excepcional y, en todo caso, temporalmente breve, ya que con ella se impide la realización de la función esencial del Derecho: la ordenación de la realidad social y supone una medida de alguna manera correctora del automatismo procesal con que se articula la suspensión inicial por invocación del Gobierno. Señala que dicha doctrina se confirma en el caso concreto al examinar el contenido de los preceptos impugnados de la Ley 2/1989, desde el punto de vista del hipotético perjuicio que al interés público pudiera ocasionar su aplicación.

Dice el Letrado del Gobierno Vasco que prescindiendo ahora del debate competencial a fin de no prejuzgar el resultado comprometido en el recurso y refiriéndose sólo a la cuestión implicada en la suspensión, no cabe estimar perjuicio alguno en la aplicación de los principios generales expuestos en el art. 6.2 de la Ley, al tratarse de normas sin relevancia externa, diferenciadas de la señalización de la carretera y que van referidas a la labor planificadora que el precepto regula; sin perjuicio, además, de la normal coincidencia de los criterios utilizados con la práctica de la Administración Central. Lo mismo habrá que decir respecto a los núms. 3.º y 4.º del mismo art. 6, en los que únicamente se establecen mandatos de coordinación administrativa, el primero de ellos con la propia Administración Central. En cuanto al párrafo 1.º del núm. 3 del art. 11, leído en el conjunto del núm. 3 al que pertenece, se está en presencia de las reglas generales de aplicación de normas en el caso de un ordenamiento complejo y trata de suplir las ausencias de normas técnicas propias, por lo que no puede causar perjuicio irreparable alguno. Al contrario, como toda cláusula de cierre de un sistema normativo, ofrece una garantía frente a los defectos normativos y, en definitiva, se trata de una regla basada en la seguridad jurídica.

Tampoco puede derivarse perjuicio al interés público de la aplicación del art. 20.1 en la aislada expresión que se impugnó relativa a los «criterios de reciprocidad». Es un elemento interpretativo del general mandato de coordinación que el precepto establece para las relaciones que deban existir con otras Administraciones.

La disposición transitoria tercera y el anexo en sus referencias a las autopistas A-1, A-8 y A-68 establecen precisamente una garantía para la Administración Central en tanto limitan el valor actual de los actos de la Administración Vasca referidos a autopistas a simples propuestas a aquélla.

Por último, el levantamiento de la suspensión en la inclusión en el anexo de la Ley del «tramo Condado de Treviño», tampoco puede ocasionar perjuicio alguno. Se ha de desvincular la decisión actual sobre la suspensión de la cuestión competencial sustancial y, en tal estado, el perjuicio irreparable lo produce, precisamente, la suspensión de aquéllos actos que tradicionalmente se han realizado, tales como mantenimiento de vías, o la realización de proyectos en ejecución material previa a la propia Ley impugnada y que ésta recoge.

6. El Parlamento Vasco, en escrito recibido el 26 de enero solicita el levantamiento de la suspensión, con base en las siguientes alegaciones:

El art. 161.2 de la Constitución ha sido objeto de un tratamiento expansivo por parte de la LOTC (título V, arts. 62 y 64.2 y el ya citado 30) que ha merecido consideraciones críticas por amplios sectores doctrinales. En concreto, la ampliación de la suspensión prevista en el art. 161.2 a las leyes autónomicas operada por el art. 30 LOTC es de dudosa constitucionalidad según han convenido distintos autores, e introduce una perniciosa dualidad de regímenes en la regulación del recurso de inconstitucionalidad. El efecto suspensivo se produce, además, de manera inmediata y por la mera invocación del art. 161.2 de la C.E, dispensándose al Gobierno de toda fundamentación acerca de los peligros para el interés general, o de las consecuencias irreparables que de la no suspensión se seguirían.

Todo lo anterior debe ser tenido en cuenta a la hora de abordar la cuestión del mantenimiento o levantamiento de la suspensión una vez finalizado el plazo de cinco meses a que se refiere el art. 161.2 C.E, de manera que sólo si la representación de Gobierno justificara con fundamento los perjuicios irreparables, o de difícil reparación, que para el interés público se seguirían del levantamiento de la suspensión haciendo ineficaz la ulterior decisión de este Tribunal, procedería su mantenimiento. En este sentido, es el Abogado del Estado a quien incumbe la «carga de la prueba».

