

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13321 *Sala Primera. Sentencia 168/2009, de 9 de julio de 2009. Recurso de inconstitucionalidad 247-2003. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto a la disposición adicional segunda y el anexo I de la Ley del Parlamento Vasco 5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley reguladora del plan general de carreteras del País Vasco. Competencias en materia de carreteras: inclusión de tramos de autopistas integrados en la red de carreteras del Estado en la red de una Comunidad Autónoma (SSTC 65/1998 y 132/1998). Nulidad de preceptos autonómicos.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 247-2003, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la disposición adicional segunda y el anexo I de la Ley del Parlamento Vasco 5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley reguladora del plan general de carreteras del País Vasco. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento Vasco, por medio de sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 14 de enero de 2003 el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional segunda y el anexo I de la Ley del Parlamento Vasco 5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley reguladora del plan general de carreteras del País Vasco.

La demanda comienza señalando el marco constitucional en el que se inserta la norma autonómica impugnada destacando que, conforme a la doctrina constitucional contenida en la STC 65/1998, de 18 de marzo, dictada en relación con la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, el Estado, al amparo de lo previsto en el art. 149.1.24 CE, está competencialmente habilitado para sostener una red propia de carreteras, integrada por aquéllas que reciben el calificativo de interés general, concretándose tal titularidad en la regulación y ejecución de la planificación, proyección, construcción, conservación, uso y explotación de las carreteras que reciben la citada calificación. La concreción de cuáles sean las carreteras de interés general corresponde, según el Abogado del Estado, al legislador estatal, para lo cual goza de un amplio margen de libertad, sin perjuicio del ulterior control que corresponde al Tribunal Constitucional. Examina a continuación el alcance de la competencia en materia de carreteras que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco, argumentando que no es objeto de discusión en el presente proceso.

Considera el Abogado del Estado que, a la vista de la doctrina constitucional en la materia, la Ley 5/2002 infringe las competencias del Estado relativas al sostenimiento de una red propia de carreteras, competencias que tienen su materialización normativa en la

Ley 25/1988, puesto que la disposición adicional segunda extiende sus efectos sobre carreteras de titularidad estatal. Esta extensión se produce por una doble vía por cuanto, por una parte, la referencia en la citada disposición adicional segunda a la A-1, autopista Burgos-Cantábrico, ignora que la misma, en su tramo comprendido entre el límite de Álava y Armiñón, es de plena competencia estatal en tanto que el referido tramo pertenece a la Red de carreteras del Estado, tal como resulta de lo dispuesto en el Real Decreto 1421/2002, de 27 de diciembre. Por otro lado, la disposición adicional segunda contempla la posibilidad de que determinados ejes viarios de la red objeto del Plan general de carreteras del País Vasco se incluyan en la Red de interés general del Estado «a efectos única y exclusivamente funcionales», lo que establece una limitación, a su juicio, incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias, al pretender limitar o condicionar las competencias estatales para incluir una carretera en la Red de interés general. Al respecto, destaca que se trata de un caso similar al contemplado en la STC 132/1998, de 18 de junio, en la que el Tribunal Constitucional declaró que la atribución competencial del Estado sobre las autopistas de su titularidad no se encuentra sujeta a provisionalidad alguna. Finalmente, se impugnan las menciones del anexo I de la Ley 5/2002 al tramo de autopista A-1 comprendido entre el límite de Álava y Armiñón y a la autopista A-68, con comienzo en el enlace A-8 (solución sur) y fin en el límite de La Rioja, al tratarse ambas de carreteras de plena titularidad estatal, sin que proceda, por ello, su inclusión en la red vasca de carreteras y sin que tampoco, en cuanto a la mención que figura en el anexo I impugnado relativo a que la A-68 es concesión de la Administración del Estado, implique vinculación alguna entre la atribución competencial del Estado sobre dicha carretera y el régimen concesional que resulta aplicable a la misma.

2. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 28 de enero de 2003, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento Vascos, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco.

