



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 3 / 1 9 9 4

La Laguna, a 15 de junio de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias (EXP. 25/1994 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

El objeto del presente Dictamen es el "Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias", mediante el que, según el tenor de su art. 1, se pretende dar cumplimiento al mandato contenido en la disposición final de la Ley 9/91, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias; parámetro fundamental de la corrección técnico jurídica de la norma propuesta, sin perjuicio, como se verá, de la referencia necesaria a otros textos legales que limitan cualificadamente el alcance del ejercicio de la competencia autonómica que, con carácter reglamentario, pretende ejercer la Comunidad Autónoma.

La competencia de este Consejo Consultivo para dictaminar con carácter preceptivo el Proyecto de Decreto sometido a su consideración resulta de la aplicación conjunta de los arts. 10.6 de la Ley 4/84, de 6 de julio, constitutiva de este Consejo, y 22.3 de la Ley Orgánica 3/80, del Consejo de Estado; precepto que, junto con los contenidos en los arts. 14.2 del Estatuto y 11.1 de la citada Ley 4/84, determinan que la solicitud del Dictamen deba ser interesada, como así ha sido, por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno.

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

## II

1. En la materia objeto de la regulación reglamentaria proyectada, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva, con amparo en los arts. 148.1.4ª CE y 29.13 del Estatuto de Autonomía, reforzada en razón del carácter específico del término "carreteras" que dicho precepto estatutario utiliza, puesto en concordancia con el apartado 12 del mismo artículo que, igualmente, confiere a la Comunidad Autónoma competencia del mismo grado sobre las obras públicas de interés de la Comunidad y que no sean de interés general del Estado, ya que solamente las obras públicas de este carácter y aquéllas cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma son las que están reservadas a la competencia exclusiva del Estado por el art. 149.1.24ª CE. Bajo esta consideración, operó el Real Decreto 2.125/84, de 1 de agosto, que dispuso el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a Canarias en materia de carreteras, particular sobre el que este Consejo se pronunció en su Dictamen 3/91.

En ejercicio de esta competencia exclusiva, la Comunidad hizo uso de su potestad legislativa promulgando la Ley 9/91, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias (LCC) en la que debe enmarcarse la potestad reglamentaria que se pretende ejercer en el citado ámbito competencial, de conformidad con la habilitación que dispone el art. 29, *in fine*, del Estatuto.

2. El proyecto normativo elaborado obedece a una doble exigencia derivada de la Ley 9/91. De un lado, la contenida en su disposición final, en cuanto confiere al Gobierno de Canarias la obligación de aprobar el Reglamento de ejecución de dicha Ley, aunque sin fijación de plazo para ello. De otro, la que deriva de preceptos de aquel cuerpo legal que, igualmente, mandatan la necesidad de regular determinados y concretos extremos que la norma legal objeto de desarrollo optó por diferir, a fin de que fuesen específicamente regulados por el Reglamento; circunstancia que acontece con las materias, previstas por los arts. 1.9, 7.2, 23.2, 30 y 40.5 de la expresada Ley 9/91. La previsión de esta norma respecto de la aplicación del Reglamento General de Carreteras estatal -en lo que no se oponga a la misma y hasta tanto no se ejercite la potestad reglamentaria autonómica (disposición transitoria segunda)- determina una llamada al Derecho estatal, con carácter supletorio; particularmente del Reglamento estatal invocado, aprobado por R.D. 1.073/77, de 8 de febrero, tanto en cuanto a las materias objeto de futura regulación autonómica,

como en lo relativo al resto del articulado, concordante con la Ley 9/91, pero con la particularidad y bien entendido que dicho Reglamento debe ser aplicado en consonancia con las previsiones contenidas en la disposición transitoria primera de la Ley 25/88, de 29 de julio, de Carreteras, que mantiene su aplicación en lo que no la contradiga.

3. Ahora bien, la técnica utilizada en el Proyecto de Reglamento sometido a consulta de este Organismo -de reproducción mediante transcripción literal de un porcentaje alto del articulado de la Ley objeto de desarrollo, que alcanza en cuanto a la repetición total a 26 de los 89 artículos del texto prenormativo sin contar con la amplia duplicación contenida en el resto del articulado de la propia Ley, afectado por puntuales añadidos- merece ser observada en términos ya expresados por este Consejo en su Dictamen 5/92, en cuanto comporta un insatisfactorio ejercicio de la potestad reglamentaria y genera inseguridad por la insuficiencia de la norma de desarrollo y la necesidad de suplirla, en su caso, con otras disposiciones reglamentarias de segundo grado privadas de equivalentes garantías jurídicas.

No obstante, procede recordar también que con motivo de la utilización de dicha técnica reiterativa por el Estado (con ocasión de la elaboración de los Reglamentos Generales de Contratación y de Carreteras) el Consejo de Estado se pronunció en su Dictamen de 2 de diciembre de 1.976 en sentido favorable a la acogida de tal sistema al permitir que el Reglamento de ejecución se convirtiera en un cuerpo normativo único, de fácil manejo, evitando la constante comprobación con el texto de la Ley de cobertura, aunque con la salvedad de que siempre debe quedar expresamente indicado en las ediciones oficiales del texto del Reglamento los artículos que son transcripción de la Ley y la mención de qué son artículos con rango de Ley formal. Criterio éste reiterado ulteriormente, con insistencia de que se distingan dentro del mismo Reglamento unos y otros preceptos "incluso con distinto tipo de letra o con expresas referencias a la norma de la que derivan, para que en ningún momento se pierda el carácter que le es propio" (Dictamen de 10 de diciembre de 1981). La doctrina resultante de estos Dictámenes se puede resumir en la formulación de que aún partiendo del indiscutido criterio de que "en todo aquello en que la norma legal sea suficiente desaparece la necesidad de pormenorizarla, pudiendo ser aplicada directamente, sin que precise ulterior desarrollo reglamentario, (...) otra cosa muy distinta es que [mediante la traslación] se rebaje el rango normativo [del precepto

legal]", entendiéndose la técnica de llevar al Reglamento los preceptos de la ley "elogiable en tanto permite tener en un sólo texto la totalidad de los que afectan a una misma materia, pero siempre que en todo momento se mantenga la distinción entre las disposiciones legales y las reglamentarias"; postura ésta uniforme que sintetiza en la forma expuesta el Dictamen del propio Consejo de Estado emitido el 10 de mayo de 1988.

### III

A continuación, en este Fundamento y en los que siguen, se procederá a analizar el grado de adecuación del articulado proyectado a las previsiones de índole legal que resultan aplicables, básicamente la Ley de Carreteras de Canarias y la legislación estatal que, con base a títulos competenciales expresos, delimitan el alcance de las competencias autonómicas en la materia. La prolijidad del articulado proyectado y la extensión de la norma propuesta determinan que el análisis singular de los preceptos proyectados se efectúe, con carácter general, por su orden de formulación, sin perjuicio de que cuando sea oportuno, dada la conexión lógica entre varios preceptos, su análisis o exégesis se haga conjuntamente.

1. Con carácter general, el Proyecto de Reglamento, en todo su articulado, designa expresamente a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas como órgano competente para realizar las actuaciones que allí se especifican, sustituyendo la previsión legal que siempre se refiere a la Consejería competente en la materia, alteración que constituye no ciertamente un defecto de legalidad, aunque sí una anomalía que en el futuro puede derivar en discordancia de textos normativos de igual rango, en la eventualidad de que se lleve a efecto alguna reestructuración del Gobierno de Canarias que afecte a la denominación de dicha Consejería y a la asignación de las funciones sobre carreteras, lo que se evitaría, simplemente, manteniendo la formulación legal.

2. El art. 4 PR reproduce el art. 1.4 LCC para precisar que los accesos a las autopistas han de estar distanciados como mínimo dos kilómetros. El art. 4.a) PR transcribe el art. 1.4.a) de la Ley 9/91 LCC, pero dándole al último inciso una distinta redacción que no añade ninguna precisión al precepto legal.