Señala el Letrado del Parlamento Vasco que la naturaleza de la Ley impugnada, no procede a una regulación material de las carreteras del País Vasco sino que se limita a regular el instrumento jurídico planificador, el Plan General de Carreteras, que, una vez aprobado por el Gobierno Vasco, producirá -éste sí- efectos sobre la realidad viaria de la Comunidad Autónoma. Este carácter formal de la Ley -en cuanto no entra a regular sustancialmente la materia de carreteras sino que diseña el instrumento que ulteriormente procederá a dicha regulación material- debe ser especialmente considerado en este trámite procesal en el que se ventila el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados. Porque, en efecto, dicho carácter formal hace más difícilmente aceptable que el levantamiento de la suspensión puede producir perjuicios graves, irreparables o de difícil reparación, al interés público, u otro tipo de consecuencias irreversibles.

Por lo que hace en concreto a los apartados 2.º, 3.º y 4.º del art. 6, los mismos establecen los criterios o principios generales a los que se ajustarán la denominación o nomenclatura de las carreteras del País Vasco. El carácter meramente semántico o nominal de los preceptos impide considerar que la recuperación de su eficacia, esto es, el levantamiento de la suspensión, vaya a significar un perjuicio grave e irreparable para el interés público o que pueda determinar cualquier otro tipo de consecuencia irreversible. Respecto del apartado 2.º, dice el Letrado que en él se contiene una remisión al anexo de la Ley, lugar éste en el que constan la denominación y nomenclatura de las carreteras integradas en la Red Objeto del Plan. Ahora bien, el anexo en este punto no ha sido impugnado ni, por ende, se encuentra suspendido quedando pues al margen del presente incidente procesal. Así las cosas, carece de sentido mantener la suspensión del art. 6.2. En cuanto al apartado 3.º, resulta difícil aceptar que produzca graves perjuicios al interés público o consecuencias irreversibles cuando en el mismo se establece la exigencia de coordinación con la Administración Central. Son precisamente esta presencia necesaria y el papel que indefectiblemente se le reserva a la Administración del Estado los que impiden aceptar que se mantenga por más tiempo la suspensión de ese precepto. Y en cuanto al segundo párrafo de este mismo art. 6.3 se trata de una norma en blanco o de mera remisión, «en su caso», al art. 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, por lo que no se entiende su suspensión.

Respecto al art. 11, apartado 3.º, párrafo primero, se indica que el levantamiento de la suspensión resulta de una clara inanidad para los intereses públicos generales y en nada condiciona o limita la plenitud de los efectos de la sentencia que en su día el Tribunal dicte. Es más, en este caso la medida de la suspensión y su mantenimiento ni siquiera tienen efectos apreciables. pues, ¿qué se sigue de la suspensión del primer párrafo de este art. 11.3 que considera de carácter supletorio las normas técnicas y de señalización del Estado? Simplemente que las normas estatales al respecto sean de aplicación directa e inexcusable. Pero esto es algo que ya queda garantizado por el párrafo segundo de este mismo artículo sin necesidad de que se mantenga la suspensión del párrafo primero.

Hace constar el Letrado que el art. 20.1 establece la necesidad de la coordinación «bajo criterios de reciprocidad», entre la Administración Autonómica y la Administración del Estado o de otras Comunidades Autónomas para los supuestos de actuaciones contempladas en el Plan General de Carreteras del País Vasco que pudieran afectar a las planificadas por esas otras Administraciones. La impugnación en este caso se dirige contra el inciso citado, «bajo condiciones de reciprocidad», que es el que ha quedado en suspenso. Se está ante una mera hipótesis de futuro que bien pudiera no llegar a producirse por no contemplarse en el Plan General actuaciones que pudieran afectar o incidir en las planificadas por otras Administraciones. La reciprocidad de la coordinación es un asunto sobre el que en su día el Tribunal tendrá que pronunciarse, pero en el ínterin carece de cualquier relevancia significativa.

La disposición transitoria tercera y las referencias del anexo a las autopistas A-1, A-8 y A-68 tienen un sentido muy claro, por lo demás explícitamente declarado en la exposición de motivos de la Ley: se trata de una declaración pro futuro en cuanto que actualmente se ha producido el traspaso de funciones y servicios sobre estas vías, que siguen siendo explotadas en régimen de concesión del MOPU.