3. El Letrado del Gobierno Vasco se personó en el proceso mediante escrito registrado en fecha 13 de febrero de 2003 solicitando la ampliación, por el máximo legal establecido, del plazo otorgado para formular alegaciones, ampliación en ocho días que le fue concedida mediante providencia de la Sección Cuarta de 18 de febrero de 2003.

4. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 11 de febrero de 2003, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración. En esa misma fecha, se registró en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. Por escrito registrado el día 19 de febrero de 2003 el Letrado del Parlamento Vasco se personó en el proceso solicitando una prórroga en el plazo para contestar a la demanda. Por providencia de la Sección Cuarta de 25 de febrero de 2003 se le prorrogó en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

6. El Letrado del Gobierno Vasco presentó sus alegaciones el día 5 de marzo interesando la desestimación del recurso interpuesto. Así, en relación con la disposición adicional segunda indica que la misma no refleja mandato normativo alguno, sino que únicamente pretende recoger y precisar el alcance y efectos de la inclusión de concretos ejes viarios, pertenecientes a la Red del Plan general de carreteras del País Vasco, en la Red de interés general del Estado sin que con ello pretenda limitar o configurar la competencia exclusiva del Estado para determinar las carreteras que hayan de integrar la referida Red. Por otra parte, indica que los términos en los que aparece redactado el precepto admiten dos interpretaciones; la primera, en el sentido apuntado por la representación procesal del Estado, de que la disposición impugnada afecta a las

competencias estatales en relación a la eventual inclusión de las carreteras que cita en la red estatal y la segunda, que es la defendida por el Gobierno Vasco, es que los efectos de la disposición son inocuos, en el sentido de que el Estado puede, con arreglo a criterios de interés general, incorporar esta carreteras en su catálogo sin tener en cuenta las condiciones limitativas establecidas por la norma autonómica y sin que se produzca vulneración del sistema de reparto competencial.

Por otra parte, en cuanto a la inclusión de los tramos de las autopistas A-1 y A-68 en el catálogo de la Red vasca recalca que la misma se ha producido con los limitados efectos de propiciar la colaboración entre las Administraciones públicas implicadas de forma que la incorporación de las mismas era a los únicos efectos de coordinar las actuaciones previstas en el Plan general de carreteras del País Vasco con otras igualmente proyectadas o planificadas por la Administración del Estado o por otras Comunidades Autónomas, en el sentido que expresa la disposición transitoria tercera de la Ley del Parlamento Vasco, 2/1989, de 30 de mayo, en la que se reguló inicialmente el Plan general de carreteras del País Vasco. Finalmente, en cuanto a la referencia al carácter de concesión estatal de la A-68, señala que no cabe otorgar a la misma el significado que le ha atribuido el Abogado del Estado pues únicamente sirve para identificar y describir debidamente la carretera.

7. El Letrado del Parlamento Vasco presentó sus alegaciones el día 7 de marzo de 2003, resultando las mismas ser en todo similares a las presentadas por la representación procesal del Gobierno Vasco a las que ya se ha hecho referencia en el antecedente séptimo.

8. El Pleno de este Tribunal, mediante providencia de 2 de junio de 2009, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la Sala Primera, a la que, por turno objetivo, le ha correspondido, el conocimiento del presente recurso.

9. Por providencia de 7 de julio de 2009 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Presidente del Gobierno, contra la disposición adicional segunda y el anexo I de la Ley del Parlamento Vasco 5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley reguladora del plan general de carreteras del País Vasco.

La impugnada disposición adicional segunda establece lo siguiente:

«Se considera, a efectos única y exclusivamente funcionales, que los siguientes ejes viarios de la red objeto del Plan pueden ser incluidos en la red de interés general del Estado:

- A-8, Autopista Bilbao-Behobia.
- A-1, Autopista Burgos-Cantábrico (Maltzaga).
- A-15, Autopista Aduana-Irurtzun.
- N-1, Madrid-Irún.
- N-622, Vitoria-Gasteiz-Altube (A-68).
- N-636, Beasain-Durango (por Kanpazar).»