El art. 4.c) PR reproduce el art. 1.4.c) LCC pero con peor técnica normativa que altera el mandato legal, pues el art. 1.4.c) LCC dice simplemente "con otra vía, sea

cuales fueren las características de ésta", mientras que el 4.c) PR dice "con otra vía, senda o servidumbre de paso". La fórmula legal de "vía", por su generalidad, abarca cualquier vía imaginable, incluidas las sendas y servidumbres de paso. La reformulación del PR obliga a interpretar que "vía" es un concepto específico como "senda" o "servidumbre de paso", por lo que la prohibición legal no se puede extender a otros conceptos específicos que puedan surgir como "paso de servicio", "ruta de peregrinación", "trocha de aprovechamiento agrícola", etc. Por ello, si se opta por traer al Reglamento el art. 1.4.c) LCC, es necesario reproducirlo literalmente sin adiciones que desvirtúen el mandato legal.

3. El art. 6 LCC no considera nuevas carreteras las actuaciones sobre carreteras ya existentes que no modifiquen su clasificación a tenor del art. 1, que es el que define las autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales. De donde se sigue que las obras de conversión que proporcionen a vías rápidas y carreteras las características de autopistas o autovías son obras de nuevas carreteras. Entre las actuaciones que contempla el art. 6 LCC, se incluyen duplicaciones de calzada, ensanches de plataforma, acondicionamientos de trazado y variantes que, aunque no modifiquen su clasificación, suponen una ampliación del dominio público viario y, por ende, de las zonas de servidumbre y de afección, por lo que han de ser consideradas "modificaciones significativas de la carretera" (art. 14.1 y 2 LCC).

Para uno y otro tipo de obras es necesario seguir el procedimiento del art. 14 LCC, que aboca en un proyecto de carretera, cuya aprobación es previa a su ejecución y que comporta la declaración de utilidad pública, así como la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de los derechos correspondientes a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición y modificación de servidumbres (art. 13.1 LCC). Por esto, el proyecto de carretera o de su modificación debe comprender, previa información pública (art. 14 LCC), la determinación de lo que es dominio público viario, su zona de servidumbre y su zona de afección, arts. 13.2 y 3 y 14.2.b) LCC, en relación con los arts. 25 a 27 y 30 de la misma).

De esta regulación legal resulta que toda obra de conversión de una vía rápida o carretera en autovía o autopista necesita de un proyecto que determine las zonas demanial, de servidumbre y de afección. Siendo así, no se entiende que el art. 9 PR contemple un procedimiento que se inicia "tras las oportunas obras de conversión" de

una vía rápida o carretera convencional (o tramo de ellas) en autopista o autovía, dirigido a acreditar si reúne "los requisitos necesarios para ser declarada autovía o autopista" y en cuyo expediente se incorporará "la repercusión que dicha declaración tenga en las zonas de dominio, de servidumbre y de afección así como en la línea de edificación"; lo que pudiera ser ilegal pues contempla la posibilidad de obras de conversión, es decir, de modificaciones significativas de carreteras, que no están amparadas en un proyecto de carretera, como impone el art. 14 LCC.

Es más, incluso si se interpreta el art. 9 PR en el sentido de que no supone una exención del procedimiento del art. 14 LCC para esas obras de conversión (que siempre habrán de estar amparadas en un proyecto de carretera) tampoco varía el panorama; ya que el art. 14 LCC exige que las modificaciones significativas de una carretera definan el tipo de carretera que se va a realizar. En efecto, el estudio de planeamiento debe definir "sus características y dimensiones recomendables", art. 14.1.a) LCC; el estudio previo, "seleccionar las opciones más adecuadas", art. 14.1.b) LCC; el estudio informativo debe definir en líneas generales las características de la actuación propuesta, art. 14.1.c) LCC; el anteproyecto consiste en la redacción de un documento técnico que permita concretar la solución óptima, art. 14.2.a) LCC; el proyecto de trazado consiste en "la definición concreta de los aspectos geométricos de la solución adoptada, así como de los bienes y derechos afectados por la misma", art. 14.2.b) LCC; y el proyecto de construcción consiste en el desarrollo completo de la solución adoptada, con el detalle necesario para hacer posible su construcción y posterior explotación".

Es patente que solamente después de seguir todos estos pasos, y antes de acometer esas obras de conversión, se sabrá que la ejecución del proyecto que las ampare alumbrará una autopista o autovía; convicción que se refuerza con la conclusión inicial, según la cual el art. 9 PR contempla obras de conversión al margen del procedimiento del art. 14 LCC.

4. El art. 1.9 LCC contiene un mandato terminante para que, reglamentariamente, se determinen una serie de aspectos técnicos concernientes a cada tipo de carretera. El art. 10 PR atribuye al titular de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas la aprobación de esas normas reglamentarias, pero con la utilización del término "podrá" transforma el mandato legal imperativo del art. 1.9 LCC en una facultad discrecional, lo que por sí mismo es cuestionable.

5. El art. 12 LCC contempla el Plan Regional de Carreteras de Canarias que elabora el Gobierno y aprueba el Parlamento (art. 12.2 LCC) mediante Ley, a la que le corresponde establecer todas las redes de carreteras de Canarias, bien entendido que mientras no se apruebe, el Gobierno puede establecer mediante Decreto la relación de carreteras de interés regional conforme al art. 3 LCC y disposición transitoria primera LCC, en concordancia con el art. 3 de la misma Ley.

Para la LCC, el PR y el Decreto que establece transitoriamente hasta la aprobación de aquél la relación de carreteras de interés regional son instrumentos normativos bien diferentes del Catálogo, que contempla el art. 7 LCC como un registro administrativo. El tercer párrafo del art. 13 PR confunde el Decreto que contempla la disposición transitoria primera LCC con el Catálogo, por lo que debe ser suprimido.

Por otro lado, los párrafos segundo y tercero del art. 13 PR son propios de una disposición transitoria y no de un artículo reglamentario. De adoptarse esta solución, sería válida una fórmula transitoria equivalente a la prevista en la Ley, en tanto se elabore y apruebe el Reglamento que proceda, pero sin confundir tal previsión con la actualización del Catálogo de Carreteras.

En conexión con lo expresado, el art. 16 PR prevé que el Catálogo que establece el art. 7.1 LCC se incluya en la Ley del Plan Regional de Carreteras, con lo que se reitera la ilegal confusión entre el registro administrativo y la Ley de planificación y habilitación de la actuación administrativa en materia de carreteras; identificación que conduce a la contradicción que se observa en el segundo párrafo del art. 16 PR, que atribuye a la Consejería la actualización del Catálogo, con olvido de que sus determinaciones -según el PR, que lo incluye en la Ley del Plan Regional de Carreteras- tendrían rango legal, de modo que sólo pueden ser modificadas por una Ley posterior, o porque la Ley del Plan Regional de Carretera u otra posterior retire a las determinaciones referentes al Catálogo su fuerza de ley. Pero lo que nunca puede ser posible es que por vía reglamentaria se pretenda vanamente la deslegalización de determinados contenidos legales.

Ciertamente, que el art. 7 LCC habilita a la Consejería a actualizar el Catálogo, pero esto se debe a que, como se explicitó anteriormente, la Ley que aprueba el Plan y el Catálogo de carreteras son cosas diferentes.

Esta confusión en que incurre el PR, no distinguiendo con precisión entre el contenido del Plan y el Catálogo, se constata con la simple lectura de los puntos 2), 3) y 4) del art. 16 PR, que establecen los datos que se han de registrar en el Catálogo. Al elevar el Catálogo a parte integrante de la Ley del Plan, resulta que esos datos, que no tienen naturaleza normativa alguna, tendrían rango legal. Que reglamentariamente se pretenda que el Parlamento apruebe una Ley en la que figuren para cada carretera el estado del firme, los porcentajes de hora punta y de vehículos pesados, número de accidentes y sus causas y otros datos análogos no pasaría de ser un ejemplo más de lo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha calificado de "ocurrencias administrativas", si no fuera que en este caso constituye una vulneración de la distinción legal entre Ley del Plan Regional de carreteras (art. 12 LCC) y Catálogo de carreteras (art. 7 LCC).

