



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 / 1 9 9 1

La Laguna, a 21 de enero de 1991.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre *Propuesta de Acuerdo en materia de carreteras (EXP. 15/1990 CG)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente dictamen es analizar si la Propuesta de referencia, al parecer remitida por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) al Gobierno de Canarias, sobre devolución de titularidad al Estado de carreteras pertenecientes a la Comunidad Autónoma (CAC), pasando la gestión de las obras a realizar en aquéllas a cargo del citado Ministerio, conculca el artículo 29.13 del Estatuto de Autonomía (EACan), aprobado por Ley Orgánica 107/1982, de 10 de agosto.

II

1. Dicha propuesta, realizada a través del Delegado del Gobierno, en esta Comunidad, fue estudiada por el Gobierno de la misma, que, en su reunión de 28 de noviembre último, tomó el acuerdo, de solicitar dictamen, de carácter facultativo de este Consejo Consultivo, quien, de conformidad con lo dispuesto, en los artículos 1.1, 3.1, 10.3.1) y 12.a) de la Ley Autonómica 4/1984, y los artículos 3, 7 y 13 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, tiene competencia para ello.

2. Consiste, en síntesis, la propuesta, en que por el Gobierno de la Comunidad Canaria, se acuerde el cambio de titularidad, de algunas carreteras, que se determinarán, las cuales serán objeto de inversión, en el próximo Plan nacional,

* Ponente: Sr. Sánchez Parodi.

cuyas carreteras se integrarán en la Red de Interés General del Estado, al que pasará la titularidad de las expresadas vías, de modo temporal, hasta que se complete la inversión, y sea interesada su devolución, a iniciativa de la Comunidad Autónoma, encargándose de la gestión de las obras aludidas, en su totalidad, el M.O.P.U., constituyendo el fundamento de la consulta, como ya se expresara, si la propuesta aludida, conculca el artículo 29.13 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

III

1. Para una mejor sistematización del análisis de la cuestión sometida a este Consejo, se hace necesario señalar, que el artículo 149.1.24 de la Constitución Española (CE), establece que el Estado tiene competencia exclusiva, en materia de obras públicas de interés general, o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, en tanto que el artículo 148.1. 4º y 5º, (CE) preceptúa que las Comunidades Autónomas (CCAA) podrán asumir la competencia de las carreteras, cuyo itinerario se desarrolle, íntegramente, en el territorio de la Comunidad.

A su vez, el Estatuto de Autonomía de Canarias, en su artículo 29.12, asume la competencia exclusiva, en materia de obras públicas de interés general de la Comunidad y que no sean de interés general del Estado, mientras que, en ese mismo artículo 29, y en su número 13, asume, también con carácter exclusivo, la competencia, en materia de carreteras.

2. Del examen comparado de los preceptos que se acaban de invocar, se observa que existe concurrencia de títulos competenciales, en materia de obras públicas, lo que aboca, conforme sostiene, unánime doctrina del Tribunal Constitucional, a que se concrete, cual sea el título que debe prevalecer, en función, precisamente de los diversos criterios -contenido inherente, carácter específico, entre otros- que medie en este concreto caso, y que ha de conducir, a que se emita la oportuna opinión, según el grado de incidencia de la norma reguladora.

3. Más, como resulta, que el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias, contiene, como ya se ha dicho, para la normación de la materia de carreteras, un título concreto -artículo 29.13-, no es difícil sustentar, que no existe colisión en las competencias que asumen el Estado y la Comunidad, toda vez, que ésta, tiene una competencia específica derivada del término "carreteras" frente a la generalizada de "obras públicas" del Estado, máxime, cuando las obras públicas, solo constituyen un

medio para dotar a la infraestructura correspondiente, al servicio público que se desarrolla sobre las vías indicadas.

4. Cabe dejar expresa constancia, del Real Decreto 2.125/1984, de 1 de agosto (Presidencia), que dispuso el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado, a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de carreteras, sin que por la condición insular de la Comunidad, existen itinerarios intercomunitarios, ni el referido Real Decreto, como sucede con todos los de idéntica características, contenga normas atributivas de competencias.

IV

1. Contiene la repetida propuesta, una cuestión singularizada en su punto tercero, en el que el MOPU, pretende efectuar, a su cargo, la redacción y aprobación de los estudios informativos, anteproyectos, evaluación del impacto ambiental, proyecto de construcción de las distintas obras, la licitación, adjudicación, dirección de obras, autorización de modificaciones y liquidación y recepción de la misma.

Dado que la CAC, como ya se dejara analizado, tiene competencia exclusiva en materia de carreteras, y que el Estado, la tiene para realizar en ellas, las obras de interés general, que estime necesarias -Sentencia del T.C. 227/1988, 29 de noviembre, que interpreta el alcance del art. 149.1.24 CE- no existen dudas, sobre la posibilidad de dicha actuación.

Puede examinarse esta intervención, desde tres prismas fundamentales: el dominio público, la obra pública, y el servicio público, y como de los tres, el de obras públicas, es el de menor rango, y no puede afectar al dominio público, esto es, a la titularidad de las vías, ni tampoco influye sobre la circulación de vehículos automóviles que sobre ellas se verifique, -lo que constituye, la finalidad del servicio público-, son válidas las pretensiones que en este sentido, se sostienen en la mencionada propuesta. Las obras públicas, no son más que medios precisos, para que el servicio se efectúe sin limitar, ni restringir su prestación, ni modificar la titularidad.