Por su parte, el anexo I recoge el catálogo de la red objeto del Plan general de carreteras del País Vasco, mencionando en su apartado A relativo al «Corredor Norte-Sur», a la autopista A-1, Burgos-Cantábrico (Maltzaga), con comienzo en el límite de Álava en Rivabellosa y final en Eibar (Maltzaga A-8), con una longitud de 74,80 km; asimismo, en el apartado C «Corredor del Ebro», figura la A-68, Bilbao-Zaragoza, con comienzo en el enlace A-8 (Solución Sur) y final en el límite con La Rioja, con una extensión de 77 km., indicándose que es concesión de la Administración del Estado.

El recurso se fundamenta en la conculcación de las competencias del Estado en materia de carreteras por cuanto, según alega el Abogado del Estado, la disposición adicional segunda extendería sus efectos a carreteras de titularidad estatal, en concreto la autopista A-1 Burgos-Cantábrico (Maltzaga), en su tramo comprendido entre el límite de Álava y Armiñón. De este precepto también se cuestiona que contempla la eventual inclusión en la Red de interés general del Estado de determinadas carreteras de competencia autonómica, a efectos «única y exclusivamente funcionales», sin especificar el alcance concreto que deba darse a dicha previsión, pues se afirma que la competencia estatal para incluir una carretera en dicha Red en ningún caso puede ser objeto de disposición ni condicionamiento alguno por parte del legislador autonómico. Finalmente se estima contraria al orden competencial la inclusión, en el anexo I, que hace referencia a la Red objeto del Plan general de carreteras del País Vasco, tanto del tramo de la autopista A-1, que ya se ha mencionado, como de la autopista A-68.

A tales consideraciones se han opuesto, con argumentaciones idénticas, las representaciones procesales del Gobierno y Parlamento Vascos por cuanto consideran que las previsiones de la disposición adicional segunda carecerían de contenido normativo, respondiendo a la finalidad de servir de base a una coordinación voluntaria con el Estado en cuanto a la incorporación de los ejes viarios que se recogen en la misma, dentro de los límites y con los efectos que en ella se establecen. En cuanto a la inclusión de los tramos de las autopistas A-1 y A-68 en el catálogo de la Red vasca obedecería a la necesaria colaboración interadministrativa en esta materia.

2. Así expuestas las posiciones de las partes en el presente recurso hemos de partir de que la controversia se ha trabado en relación con las competencias estatales y autonómicas en materia de carreteras, competencias que han sido objeto de delimitación en nuestras SSTC 65/1998, de 18 de marzo, y 132/1998, de 18 de junio, en las que hemos sentado una doctrina que, como se verá, resulta de aplicación a las cuestiones discutidas en el presente proceso.

En la STC 65/1998, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, tuvimos ya ocasión de señalar, en cuanto a la competencia estatal para disponer de su propia red de carreteras, que ésta resulta del artículo 149.1.24 CE, el cual confiere al Estado competencia exclusiva en materia de «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma», ya que las carreteras son, indudablemente, una de las modalidades de obra pública más característica (STC 65/1998, FJ 8). Por su parte, el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su artículo 10.33 reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre las «obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios», añadiendo el apartado 34 del citado precepto estatutario que, en materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, número 1, del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3 de este Estatuto. El art. 148.1.5 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de «carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma».

3. Conforme a la referida delimitación competencial en la materia debemos recordar también que, como reconocimos en la ya mencionada STC 65/1998, FJ 9, «al tener las carreteras estatales su asiento específico en el artículo 149.1.24 CE, ello significa que la distribución de competencias en materia de carreteras no aparece presidida exclusivamente por el criterio territorial». Así, «la concreción de cuáles sean las carreteras “de interés general” corresponde, en principio, al Estado, sin perjuicio del ulterior control de este Tribunal; y... puesto que el constituyente no ha precisado qué daba entenderse por obras públicas de “interés general”, sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad

para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado, correspondiendo a este Tribunal sólo un control externo en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad» (STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 10). De esta manera, el criterio del "interés general" viene a completar al puramente territorial, sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa que permite atender a la relevancia de las carreteras en su función de infraestructuras del transporte y las comunicaciones terrestres (esto es, a la trascendencia de los itinerarios del tráfico o transporte que se efectúa sobre las mismas), introduciendo así una mayor racionalidad en el reparto de competencias en esta materia» (STC 65/1998, FJ 11). «La integración de una carretera en un itinerario de interés general» no puede considerarse inconstitucional simplemente por apelar al concepto de interés general», ya que, como hemos indicado, tal criterio no es ajeno a la distribución de competencias trazada en esta materia por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y no excluye la consideración simultánea del criterio territorial» (STC 65/1998, FJ 12).