6. La apertura provisional al uso público de un camino de servicio de propiedad privada constituye una ocupación temporal subsumible en el art. 108.2 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF). Por esto, no basta la autorización por la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, sino que se ha de seguir también el procedimiento del Capítulo I del Título IV de la LEF. Por ello, la redacción del tercer párrafo del art. 17 PR, al omitir toda referencia a la LEF, permite entender que para esa ocupación temporal basta la autorización de la Consejería, por lo que incurre en ilegalidad.

Por otra parte, la apertura permanente al uso público de un camino de servicio de propiedad privada implica su transformación en un bien de dominio público (arts. 339.1º del Código Civil y 1.2 LCC); es decir, una privación singular de la propiedad privada acordada imperativamente (art. 1.1 LEF), transformación que arrastra consigo que la Administración pueda ejercer una serie de potestades demaniales y el disfrute del bien por el público, todo lo cual supone su ocupación permanente.

El último párrafo del art. 17 PR atribuye tales efectos a "la incorporación" de ese camino de propiedad particular "al Plan Regional de Carreteras de Canarias", que debe entenderse como incorporación del camino a alguna de las redes de carreteras que debe establecer el Plan Regional de Carreteras (art. 12.1 LCC).

Se puede afirmar que no hay ningún obstáculo jurídico-constitucional para admitir que la Ley del Plan Regional de carreteras pueda disponer la expropiación de un camino particular para su incorporación al demanio viario y determine su inmediata ocupación, siempre que no excluya su indemnización y la determinación de



ésta se haga conforme al procedimiento que al respecto regula la LEF. Y ello, por las siguientes razones:

1º) El art. 33.3 CE no prohíbe leyes singulares de expropiación que acuerden la inmediata ocupación de los bienes y derechos expropiados y la transmisión de su propiedad, siempre que no contengan reglas excluyentes de la indemnización o reglas de valoración irrazonables, por desproporcionadas (SSTC 111/83, de 2 diciembre; 166/86, de 19 de diciembre; y 6/91, de 15 de enero. 2º) La competencia exclusiva del Estado sobre legislación forzosa (art. 149.1.18ª) CE) no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir (STC 37/87, de 26 de marzo). 3º) La competencia exclusiva del Estado sobre legislación forzosa comporta que a éste le corresponde establecer la fijación de los criterios y sistemas de valoración del justiprecio y las garantías del procedimiento expropiatorio (STC 37/87, de 26 de marzo). Y 4º) Que el Plan de Carreteras de Canarias se aprueba por ley, por lo que sus determinaciones tienen la fuerza que deriva de tal calidad.

Sin embargo, el art. 17 PR también atribuye estos efectos (expropiación e inmediata ocupación del camino) a su incorporación a los Planes Insulares o Municipales.

Según se expuso anteriormente, nunca normas de rango reglamentario pueden tener efectos expropiatorios. Pueden determinar la apertura del procedimiento expropiatorio cuando la Ley precise expresamente que su aprobación implica la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación de los bienes y derechos para las obras que prevén; pero jamás pueden por sí mismos determinar la privación y ocupación del dominio al margen del procedimiento expropiatorio, ya sea el que con carácter general regula la LEF, ya sea el especial de tasación conjunta que regula el Texto Refundido de la Ley del Suelo; conclusión que, por otra parte, es coherente con el art. 18 LCC.

En consecuencia, la referencia del último apartado del art. 17 PR a los Planes Insulares o Municipales es ilegal por vulneración del art. 18 LCC y preceptos concordantes de la LEF y de la Ley del Suelo.

7. El apartado 4) del art. 18 PR confiere al Gobierno de Canarias la potestad de incorporar a la red regional de carreteras caminos particulares abandonados, así como los caminos de servicios cuando sean abiertos al uso público con carácter permanente.

La incorporación de un camino particular abandonado o de un camino de servicio de propiedad privada a la red regional de carreteras significa su transformación en un bien de dominio público y, por tanto, una privación singular de la propiedad privada, actuación que, sin una declaración por ley de la utilidad pública de tal operación y sin seguir el procedimiento expropiatorio, sería ilegal.

La LCC sólo declara de utilidad pública las obras de carreteras (arts. 13, 17 LCC) y excluye expresamente de la consideración de carreteras los caminos privados (art. 8) por lo que no les es aplicable la LCC (art. 1.2 LCC). Sólo en caso de que, con habilitación legal en la Ley que aprueba el Plan Regional de Carreteras, se apruebe un proyecto para la transformación de un camino privado en carretera, o, según un proyecto de obras de carreteras, resulte necesario para la defensa o servicio de una carretera (art. 13 LCC) se abrirá el procedimiento expropiatorio (art. 18 LCC).

8. El art. 19.1ª) PR prescribe, en relación con las carreteras regionales, que corresponde a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas planificar y programar su proyecto, financiación y ejecución, proponiendo al Gobierno de Canarias la aprobación del Plan Regional de Carreteras.

Para valorar el art. 19.1º) PR, hay que recordar que el art. 12 LCC sienta el principio de planificación por Ley de toda actuación administrativa en materia de carreteras. Es la Ley del Plan Regional de Carreteras la que, para todas las carreteras de Canarias, independientemente de las Administraciones a las que pudieran adscribirse, sienta cuanta determinación sea precisa para su establecimiento, desarrollo y funcionamiento y fija las redes regionales, insulares y municipales de carreteras.

La LCC veda, por tanto, la posibilidad de la existencia de proyectos de carreteras que no cuenten con previsión legal en la Ley del Plan Regional de Carreteras, proscribiendo decididamente la posibilidad de que por una mera decisión administrativa se puedan aprobar proyectos de carreteras con las importantes repercusiones que comportan sobre la propiedad privada, el medio ambiente, la

economía, la ordenación del territorio y el régimen de vida de las poblaciones. Sin aquella previsión y habilitación legal, cualquier actuación administrativa dirigida al establecimiento y desarrollo de una carretera deviene automáticamente ilegal, sin que la atribución al Gobierno de la iniciativa legislativa de esa Ley (al encomendarle la LCC la elaboración del Proyecto de Ley del Plan Regional de Carreteras) entregue a su apreciación política el cumplimiento del art. 12 LCC. Ello no es así porque la disposición transitoria quinta establece un plazo terminante, cuyo término inicial lo representa el día de la entrada en vigor de la LCC, para que el Gobierno remita al Parlamento el Proyecto de Ley del Plan Regional de Carreteras de Canarias, plazo durante el cual, transitoriamente, se permite la aprobación de proyectos de carreteras que no estén habilitados en la Ley del Plan, pero bien entendido que transcurrido dicho plazo es ilegal la aprobación de dichos proyectos porque no cuentan con la habilitación legal que exige el art. 12 LCC.

Por tanto, la Consejería no puede planificar las actuaciones administrativas en materia de carreteras, sólo complementar y ejecutar las previsiones concernientes a las carreteras regionales que contenga la Ley del Plan. Tampoco puede proponer al Gobierno la aprobación del Plan, pues ésta corresponde al Parlamento mediante ley (art. 12.2 y disposición transitoria quinta LCC); ni puede elaborar por sí sola el proyecto de la ley del Plan, pues implica a otros Departamentos como los de Hacienda y Política Territorial, y porque ese proyecto ha de pasar por un trámite de información pública y de información oficial a las Corporaciones locales canarias, sobre cuyas resultas se ha de pronunciar el Gobierno. Que esto es así resulta de los arts. 9 y 12.2 LCC, que atribuyen expresamente al órgano de Gobierno y no a uno de sus Departamentos la elaboración del Plan Regional de Carreteras, por contraposición a aquellos otros preceptos de la LCC que otorgan competencias a la Consejería competente (arts. 10, 16, 21, 42, 49, 51 LCC).

9. El art. 23 PR es inconstitucional, pues la Comunidad Autónoma carece de título competencial para regular el ejercicio de las profesiones tituladas, materia que cae bajo el título competencial de "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales" que el art. 149.1.30ª CE reserva a la competencia exclusiva del Estado, por lo que a éste le corresponde establecer los títulos correspondientes a cada nivel educativo "con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las

profesiones tituladas (STC 42/81, de 22 de diciembre). Esta competencia estatal sobre los títulos académicos y profesionales está vinculada a la existencia de profesiones tituladas, por lo que es al Estado a quien corresponde regular sus condiciones (STC 122/89, de 6 de julio), con la cobertura añadida de la previsión del art. 149.1.1ª, en relación con el art. 36 de la misma CE.