Se señala, por último, que la inclusión del «tramo Condado de Treviño», en el anexo que recoge la Red Objeto del Plan, con independencia de la cuestión de fondo, no hace sino reflejar una realidad, tanto histórica como actual, a saber, que las actuaciones sobre dicho tramo han corrido siempre a cargo de la Diputación Foral de Alava, circunstancia ésta que obviamente ha sido conocida por el Estado y ha contado, cuando menos, con su aquiescencia. El mantenimiento de la suspensión de esta referencia del anexo podría así dejar desasistido y privado de toda actuación administrativa a este tramo, incluido en una carretera de tanta importancia como la N-1, Madrid-Irún. La Ley del Parlamento Vasco impugnada con esta referencia al «tramo Condado de Treviño» no viene a innovar nada sino a reflejar una situación consolidada secularmente, cuya legitimidad jurídica se podrá discutir, pero cuya realidad, tanto en términos jurídicos como fácticos, no se puede negar. Así las cosas, no es el mantenimiento de la suspensión sino su levantamiento el que preserva el status quo anterior lo que avala en favor de esta decisión. Privada de su función conservadora la suspensión pierde todo sentido y no debe prorrogarse por más tiempo.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Unico. La suspensión automática de la vigencia de las disposiciones, resoluciones o actos de las Comunidades Autónomas producida en virtud de lo dispuesto en los arts. 161.2 de la Constitución y 64.2 de la LOTC, debe ser revisada por este Tribunal en el plazo señalado en el art. 65.2 de la misma Ley resolviendo sobre el mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. De acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, esta decisión debe adoptarse ponderando tanto los perjuicios o repercusiones negativas que a los intereses generales y de terceros podría ocasionar la prórroga o la cesación de la suspensión inicialmente acordada como la dificultad o imposibilidad de reparar las consecuencias derivadas de una u otra solución, todo ello examinado desde el ángulo del carácter preventivo de la medida y al margen de toda previsibilidad acerca de la solución que en su día reclame la decisión sobre el fondo del conflicto planteado y sin prejuzgar en este trámite la misma.

La norma autonómica cuya suspensión ahora toca reconsiderar tiene por objeto definir y regular el Plan General de Carreteras del País Vasco. Sus preceptos contemplan, por tanto, los órganos competentes para elaborar dicho Plan, los criterios a que debe responder el mismo y su contenido, ámbito y vigencia, el procedimiento de elaboración, revisión y modificación del Plan y, en fin, las normas relativas a su ejecución y seguimiento.

Pues bien, frente a los perjuicios que evoca el Letrado del Estado, hay que convenir con los representantes del Gobierno y Parlamento Vascos, en que toda la regulación impugnada carece de trascendencia externa, por lo que no cabe hablar de tales perjuicios. Así, los apartados 2.º, 3.º y 4.º del art. 6 y el art. 11.3, párrafo primero, no son normas técnicas sobre señalización e identificación de carreteras a aplicar de manera directa, sino los criterios sobre tales cuestiones a los que deberá responder el Plan General de Carreteras del País Vasco cuando sea elaborado por los órganos competentes que determina la Ley impugnada. Y exactamente lo mismo cabe decir respecto al resto de los preceptos impugnados: la eficacia del art. 20.1, párrafo primero, que hace referencia a la coordinación «con criterios de reciprocidad» de la Administración autónoma con otras Administraciones, así como de la disposición transitoria tercera de la Ley y del anexo, en cuanto se refieren a determinadas autopistas y a un tramo de la red que discurre por el Condado de Treviño, también queda deferida a cuando haya sido elaborado y deba entrar en vigor un Plan General de Carreteras del País Vasco, puesto que dichos preceptos se refieren a actuaciones contempladas por dicho Plan.

En suma, que los hipotéticos perjuicios que pudieran derivarse para los intereses generales de la aplicación de los preceptos impugnados se producirán siempre a través de la efectiva puesta en marcha de un Plan General de Carreteras del País Vasco. Hasta que el mismo no sea elaborado y pueda entrar en vigor, la eficacia de tales preceptos queda restringida a los órganos de la Administración vasca, que habrán de respetarlos cuando procedan a la elaboración del citado Plan. Es manifiesto, por tanto, que la eficacia de la Ley impugnada no afecta a los intereses generales en medida suficiente como para mantener la suspensión, que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, sólo procede en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, puesto que, de lo contrario, hay que dar prevalencia a la presunción de validez de la labor legislativa de un Parlamento autónomico. En su momento, y en la hipótesis de una estimación del presente recurso, los órganos competentes del País Vasco habrían de proceder a la modificación del Plan elaborado, de forma que el mismo respetase el sentido del fallo de este Tribunal. Pero ese eventual perjuicio redunda sólo contra la propia Administración que solicita el levantamiento de la suspensión, y no cabe duda, por lo demás, de que se trata de un perjuicio de escasa relevancia.

ACUERDA

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda 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.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco» para general conocimiento.

Madrid, a trece de febrero de mil novecientos noventa.