A la cuestión de la Red de carreteras del Estado nos hemos referido también en la STC 132/1998, de 18 de junio, en la que resolvimos el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan general de carreteras del País Vasco. Entre otros aspectos, en dicha Sentencia examinamos las menciones, contenidas en el anexo, de las autopistas A-1, A-8 y A-68 y afirmamos en su fundamento jurídico 12 con cita de nuevo de la STC 65/1998, que:

«todas las partes en el presente proceso reconocen que las autopistas A-1, A-8 y A-68 forman actualmente parte del catálogo de carreteras de la Red de interés general del Estado, y que en la actualidad su titular es el Estado, que ostenta plena competencia sobre ellas. En consecuencia, según lo previsto en la Ley de las Cortes Generales 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, seguirán sujetas a la potestad de las instituciones del Estado mientras no se modifique la Red estatal de carreteras por el procedimiento previsto en dicha Ley general, sin que a tal efecto sea relevante el hecho de su régimen concesional (STC 65/1998, FFJJ 4, 11 y 12)».

En la misma Sentencia y fundamento jurídico examinamos la disposición transitoria tercera de la Ley del Parlamento Vasco 2/1989 en la que se señalaba que, «en tanto no se proceda al traspaso de funciones y servicios, la mención de las Autopistas A-1, A-8 y A-68 se entiende limitada a los efectos reseñados en el apartado primero del artículo 20 y en el artículo 21 de la Ley». Así, declaramos inconstitucional el inciso inicial de la referida disposición «en tanto no se proceda al traspaso de funciones y servicios», afirmando al respecto lo siguiente:

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

en la STC 46/1990, nunca un legislador autonómico puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal, ni puede decir nada sobre el momento de entrada en vigor de las leyes del Estado (fundamento jurídico 4)».

Finalmente, en los fundamentos jurídicos 13 y 14 de la misma STC 132/1998 enjuiciamos la inclusión en la Red vasca de carreteras del tramo de la N-1 de Madrid a Irún que discurre por el Condado de Treviño, estimando que la inclusión de dicho tramo en el anexo de la Ley vasca impugnada había de estimarse inconstitucional, por corresponder al Estado las competencias sobre dicho tramo de carretera.

4. Expuesta nuestra doctrina nos corresponde abordar ya los extremos impugnados de la disposición adicional segunda y del anexo de la Ley del Parlamento Vasco 5/2002, de 4 de octubre. Para ello, definidas las carreteras del Estado sobre la base del criterio del interés general acogido expresamente en el art. 149.1.24 CE, la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, contiene, conforme a su artículo 1, la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales, esto es, de las integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 4.1). Tales carreteras constituyen la Red de carreteras del Estado (art. 4.2). La disposición adicional primera indica que como anexo a la Ley figura la relación y denominación de las carreteras estatales, autorizando al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para actualizar el inventario de las carreteras estatales, su denominación e identificación, así como la información sobre las características, situación, exigencias técnicas, estado, viabilidad y nivel de utilización de las mismas; actualización que, a los efectos del presente proceso, ha de entenderse contenida en el Real Decreto 1421/2002, de 27 de diciembre, que modifica el inventario de autopistas de peaje integradas en la Red de carreteras del Estado, cuyo anexo cita expresamente los dos tramos de autopista cuya inclusión en la Ley del Parlamento Vasco 5/2002 ha sido impugnada.