El último párrafo del art. 26 PR dispone un plazo de acomodación de los Planes Insulares a la Ley del Plan Regional de Carreteras. Al respecto, hay que observar que los Planes Insulares de carreteras tienen valor de reglamento, mientras que el Plan tiene fuerza de ley, de modo que, a no ser que la Ley del Plan Regional de Canarias disponga plazos para la adaptación de los Planes Insulares de Carreteras a sus determinaciones, la entrada en vigor de aquella Ley determinaría la modificación *ipso iure* de dichos Planes Insulares (disposición transitoria primera.2 LCC).

## IV

1. El subapartado c) del apartado C) del art. 28 PR vulnera la Ley territorial 11/90, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico (LPIE), que sólo contempla la evaluación ambiental de proyectos (arts. 1, 5 a 8, 10 al 18, 27 al 33, 35 al 37, disposición adicional segunda.1, disposición transitoria primera y tercera), lo cual está de acuerdo con la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985 y con los arts. 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10 y disposiciones adicionales primera y segunda del Real Decreto Legislativo 1.302/86, de 28 de junio, de Evaluación del Impacto Ambiental (RDLEIA) que tienen carácter básico y que también refieren la evaluación de impacto ambiental a los proyectos.

Esta regulación se explica porque sólo los proyectos proporcionan la información necesaria para evaluar las consecuencias medioambientales que acarreará la realización de determinada obra. El someter a evaluación ambiental un estudio informativo que sólo contiene en líneas generales las características de la actuación propuesta, art. 14.1.c), LCC impide que esa evaluación permita conocer las repercusiones en el medio ambiente de un concreto proyecto de carretera. Por esto, con la evaluación ambiental del estudio no se puede entender que se ha cumplido con las exigencias de evaluación ambiental del proyecto.

El art. 14 LCC distingue los estudios, que son previos al proyecto, de este último. Luego, dentro de la preparación del proyecto, distingue anteproyecto, proyecto de

trazado y proyecto de construcción. El art. 15 LCC dispone que la evaluación ambiental se realizará cuando el proyecto alcance como mínimo el nivel de anteproyecto; con lo que deja patente que los estudios no pueden ser objeto de evaluación ambiental, sino los proyectos.

Hay que reparar en que el art. 15 LCC establece un mínimo a partir del cual se ha de realizar la evaluación ambiental, mínimo que no impone que esta evaluación se realice sobre los anteproyectos, sino que impide que se realice sobre estudios. Dado ese carácter de límite que no pretende contradecir el RDLEIA, que tiene carácter de legislación básica, ni modificar la LPIE, el art. 15 LCC se ha de interpretar de conformidad con estas normas, que imponen que la evaluación ambiental se realice sobre proyectos. Por ello, la interpretación reglamentaria del art. 15 LCC está obligada a referir la evaluación ambiental a los proyectos.

Por otra parte el art. 15 LCC incluye dentro del ámbito de aplicación de la LPIE a todas las carreteras de Canarias, las cuales conforme a los arts. 1 y 5 LPIE estarán financiadas total o parcialmente con fondos de la Hacienda Pública Canaria, lo que determina que, en virtud del art. 18.2 LPIE, los proyectos de carreteras de las Administraciones Públicas Canarias deban ser objeto de declaración de impacto ecológico. Por ello, yerra el art. 30 PR cuando, al regular el anexo ambiental de la memoria de los proyectos, considera simplemente eventual la obligación del indicado procedimiento ambiental, siendo así que el mismo es siempre necesario en virtud de la inclusión en el ámbito de la LPIE de todos los proyectos de carreteras.

En igual sentido, el art. 31 PR contradice el art. 15 LCC, la LPIE y el RDLEIA, al disponer que la evaluación ambiental se realizará al nivel de estudio informativo, por las razones arriba expresadas.

2. El art. 134.1, de carácter básico, de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana dispone que la Administración está obligada al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la legislación urbanística aplicable y en los Planes y demás instrumentos urbanísticos aprobados con arreglo a la misma.

Este precepto, de carácter básico, no es más que una concreción en el ámbito urbanístico del principio de legalidad de la actuación administrativa (art. 103.1 CE);

principio que impide que una resolución administrativa (como es la aprobación de un proyecto de carretera) pueda vulnerar lo establecido en disposiciones de carácter general (como lo son los planes urbanísticos municipales), lo cual declara expresamente el art. 52.2, de carácter básico, de la Ley 30/92 (LRJAP-PAC).

Si el art. 16 LCC permite que la Administración autonómica o insular imponga un proyecto de carretera al planeamiento urbanístico municipal, se debe a que el art. 12 LCC sienta el principio de planificación por Ley de la actuación administrativa en materia de carreteras, como se ha explicado anteriormente; de modo que, como los proyectos de carreteras regionales o insulares están previstos en la Ley que aprueba el Plan regional, norma superior a los planes urbanísticos municipales, las Administraciones autonómicas o insulares los pueden imponer sobre dichos planes y su aprobación determina la modificación de éstos. Sin esa habilitación por tal Ley, los proyectos de carreteras no se pueden imponer al planeamiento urbanístico municipal, pues lo impiden los arts. 103.1 CE; 12 LCC y 134 de la Ley del Suelo y 52.2 LRJAP-PAC, estos últimos, de carácter básico.

El desarrollo reglamentario que el art. 34 PR pretende dar al art. 16 LCC se limita a la reproducción de éste sin reparar en su conexión con el art. 12 LCC y la Ley del Plan Regional, con lo que suscita la impresión de que las Administraciones autonómica o insular pueden, sin habilitación legal, actuar al margen del planeamiento urbanístico.

Además, se ha de observar que el desarrollo reglamentario de los arts. 12.3 y 16 LCC debe coordinar las previsiones de estos preceptos con los de la Ley 1/87, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (LPIO), señaladamente con los arts. 3.h) y 14.a) de dicha Ley, que, puestos en relación con los arts. 12.3 y 16 LCC, - se refiere este último a los Planes Insulares de carreteras - obligan a la conclusión de que estos Planes son uno de los previstos en el art. 14.a) LPIO, pues la planificación insular de carreteras no puede estar desvinculada de la ordenación del territorio.

Además, por lo que respecta al trámite de información pública previsto en el art. 16.6 LCC, el art. 34 PR, **in fine** opera una restricción de sus fines que carece de habilitación legal, por lo que debe considerarse ilegal.

En igual sentido, el segundo párrafo del art. 35 PR suprime el trámite de información pública para los proyectos de modificación de la carretera que supongan ensanches de plataforma, variantes de trazado y duplicaciones de calzada, actuaciones que suponen una ampliación del dominio público viario que, por ello, se subsumen plenamente dentro del concepto "modificaciones significativas de las carreteras" del art. 16.2 LCC. Cuando estas modificaciones no están contempladas en el planeamiento urbanístico municipal -en cuya elaboración pueden participar los ciudadanos- el art. 16.6 LCC impone que antes de la aprobación de su proyecto se someta a información pública, al implicar una ampliación del demanio viario con la consiguiente repercusión sobre las propiedades, las condiciones de vida y el medio ambiente de los ciudadanos.

Como el art. 16 LCC no ofrece ningún fundamento a la restricción que pretende operar el segundo párrafo del art. 35 PR, debe ser considerado ilegal.

3. El art. 39 PR desconoce que el art. 84 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, LRRL, es aplicable a las actividades de los ciudadanos, no a las de las Administraciones públicas. Por otro lado, ya el art. 17 LCC establece las condiciones y requisitos a cuyo cumplimiento condiciona la no sujeción a licencia municipal de las actuaciones relativas a carreteras, precepto legal que reitera el art. 36 PR, razones ambas que motivan la irregularidad del indicado precepto.