La trascendencia de las obras de interés general, supone de por sí, importantes necesidades, que por su coste, no pueden ser financiadas por la CAC, al parecer por falta de recursos para ello, situación que exige un convenio de colaboración y

coordinación entre las dos Administraciones interesadas, sin que se aprecie en la asunción por parte del M.O.P.U de la total gestión de las obras, la menor infracción del art. 29.13 del Estatuto de Autonomía, ni de ningún otro precepto del mismo.

2. Mantiene un sector de la doctrina, que dentro de la amplia categoría de los bienes demaniales, existen aquéllos singularmente afectados a un servicio público, o a producción de bienes o servicios determinados, en régimen de titularidad pública. Esta afectación se encuentra vinculada a la gestión de cada servicio público específico, de la que constituye mero soporte material. De ahí que, en el caso de afectación, en régimen demanial, de un bien singular a un servicio público, resulta claro que la titularidad del bien es por lo general accesoria a la de la competencia, para la gestión del servicio.

Se ha insistido, a lo largo de este Dictamen, que Canarias tiene competencia exclusiva sobre carreteras, incluso las de carácter ejecutivas, de tal forma, que si se admitiera la hipótesis de la transferencia de su titularidad al Estado, aunque sólo fuera temporalmente, se restringiría el ámbito competencial autonómico, siquiera sea en su aspecto administrativo. En esa situación, sobre las carreteras cuya titularidad fuese cedida, se aplicarían, indefectiblemente, normas estatales, y no autonómicas, o si se quiere, intervendría y actuaría la Administración estatal y no la comunitaria, implicando todo ello, la renuncia o cesión del ejercicio de competencias por la Comunidad, situación que no puede concebirse por entrañar una conculcación estatutaria.

No existe dificultad alguna en decir sin ambages, que la carretera es dominio público de carácter accesorio, pues tiene éste régimen, en cuanto se preste sobre el bien afectado, el servicio correspondiente. Y será aquél, un bien demanial de titularidad autonómica, siempre y cuando lo sea el servicio. Por eso si se cediera el uso del bien -si ello fuera posible-, para que por el Estado se prestase el servicio de carreteras -lo que, jurídicamente, no es factible- el bien indicado, pasaría a ser titularidad estatal, y se incluiría, como carretera estatal -pues no se puede estimar de otro carácter-, en la Red de Carreteras del Estado, y por tanto, dejaría de ser -aún con toda la temporalidad que se conviniera- de titularidad autonómica.

3. Para finalizar, ha de añadirse que no ignora este Organismo la existencia en el Ordenamiento de la Ley 25/1988, de Carreteras, en cuyo art. 4.2.1 pudiera pretenderse amparar el cambio de titularidad propuesto. Sin embargo, tal posibilidad no es admisible al ser cuestionable la aplicación al caso del precepto señalado. No

sólo porque ello supondría, como se ha dicho, el desapoderamiento competencial de la CAC en materia de carreteras, al no caber el ejercicio de sus competencias sobre las afectadas por el traspaso, ya que sobre ellas se aplicaría la regulación estatal en dicha materia y actuaría, a todos los efectos, la Administración estatal (cfr. arts. 1.1 y 4.1, Ley 25/1988), con la objetable consecuencia ya advertida, sino en cuanto que resulta dudosa la existencia de la competencia estatal necesaria para asumir dicha titularidad.

En efecto, parece claro que, observada la distribución competencial sobre carreteras fijada en virtud de un criterio exclusivamente territorial por la Constitución (arts. 148.1.5 y 149.1.21) y el Estatuto (art. 29.13), en Canarias la competencia sobre aquéllas y, por tanto, la titularidad de las mismas, que es inescindible del ejercicio de tal competencia por definición y por determinación legal, solo puede corresponder a la CAC y no al Estado. En este sentido, aunque el Tribunal Constitucional, como único órgano competente para hacerlo, no ha declarado la invalidez del art. 4.1, Ley 25/1988, entiende este Consejo que ello no obsta para recordar que el legislador estatal no puede modificar esta situación, máxime en perjuicio autonómico, introduciendo un nuevo criterio distributivo sin expreso amparo constitucional o sin previsión estatutaria al respecto, según ha estipulado reiteradamente el propio Alto Tribunal.

En consecuencia, se estima que no es utilizable el criterio competencias analizado a los fines pretendidos, al menos en el supuesto canario. Salvo, en el mejor de los casos y en conexión con otros títulos competenciales asignados constitutivamente al Estado, que los itinerarios de interés general que permiten calificar de estatales a ciertas carreteras se refieran, estrictamente, a las circunstancias señaladas en los distintos apartados del art. 4.3, Ley 25/1988, cuya incidencia en las carreteras canarias es evidentemente escasa o prácticamente nula y que, desde luego, no es generalizable ni extensible a cualesquiera carreteras. Particularmente a las vías conectadas con las que pudieran estar concernidas por las antedichas circunstancias.

En definitiva, aún con la forzada salvedad expuesta, ha de convenirse que, visto el problema desde la perspectiva estatal, tampoco parece que pueda efectuarse el cambio de titularidad propuesto, habida cuenta que, por la razón explicitada y sin

discutir que quizá quepa aplicar el art. 4.2.1, Ley 25/1988 respecto a otras Comunidades, no lo puede ser en relación con la CAC.

CONCLUSIONES

1. Conculca el art. 29.13 del Estatuto de Autonomía de Canarias si se acepta la propuesta examinada en cuanto al cambio de la titularidad de carreteras de la CAC, por las razones que se exponen en el fundamento IV. 2º. y 3º. del presente dictamen.

2. Por el contrario no resulta afectado tal precepto por la gestión de las obras de interés general, que al parecer, pretende el MOPU realizar en las citadas vías, conforme a los motivos expuestos en el Fundamento IV.1º.