Por conveniencia de la argumentación, examinaremos en primer lugar la inclusión en el anexo de la Ley impugnada («Catálogo de la Red objeto del Plan General de Carreteras del País Vasco») del tramo de la autopista A-1 comprendido entre el límite de Álava y Armiñón y de la autopista A-68, con comienzo en el enlace A-8 (Solución Sur) y fin en el límite de La Rioja.

En los dos casos, resulta clara la vulneración de la competencia estatal sobre ambos tramos de autopista, por cuanto basta para apreciarla con la simple constatación de que los mismos forman parte de la Red de carreteras del Estado, tal como las partes comparecidas han reconocido y resulta del anexo del Real Decreto 1421/2002, de 27 de diciembre, que modifica el inventario de autopistas de peaje integradas en la Red de carreteras del Estado, sin que dicha inclusión haya sido cuestionada competencialmente. Resulta claro entonces que la inclusión de tramos integrados en la Red de carreteras del Estado entre las que pueden incluirse en la Red del Plan general de carreteras del País Vasco implica desconocer su actual incorporación a aquella y, en consecuencia, la competencia estatal sobre ambos tramos.

A tal efecto, la coordinación de actuaciones, derivada de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley del Parlamento Vasco 2/1989, que se alega por las representaciones procesales de las instituciones vascas como justificación de la inclusión de las dos autopistas en el anexo I de la Ley 5/2002, no puede servir para obviar que, a diferencia de lo que ocurría en el caso resuelto en relación con la citada disposición transitoria tercera en la STC 132/1998, los dos tramos en cuestión han sido incluidos en el Catálogo de la Red objeto del Plan general de carreteras del País Vasco sin que esa inclusión se limite al efecto de facilitar la siempre necesaria cooperación con el Estado. Con ello se desconoce la titularidad de la competencia sobre los mismos por parte del Estado, obviando que el establecimiento de fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado requiere el mutuo respeto de las respectivas competencias, que son irrenunciables, en el marco establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Por ello, la inclusión en el anexo I de la Ley del Parlamento Vasco 5/2002 de la autopista A-68 con comienzo en el enlace A-8 (Solución Sur) y fin en el límite de La Rioja es inconstitucional, sin que a estos efectos sea relevante el hecho de su régimen concesional, y lo mismo sucede con la mención de la autopista A-1, si bien, en este caso, únicamente en su tramo comprendido entre el límite de Álava y Armiñón, que es el integrado en el catálogo de la Red de interés general del Estado.

5. Nos resta por analizar y resolver la impugnación de la disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento Vasco 5/2002 respecto a la que se plantean dos órdenes de cuestiones diferentes. En primer lugar, la inclusión en la citada disposición adicional segunda de una referencia a la autopista A-1, Burgos- Cantábrico (Maltzaga), como eje viario de la red objeto del Plan que puede ser incluido en la Red de interés general del Estado, precisándose que tal inclusión los efectos «única y exclusivamente funcionales». Prescindiendo de esta última consideración, que analizaremos inmediatamente, habida cuenta de que la disposición adicional segunda alcanza al tramo de la autopista A-1 comprendido entre el límite de Álava y Armiñón, de titularidad estatal, dicha inclusión resulta ser, en ese concreto aspecto, inconstitucional, tal y como ya hemos expuesto en el fundamento jurídico anterior.

Un segundo motivo de impugnación de la disposición adicional segunda se dirige al inciso «a efectos única y exclusivamente funcionales», con el que se ciñe la posible inclusión de diversas carreteras de la red objeto del Plan general de carreteras del País Vasco en la Red de interés general del Estado.

Para resolver esta cuestión debemos volver una vez más a la doctrina de la STC 65/1998, de 18 de marzo, en la que, tras reconocer la competencia del Estado y la libertad del legislador estatal para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar una carretera como de interés general e integrarla en la Red de carreteras del Estado (FJ 10) afirmamos que «el criterio del interés general puede permitir la consideración como carretera estatal de una carretera de itinerario íntegramente comunitario, y que a este Tribunal no le corresponde determinar *a priori* cuáles puedan ser esas razones de interés general» (FJ 12).