## V

1. La reserva general de ley que establece el art. 53.1 CE para la regulación de los derechos fundamentales, en el caso del derecho de propiedad, se encuentra modulada por las expresiones "de acuerdo con las leyes" (art. 33.2 CE) y "de conformidad con lo dispuesto en las leyes" (art. 33.3 CE), por lo que no es ésta una absoluta reserva de ley que imponga que el Legislador regule por sí mismo toda la materia; sino que se trata de una reserva relativa de ley, con lo que es posible constitucionalmente "la remisión del Legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes

utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse" (STC 37/87, de 26 de marzo). Pero, en todo caso, la reserva de ley del art. 33 CE prohíbe "toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*" (STC 37/87, de 26 de marzo). Ello comporta la imposibilidad constitucional de que por Reglamento se puedan establecer limitaciones o restricciones al derecho de propiedad privada que no se encuentren expresamente respaldadas por la Ley.

De donde resulta la improcedencia de que el art. 44.3 PR pretenda que las limitaciones, prohibiciones y afecciones que se establecen en la LCC y en el presente Reglamento "tienen la naturaleza de limitaciones generales de la propiedad en favor del servicio público viario y no serán objeto de indemnización por el posible demérito que puedan ocasionar a los terrenos afectados, salvo los casos en que expresamente se disponga". Conforme a la reserva de ley del art. 33 CE, sólo la ley puede establecer limitaciones, prohibiciones, servidumbres y afecciones a la propiedad privada. Un Reglamento no puede establecerlas por sí sólo, como da a entender el art. 44.3 PR con la expresión "y en el presente Reglamento". Por vía reglamentaria se pueden concretar y desarrollar el régimen jurídico de las limitaciones, prohibiciones, servidumbres y afecciones que expresamente haya establecido la ley; pero, al margen de ella, el Reglamento no puede establecer nuevas o más amplias restricciones de las facultades dominicales.

Tampoco el Reglamento puede establecer con carácter general la exclusión de la indemnizabilidad de esas restricciones de las facultades dominicales. Esta exclusión, únicamente, puede resultar de la propia ley. Es a su exégesis a la que hay que atender exclusivamente para saber si nos encontramos bien ante una limitación general de la propiedad privada inmobiliaria que se justifica por su contigüidad al demanio viario (por lo que no será indemnizable, art. 33.2 CE), bien ante una privación singular de facultades dominicales que será indemnizable (arts. 33.3 CE y 1 LEF); exégesis que es obligatoria porque el art. 18 LCC, de conformidad con el art. 33.3 CE, formula una regla general, la de la indemnización de los bienes y derechos cuyo sacrificio es necesario para la construcción de carreteras, que es de sentido completamente contrario a la regla general que contiene el art. 44.3 PR.



No empeece a esta afirmación el hecho de que la rúbrica del Capítulo primero del Título III de la LCC rece "Limitaciones de la propiedad", porque las rúbricas no tienen contenido normativo de por sí, sino tan sólo son elementos coadyuvantes de la interpretación de la Ley; y porque ese Capítulo comienza regulando el demanio viario, que no es, a pesar de la rúbrica, una limitación de la propiedad privada sino dominio público cuyo establecimiento, además, comporta una privación singular de aquélla que debe ser indemnizada (arts. 33.3 CE, 1 LEF y 18 LCC).

Las consecuencias prácticas de lo expuesto se irán desvelando al hilo del análisis de los preceptos del PR que desarrollan el capítulo I del Título III de la LCC, sin perjuicio que, desde ahora, se deje sentada la contradicción del art. 44.3 PR con los preceptos constitucional y legales antes citados.

2. El cuarto párrafo del art. 45.1 PR ignora que la carretera está constituida por una serie de elementos constructivos, tales como cuneta, berma, arcén, mediana, terraplén, calzada, etc. -que, salvo el de la calzada, pueden no concurrir en toda obra de carretera, término que, en cualquier caso, los engloba-, de donde resulta confuso que dicho párrafo en su inciso final disponga que si no existiere cuneta se adoptará como arista exterior de la explanación el borde exterior del último elemento integrado de la vía (o sea, de la carretera), sea éste la carretera o la propia calzada (elemento necesario de la carretera).

3. El art. 47 PR, para las carreteras construidas antes de la entrada en vigor del Reglamento, restringe el demanio viario a los terrenos ocupados por la carretera y sus elementos funcionales, siendo así que la definición primaria del demanio corresponde exclusivamente a la ley (art. 132.1 CE). El Reglamento sólo puede completar esta definición previa llamada de la ley a su colaboración normativa, que, en cualquier caso, se ha de mover estrictamente dentro de los límites trazados por la definición legal de demanio.

El art. 25 LCC contiene una definición legal del demanio viario que será aplicada para cada concreta obra de carretera por el correspondiente proyecto (art. 13 LCC) cuya constitución a costa del dominio particular exige, en todo caso, seguir el procedimiento expropiatorio (art. 18 LCC). Esta regulación de la LCC no hace más que seguir la tradicional en el Ordenamiento estatal, como permite constatar su confrontación con la Ley 8/72, de 10 de mayo, de Construcción, Conservación y

Explotación de Autopistas en régimen de concesión; la Ley 51/74, de 19 de diciembre, de Carreteras y Caminos y la Ley 25/88, de 29 de julio, de Carreteras, sin necesidad de remontarnos más lejos en el tiempo.

Esto es así porque el demanio viario es un demanio artificial, cuya constitución exige siempre un acto administrativo singular declaratorio de la necesidad de ocupación de terrenos privados para la obra de carretera; acto administrativo que consiste en la aprobación de su proyecto y que determina la iniciación del procedimiento expropiatorio cuya conclusión, mediante las actas de ocupación y de pago, determina la integración en el demanio viario de esos terrenos privados.

De modo que una nueva definición legal de demanio viario que amplíe sus límites no determina *ope legis* la expropiación de las propiedades colindantes, sino que es necesario seguir un procedimiento expropiatorio para, con causa en la nueva definición legal, integrar esas propiedades en el demanio viario. Asimismo, en la hipótesis de que la nueva definición legal restringiera su extensión, con fundamento en ella los particulares podrían iniciar un procedimiento de reversión. Pero, la nueva definición legal de los límites del demanio viario no afecta de por sí al ya existente. La extensión de éste resultará de los terrenos expropiados para la realización de cada concreta obra de carretera conforme a su proyecto que, según haya sido la definición del demanio viario contenida en la legislación vigente al tiempo de su realización, pudo haber determinado la expropiación de los terrenos necesarios para la calzada y sus elementos funcionales, como también franjas de terreno colindantes a lo largo de la obra que, conforme a esa legislación, debían integrarse en el dominio público viario.

Siendo así las cosas, los terrenos de dominio público de las carreteras canarias anteriores a la LCC ya están perfectamente determinados por la realización de sus correspondientes proyectos; determinación que, en el caso de las carreteras autonómicas construidas con anterioridad al traspaso de funciones y servicios en esta materia a la CAC, se encuentra establecida en las relaciones y actas a las que se refieren, respectivamente, los apartados B.1.a) y 2 y E) del Anexo I del Real Decreto 2.125/84, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras.

Llegados a este punto, hay que empezar por señalar que la LCC no contiene ninguna referencia a qué se ha de considerar terrenos pertenecientes al demanio viario anterior a su entrada en vigor, ni contiene ninguna habilitación a la potestad reglamentaria para que defina el demanio viario de las carreteras construidas con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de ejecución de la Ley, operación a la que propende el art. 47 PR, por lo que, correspondiéndole a la Ley la definición primaria del demanio, de ello se sigue que el art. 47 PR incurre en extralimitación.

Pero, además, el art. 47 PR realiza una restricción del demanio viario, sin fundamento en la LCC, produciendo los siguientes efectos indebidos:

a) Respecto de las carreteras existentes para las cuales se hayan expropiado los terrenos de las franjas colindantes que debían pertenecer al demanio viario por prescripción de la legislación anterior, la desafectación de los terrenos incluidos en esas franjas.

b) La imposibilidad de que la Administración, con base en la definición legal del demanio viario del art. 25 LCC, pueda proceder a la expropiación, para su integración en éste, de los terrenos que caen en esas franjas y que siguen siendo de titularidad privada.

Por último, lo diga o no lo diga el art. 47 PR, refiriéndolo a "cualquiera que sea el título legítimo de adquisición" conforme al art. 339.1ª del Código Civil, son bienes de dominio público los destinados al uso público, como es el caso de los terrenos ocupados por la carretera y sus elementos funcionales. La cuestión estriba, como se ha analizado, en que el art. 47 PR desprecia el hecho de que las sucesivas leyes de carreteras han extendido a franjas aledañas esa calificación conforme a la cual se ha ido constituyendo el demanio viario.

4. El art. 50.2 PR dice que los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre "podrán tener el carácter de dominio público por estar afectados a elementos funcionales de la carretera", lo que contradice el art. 25.1 LCC, en virtud del cual son necesariamente de dominio público los terrenos ocupados por los elementos funcionales de las carreteras. Según el art. 13 LCC, estos elementos y los terrenos para su instalación deben estar previstos en el proyecto de carretera o de modificación de carretera, cuya aprobación implica la declaración de utilidad pública

y necesidad de ocupación, con lo que se iniciará el procedimiento expropiatorio que abocará a su incorporación al demanio viario.

Como resulta del art. 26.1 LCC, la zona de servidumbre se delimita a partir del dominio público, precisamente para servir a éste, de modo que demanio viario y zona de servidumbre son términos excluyentes entre sí: o bien un terreno es demanio viario -entre otras causas, por estar ocupado por un elemento funcional- o bien es zona de servidumbre, pero no puede ser las dos cosas a la vez. Si está ocupado por un elemento funcional de la carretera, necesariamente, como se vio, es de dominio público; razones que abundan en la irregularidad del art. 50.2 PR.

5. El art. 26.3 LCC permite que, sin necesidad de autorización, se realicen en la zona de servidumbre actividades agrarias y obras de cerramiento diáfano de fincas rústicas, siempre que sean compatibles con la seguridad vial. De ello, se sigue que no pueden realizarse si son incompatibles con la seguridad vial y que sólo pueden prohibirse por ese motivo. El término "en precario" del art. 26.3 LCC no puede interpretarse como la habilitación de un poder administrativo para el otorgamiento de concesiones gratuitas o M. libremente revocables. El término "en precario" significa, simplemente, que no origina derecho a indemnización su eliminación o modificación; pero, la orden administrativa que imponga ésta ha de basarse exclusivamente, por mor del art. 26.3 LCC, en un juicio sobre la compatibilidad técnica de esa actividad o cerramiento con la seguridad vial, juicio que, por imposición del art. 54.1.a) y f) LRJAP-PAC, debe constituir la motivación de dicha orden.

Por estas razones el art. 51.3 PR debe precisar que el juicio de la Administración titular de la carretera debe ser un juicio técnico y que la resolución debe motivarse precisamente en dicho juicio.

6. El art. 26.4 LCC confiere a la Administración titular de la carretera, o al Ayuntamiento en el supuesto del art. 48 LCC, la potestad de utilizar o autorizar la utilización de la zona de servidumbre por razones de utilidad pública, interés social o cuando lo requiera el mejor servicio de la carretera.

A la vista de los arts. 1.2, 13 y 17 LCC, resulta que las carreteras son bienes de dominio y uso público cuya construcción es declarada por ley de utilidad pública al igual que su defensa y servicio. De donde las necesidades del mejor servicio de

carreteras, a las que se refiere el art. 26.4 LCC, se hallan ya subsumidas en las razones de utilidad pública a las que alude dicho precepto como justificadoras de la utilización -o autorización para ésta- de la zona de servidumbre.

Se hace esta observación para subrayar que, conforme al art. 26.2 LCC, la zona de servidumbre sigue siendo propiedad privada; aunque con la limitación legal de servir al demanio viario, por lo que sus propietarios no pueden ejercer su *ius utendi et frutendi* de modo incompatible con el uso a que está destinado dicho demanio. Esto justifica que el ejercicio de esa facultad dominical esté sometido a previa autorización administrativa con el objeto de garantizar el respeto a esa limitación legal de la propiedad. Pero, esta limitación no desnaturaliza ni degrada su carácter de facultad de dominio privado, por lo que se halla bajo el manto de la garantía expropiatoria del art. 33.3 CE. Por tanto, cualquier ablación de ese derecho sólo es posible conforme al procedimiento expropiatorio, mediando indemnización (arts. 18 y 26.5 LCC) y por causa de utilidad pública o interés social (art. 26.4 LCC), declarada previamente por ley formal (arts. 11 a 13 LEF).

En consecuencia, la Administración titular de la carretera -o el Ayuntamiento en el supuesto del art. 48 LCC- no puede utilizar o autorizar el uso de la zona de servidumbre para cualquier fin que califiquen discrecionalmente de utilidad pública o interés social, sino que esa calificación debe estar contenida en una ley previa.

Por esta razón, no presentan inconveniente alguno los epígrafes c), d), e), f), g) y h) del art. 52.2 PR, pues son subsumibles en la declaración de utilidad pública que la LCC opera respecto a las actuaciones dirigidas al mejor servicio de la carretera. Pero, también por esta razón, es reparable el art. 52.2.a) PR por utilizar un concepto, el de interés general, que permite burlar la garantía de la declaración previa por ley de la utilidad pública o el interés social del fin que permita la ablación del mencionado *ius utendi et frutendi* mediante la imposición del paso de conducciones sobre los fundos de la zona de servidumbre. En efecto, hay una diferencia sustancial entre el supuesto de que unas conducciones o el fin al que sirven hayan sido declarados por ley de utilidad pública o interés social, lo que da cobertura al sacrificio de derechos patrimoniales para su tendido; y el supuesto distinto de que la Administración, o el Ayuntamiento en su caso, considere, sin parámetro legal, que tal o cual conducción,

aunque de propiedad privada, sirve al interés general e imponga soportar su paso a un propietario privado.

Pero el art. 52.2.a) PR no es objetable únicamente por estas razones, sino también porque desconoce el art. 25.3 LCC, del cual resulta que la zona de dominio público de la carretera, especialmente las franjas aledañas con tal carácter, están vocadas legalmente a soportar las obras que exijan los servicios públicos de interés general, tales como conducción de transporte de agua (art. 5.2 de la Ley canaria 12/90, de 26 de julio, de Aguas) o de transporte de energía eléctrica (art. 6.b) de la Ley 10/66, de 18 de marzo, de Expropiación Forzosa y Servidumbre de Paso para Instalaciones Eléctricas, que así lo declara expresamente).

Esta interpretación se impone, si se atiende a las siguientes razones:

El art. 25.3 LCC habla de obras que exijan la prestación de un servicio público, lo que entraña idea de permanencia; primero por la significación de durabilidad prolongada que tiene de por sí el concepto "obra", de manera que cuando en el lenguaje legal se le quiere desposeer de esa connotación se le califica de "provisional"; segundo, la continuidad que es inherente a los servicios públicos. Sin embargo, el art. 26.4 LCC habla de utilización, término que connota temporalidad, de modo que cuando no se quiere que signifique ésta se califica de "permanente".

Que esta interpretación gramatical no es una vana disquisición lingüística resulta rotundamente del art. 26.5 LCC, conforme al cual "será indemnizable la ocupación de la zona de servidumbre" lo cual pone de relieve que la utilización del art. 26.4 es siempre ocupación temporal; porque para la LEF no hay más ocupación indemnizable que la temporal. En nuestro Ordenamiento no hay más ocupación que la privación temporal del *ius utendi et frutendi*.

La ocupación permanente es la consecuencia de otro fenómeno jurídico: la transferencia de la titularidad de una o de todas las facultades del dominio. Lo que se indemniza aquí no es esa ocupación permanente, sino la privación del dominio o su amputación; la privación de la titularidad dominical o su restricción singular que constituye el título para la ocupación permanente total o parcial del bien, privación que determina unos efectos jurídicos: inscripción registral (art. 53 LEF), posibilidad de imponer la expropiación total (art. 23 LEF) y derecho de reversión (art. 54 LEF); efectos que no produce la ocupación temporal.