Corresponde al Estado, en virtud de su propio título de intervención en materia de carreteras, asumir la totalidad de las competencias sobre las que se integren en dicha Red, que tiene asiento en el art. 149.1.24 CE. Por su parte la Ley 25/1988, de 29 de julio, establece, en su art. 4, los criterios que permiten calificar una carretera como estatal, con la consecuencia de que corresponderá al Estado la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de la misma. A este respecto, cumple advertir que, en cuanto a las carreteras ya existentes, el precepto citado no prevé más formas de incorporación a la Red estatal que el cambio de titularidad de la carretera en virtud del acuerdo mutuo de las Administraciones públicas interesadas (art. 4.2.1), de suerte que la modificación unilateral de la composición de la Red de carreteras del Estado mediante la incorporación de carreteras existentes por la sola voluntad del Estado no es una posibilidad prevista por el propio legislador estatal. De esta forma no cabe descartar que el criterio del interés general pueda permitir la consideración como carretera estatal de una carretera de itinerario íntegramente comunitario, consideración que conlleva la plena asunción de competencias por el Estado sobre la misma, previo el acuerdo con la Administración interesada exigido por la propia legislación estatal, lo que no es más que la constatación de que esta materia resulta especialmente idónea para el establecimiento de fórmulas de colaboración.

Así, la concreta declaración de que la eventual incorporación de una carretera a la Red estatal lo es «a efectos única y exclusivamente funcionales» resulta contraria al orden de distribución de competencias, pues pretende limitar una competencia estatal que se ejerce de forma completa desde el momento en que, previo el mecanismo de colaboración normativamente previsto por el titular de la competencia, una carretera se incluye en la Red de carreteras del Estado. De esta manera los efectos de la hipotética incorporación de los ejes viarios mencionados en la disposición adicional segunda a la referida Red estatal es una cuestión de todo punto ajena a la potestad legislativa del Parlamento Vasco,

ya que depende de si se modifica, o no, en el futuro la Red estatal de carreteras. Cuestión ésta determinante del alcance de las atribuciones estatales sobre las carreteras integradas en la Red de su competencia, competencia que, para poder ser ejercida precisa del acuerdo de las restantes Administraciones públicas implicadas. Necesidad de acuerdo que, en cuanto permite la adecuada articulación e integración competencial, salvaguarda adecuadamente las preexistentes competencias autonómicas sobre una carretera en la eventualidad de que la misma pudiera ser integrada en la Red de interés general de competencia estatal. La evidente necesidad de cooperación en esta materia no habilita a la institución autonómica para modular e interpretar una competencia estatal que le es ajena, pues ya tenemos afirmado que, al margen de la decisión última que corresponderá a este Tribunal en caso de ser requerido para ello, nos encontramos en el ámbito normativo propio del legislador estatal al que, por ello, corresponde, como efectivamente ha hecho, determinar los efectos y la forma de incorporación de una carretera ya existente a la Red de carreteras del Estado. El legislador autonómico se ha excedido así de los límites de su competencia en materia de carreteras pretendiendo determinar los efectos del ejercicio de una competencia de la que la Comunidad Autónoma no es titular.

Por todo ello, el inciso «a efectos única y exclusivamente funcionales» de la disposición adicional segunda de la Ley 5/2002 vulnera el orden constitucional de competencias resultando inconstitucional y nulo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar que es inconstitucional y nulo el inciso «a efectos única y exclusivamente funcionales» y la mención a la autopista A-1, Burgos-Cantábrico (Maltzaga), en el tramo comprendido entre el límite de Álava y Armiñón, de la disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento Vasco 5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley reguladora del plan general de carreteras del País Vasco.

2.º Declarar que es inconstitucional y nula la inclusión en el anexo I de la Ley del Parlamento Vasco 5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley reguladora del plan general de carreteras del País Vasco, de la autopista A-1, Burgos-Cantábrico (Maltzaga), en el tramo comprendido entre el límite de Álava y Armiñón, y de la autopista A-68, con comienzo en el enlace A-8 (Solución Sur) y fin en el límite de La Rioja.

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

Dada en Madrid, a nueve de julio de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.