Esta identificación entre el término "utilización" del apartado 4 y el término "ocupación" del apartado 5 del art. 26 LCC, es obligada, porque si no habría que concluir que es indemnizable lo menos, la ocupación temporal, pero no lo más, la utilización permanente.

Por último, si volvemos la mirada al art. 34 LCC (que contempla la expropiación en la zona delimitada por la línea de edificación, la cual, en caso de establecerse, correrá, como mínimo por el borde exterior de la zona de servidumbre, art. 28 LCC), es incontestable que la LCC contempla en su art. 26.4 utilidades temporales en la zona de servidumbre y en su art. 34 expropiaciones; es decir, privaciones singulares permanentes parciales o totales del dominio en la zona de servidumbre.

En conclusión, el art. 52.2.a) PR es ilegal; primero, porque la imposición del paso de conducciones a los predios sitos en la zona de servidumbre sólo es posible si el fin a que sirven esas conducciones ha sido declarado previamente por ley formal de utilidad pública o interés social; segundo, porque, además, es necesario para ello que sea imposible técnicamente su tendido por la zona de dominio público de la carretera, señaladamente por sus franjas aledañas; tercero, porque cumplidas las condiciones anteriores, el paso de esas conducciones no estaría al servicio del demanio viario, sino al servicio de otros fines, con lo que su instalación no constituiría una utilización de la zona de servidumbre de la carretera, sino la imposición de una servidumbre de paso, distinta de la servidumbre del art. 26 LCC; servidumbre de paso que no constituiría una ocupación temporal sino una privación singular y parcial de una de las facultades del dominio, por lo que no podría ampararse en el art. 26 LCC, sino en la ley que declarara la utilidad pública o el interés social del fin al que sirven las conducciones, con la importante consecuencia de que su establecimiento siempre comportará la tramitación del procedimiento expropiatorio.

Lo expuesto en los puntos anteriores es de aplicación al art. 52.2.b) PR. Los caminos agrícolas, como su propio nombre indica, son caminos al servicio de actividades agrícolas, por lo que no se identifican con el concepto caminos rurales, que son bienes de dominio público (arts. 74 TRRL y 339.1º del Código Civil) cuya constitución, si afecta a terrenos privados, exige seguir el procedimiento expropiatorio. Los caminos agrícolas por ser caminos de servicio están excluidos del

ámbito de aplicación de la LCC (art. 8 LCC). Sean titularidad de personas privadas o jurídico públicas, la Administración no puede imponer su carga a los fondos privados sitos en la zona de servidumbre, sin que exista una ley que declare la utilidad pública o el interés social de las actividades agrícolas a las que sirvan y sin seguir los trámites de la LEF.

En la LCC no existe fundamento para que por vía reglamentaria la Administración autorice la construcción de caminos agrícolas por fincas de propiedad privada, por mucho que estén limitadas por una servidumbre en beneficio del demanio viario. Esto es predicable también respecto de las vías de servicio contempladas en el art. 52.2.b) PR en caso de que estén al servicio de actividades de personas privadas o jurídico-públicas: exigencia de declaración por ley formal de la utilidad pública o interés social de esas actividades y cumplimiento de la LEF.

Si se trata de las vías de servicio que se definen en el anexo I del PR, es patente que están destinadas al uso público, por lo que son bienes integrantes del demanio viario cuya constitución a costa de la propiedad fundiaria exige siempre su inclusión en un proyecto de carretera o de modificación de carretera, tramitado conforme a la LCC, y la consiguiente tramitación del procedimiento expropiatorio. Por consiguiente el art. 52.2.b) PR es también ilegal.

7. En cuanto a la regulación contenida en el art. 53.1 PR, en principio no hay nada que objetar, porque usar la zona de servidumbre para encauzar aguas que discurran por la carretera, depositar objetos que se encuentren sobre la carretera creando riesgos y estacionar los vehículos imposibilitados de circular es una utilización de dicha zona para el mejor servicio de la misma, que se encuentra amparada en los arts. 26.4 LCC y 108.2 LEF; aunque el art. 53.1 PR debe precisar que esas ocupaciones se realizarán cuando sea insuficiente o imposible la ocupación de las franjas alledañas de dominio público a la carretera; pues, como ya se expuso, esas franjas están llamadas, en primer lugar, a soportar las prestaciones que exija un servicio público como es el de carreteras (art. 25.3 LCC), máxime cuando el art. 13.3 LCC impone que los proyectos de carreteras determinen los terrenos que se estimen preciso adquirir para la defensa o servicio de la carretera.

Ahora bien, el art. 53.1 PR, en cuanto suprime la previa notificación al propietario y poseedor de los bienes afectados, está modificando el procedimiento de ocupación temporal regulado en la LEF y en su Reglamento, lo que implica su



inconstitucionalidad, porque la Comunidad Autónoma no tiene competencia para regular el procedimiento expropiatorio. La regulación proyectada contradice también el art. 18 LCC que, por imperativo del 149.1.18ª CE y del Estatuto, se remite en bloque a la legislación estatal de expropiación forzosa.

Ciertamente, que la necesidad impone que en casos de urgencia se proceda a ocupar la zona de servidumbre -siempre que no basten las franjas aledañas de dominio público- sin notificarlo previamente a su titular; pero esa necesidad no justifica la extralimitación competencial que pretende el art. 53.1 PR. Ante este supuesto, hay que reconocer lisa y llanamente, que la limitación competencial de la CAC determina una laguna del Derecho autonómico que ha de ser remediada con la aplicación supletoria (art. 149.3 *in fine*, CE) de la legislación estatal para la ocupación por razones de urgencia de la zona de servidumbre; es decir, con la aplicación del art. 72.1 del Reglamento estatal de Carreteras de 1977, al cual copia el art. 53.1 PR.

Pero, también, se podría considerar que esa ocupación por razones de urgencia al margen del procedimiento de ocupación temporal de la legislación de expropiación forzosa constituye una lesión patrimonial originada por el funcionamiento del servicio público de carreteras y, en consecuencia, son indemnizables los daños que haya causado conforme a los arts. 26.5 LCC, 139 y ss. LRJAP-PAC y el Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Decreto 429/93, de 26 de marzo.

En el mismo vicio de incompetencia que se puede reprochar al art. 53.1 PR incurre de lleno el art. 53.2 PR, por reproducir miméticamente el art. 72.2 del Reglamento estatal de Carreteras.

8. El art. 54.2 PR declara que los terrenos comprendidos en la zona de afección podrán pertenecer legítimamente a cualquier titular público o privado. Esta generosidad reglamentaria es perfectamente vana porque va de sí en la definición que la LCC ha hecho del demanio viario: salvo éste, todo lo demás puede ser objeto del dominio de personas, públicas o privadas. La apostilla con que se cierra el art. 54.2 PR -"e incluso podrán ser del dominio público por estar destinadas a elementos funcionales de la carretera"- es ilegal, por las mismas razones que se adujeron en relación con el art. 50.2.

9. El art. 58.3 PR, al establecer las dimensiones de la línea límite de edificación correspondiente a cada tipo de obra de carretera, vulnera los arts. 28 y 30 LCC.

En efecto, el art. 28 LCC dispone que la línea límite de edificación se ha de medir desde la arista exterior de la calzada y que "en ningún caso sobrepasará la zona de afección". Como en la zona de servidumbre no se pueden realizar obras (art. 26.4 LCC), la línea límite de edificación tiene un mínimo en su aproximación a la carretera consistente en la línea exterior de la zona de servidumbre: más acá de ella, no puede desplazarse hacia la calzada. Pero, también tiene un máximo: no puede alejarse de la calzada más allá del borde exterior de la zona de afección (art. 28.3 LCC). Resulta, así, que la línea límite de edificación puede detenerse en el borde exterior de la zona de servidumbre y dejar intocada la zona de afección. Esto determinará que en toda la zona de afección se aplicaría el régimen previsto para ella por el art. 27 LCC, conforme al cual para "cualquier tipo de obras o instalaciones" -expresión cuya generalidad incluye las obras de edificación- el propietario necesita autorización administrativa (art. 27.2 LCC); pero ésta sólo puede ser denegada con base en planes o proyectos aprobados de ampliación o variación de la carretera en un futuro no superior a 10 años. Si no se han aprobado tales planes o proyectos, no se le puede negar la autorización para edificar o para cualquier otra obra instalación o actividad. Si se han aprobado, tampoco se le puede denegar la autorización si esos planes o proyectos no resultan afectados por esa edificación. Tampoco, aún afectando a dichos planes y proyectos, se le puede denegar la autorización si se pide para una obra de las contempladas en el art. 27.3 LCC, o si la realización de esos planes y proyectos está prevista para más allá de los diez años.

Pero la línea límite de edificación puede también abarcar toda la zona de afección, en cuyo caso el único régimen aplicable es el del art. 28.1 LCC; es decir, toda obra queda prohibida, salvo las previstas en el apartado 27.3 LCC.

La última posibilidad que cabe es que la línea límite de edificación caiga en el seno de la zona de afección, allende su borde interior y aquende su borde exterior. En tal supuesto, el régimen aplicable a la región de la zona de afección contigua a la de servidumbre será el del art. 28.1 LCC, y a la otra zona le corresponderá el diseñado por el art. 27 LCC.

Pero sea cual sea la ubicación de la línea límite de edificación, la prohibición del art. 28.3 obliga a que su avance máximo se determine por la suma de la extensión de

la zona de servidumbre con la de afección -que para cada tipo de obra de carretera establece el art. 30 LCC- más la extensión de aquella porción del demanio viario que se inicia a partir de la arista exterior de la calzada (parte de la explanación que no es calzada, elementos funcionales, en su caso, y franjas aledañas de 8 ó 3 metros según el tipo de carretera), de modo que los anchos de la línea límite de edificación que para cada tipo de obra de carretera fija el 56.3 PR sólo serán legales en cuanto respeten dichas determinaciones y siempre que no sobrepasen el borde exterior de la zona de afección correspondiente a cada tipo de obra de carretera. Además, porque el art. 58.3 PR, de devenir norma, constituiría la fijación por el Gobierno de la línea límite de edificación con carácter general y sin oír previamente a los Ayuntamientos, representando una violación del art. 30 LCC, que manda que, oídos los Ayuntamientos, el Gobierno fije para cada carretera o tramo de ella la línea límite de edificación; conclusión que no puede esquivar el que el art. 58.3 PR pretenda que esa regulación valdrá en tanto el Gobierno no lleve a efecto los mandatos del art. 30 LCC (pues la ilegalidad no lo es menos por ser transitoria).

10. En cuanto al art. 63.1.b) PR, la tala del arbolado no se debe denegar sólo cuando perjudique a la carretera, sino también cuando suponga la eliminación de la franja ajardinada que impone el art. 47.2 LCC o la eliminación de las especies arbóreas declaradas protegidas por la Orden de 20 de febrero de 1991, de la Consejería de Política Territorial, sobre Protección de especies de flora vascular silvestre de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En cuanto al art. 63.1.c) y d) PR, se hacen idénticos reparos que los formulados al art. 52.2 a) PR; así como por el uso del concepto de interés general que hace el segundo párrafo del art. 63.1.d) PR para la autorización de conducciones subterráneas en la zona de servidumbre.

El tercer párrafo del art. 63.1.d) PR incurre en extralimitación, pues a los propietarios de los predios sitos en la zona de afección no se les puede imponer más limitaciones a su dominio que las que resulten del art. 27 LCC. En este precepto no se halla fundamento alguno para imponer a los particulares que soporten sobre sus fundos conducciones privadas. Esta es una cuestión **inter privatos** ajena al ámbito del Reglamento de ejecución de la LCC.

El art. 63.1.g) PR establece una regulación en contradicción con el art. 27.3 LCC, que no puede salvar la fórmula "sin perjuicio de lo dispuesto" en dicho precepto legal.

El art. 63.1.n) PR contempla la posibilidad de pasos elevados propiedad de particulares que se apoyen en la zona de dominio público. Debe precisar que sólo se autorizarán si cumplen la condición del art. 25.3 LCC; es decir, que sean exigidos por la prestación de un servicio público de interés general. Sin esa limitación, el art. 63.1.n) PR permite, vulnerando el art. 25.3 LCC, la realización de obras de interés privado en el demanio viario.

## VI

1. La disposición adicional segunda ignora que los títulos competenciales estatales sobre régimen general de las comunicaciones y tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21º CE) y defensa (art. 149.1.4ª CE), justifican la reserva al Estado para establecer la normativa técnica básica de carreteras (Real Decreto 2.125/84, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios a la CACan en materia de carreteras, y disposición adicional segunda.1 de la Ley estatal 25/88, de 29 de junio, de Carreteras), por lo que el desarrollo reglamentario del art. 10.2 LCC debe realizar una interpretación de éste conforme a la distribución constitucional de competencias y, en consecuencia, precisar que esa normativa técnica se acomodará a las prescripciones de la normativa básica del Estado.

Por otro lado, esa disposición adicional segunda declara la aplicabilidad de recomendaciones, instrucciones y circulares originadas por la Administración central y que no han sido objeto de publicación oficial. Por esto, su aplicación por la Administración autonómica está condicionada a su publicación oficial en cuanto produzcan efectos *ad extra*, y a su divulgación oficial en el seno de la Administración Autonómica en cuanto sólo produzcan efectos *ad intra*.

2. La disposición transitoria contradice la disposición transitoria segunda de la LCC, cuyo mandato es terminante. Desde el momento en que se dicte su Reglamento de ejecución deja de aplicarse en primer grado en el ámbito de la Comunidad Autónoma el Reglamento General de Carreteras del Estado (aunque no en segundo grado, como Derecho supletorio en virtud de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE). El Reglamento, pues, no puede alterar los términos de este mandato legal.

3. En cuando a la disposición final, se ha de observar que el que quede sin contenido la disposición transitoria primera de la LCC no depende de que lo declare el Reglamento, pues carece de fuerza para dejar sin contenido o modificar preceptos legales. Si la disposición transitoria segunda queda sin contenido es en virtud de ella misma; es decir, del acaecimiento de la condición resolutoria a la que subordina la cesación de la aplicación -en lo que no se oponga a ella- del Reglamento de Carreteras estatal, como Derecho de primer grado.

## CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen de este Consejo, de carácter reglamentario ejecutivo en materia atribuida a la competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma por su Estatuto de Autonomía, se atempera, con carácter general, a las normas reguladoras del ejercicio de la indicada potestad reglamentaria. No obstante ello, tal y como se expresó en el Fundamento II.3, la norma proyectada procede a reiterar, en gran medida, preceptos legales de la norma que desarrolla, lo que constituye, ciertamente, expresión de una inadecuada técnica normativa.

2. El Proyecto de Reglamento se excede, desde el punto de vista competencial, cuando en el Anexo I, al que se remite el artículo 1, procede a definir el concepto de automóvil (Fundamento III.2). Asimismo, la norma proyectada parece vulnerar preceptos contenidos en la Ley de Expropiación Forzosa (arts. 17, 44.3, 53.1 y 2), de la Ley del Suelo (arts. 17 y 34), de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 34) y de la legislación medioambiental (28.c), 30 y 31). Asimismo, vulnera la reserva de Ley para la determinación del demanio público (art. 47, disposición adicional primera; y la competencia del Estado para la regulación de ejercicio de las profesiones tituladas (art. 23).

3. La norma propuesta afecta, con diferente alcance y calidad, el contenido de la Ley habilitante de cobertura, a la que contradice o vulnera (arts. 4.c), 9, 10, 13, 16, 17, 18.4, 19.1, 26, 28.c), 30, 31, 34, 35, 39, 44.3, 47, 50.2, 51.3, 52.2, 53.1 y 2,

54.2, 58.3, 63.1.b), c), d), g) y n); disposiciones adicional primera, disposición transitoria y final.

4. De orden menor, y al margen de las observaciones sustanciales efectuadas, de las que han quedado expresa constancia en las conclusiones anteriores, la norma proyectada incurre en defectos de técnica legislativa, con afección del principio de seguridad jurídica, (arts. 13, 45.1, 51.3; disposición adicional segunda).