

Wolters Kluwer España

## **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 118/1996 de 27 Jun. 1996, rec. 1191/1987**

Ponente: Vives Antón, Tomás.

Nº de sentencia: 118/1996

Nº de recurso: 1191/1987

LA LEY JURIS: 8076/1996

COMUNIDADES AUTONOMAS. Cataluña. Ordenación de los transportes terrestres. Interpretación de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal contenida en el artículo 149.3 de la Constitución. Presupuestos de aplicación. Impugnación de la Ley 16/1987 de 30 de julio. Política económica común por el Estado. Normas básicas. Principios generales a que deben ajustarse la organización y funcionamiento del sistema. Régimen de competencias. Potestad de coordinación. Adecuada dotación de infraestructuras. Funciones relativas a la gestión en el sector. Marco de la actuación pública. Medidas correctoras de las posibles deficiencias e insuficiencias estructurales del sistema. Suspensión, prohibición o restricción de servicios o actividades por motivos de defensa nacional, sanitarios o de orden público. Causas graves de interés social. Portes intracomunitarios. Coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas. Necesidades de protección civil. Procesos de elaboración de planes. Informe preceptivo del Consejo Nacional. Funciones de las Juntas Arbitrales. Condiciones previas de carácter personal para el ejercicio profesional. Títulos administrativos habilitantes. Consideración discrecional de los portes de mercancías. Clasificación en interiores e internacionales. Comité Nacional. Límites a su actuación. Formas de prestación. Gestión directa. A través del régimen de concesiones. Carácter exclusivo. Excepción de la zona de influencia de los grandes núcleos urbanos. Potestad de modificación de las condiciones. Deber de respetar el equilibrio financiero. Incorporación de servicios lineales. Posible unificación. Alteraciones por circunstancias socioeconómicas o tecnológicas. Transportes privados complementarios y turísticos. Urbanos. Centros de información y distribución de cargas. Estaciones. Contratos de arrendamiento de vehículos. Régimen sancionador. Anulación de permisos por infracción del ordenamiento jurídico. Tasa por el otorgamiento de la declaración de porte o documentos administrativos análogos. Adscripción del rendimiento. Construcción de ferrocarriles. Integración en la noción de obra pública. Imposición por el Gobierno de características técnicas mínimas y uniformes. Anchura y espacio entre vías. Red Nacional Integrada de Transportes Ferroviarios. Extensión del régimen especial de RENFE a otras compañías. Control de la gestión de la sociedad estatal. Empresa Nacional de Transportes por Carretera. Creación de tasas. Presentación por el Gobierno de proyecto de ley. Ejercicio de la potestad reglamentaria. Previsión abstracta. Servicio público de trolebuses de carácter interurbano. Régimen transitorio sobre la convalidación y canje de los títulos habilitantes. Impugnación de la Ley Orgánica 5/1987 de 30 de julio. Servicios regulares de viajeros de uso especial. Tarifas de tráficos de corto recorrido. Potestad normativa de ejecución y desarrollo de normas estatales. Establecimiento de límites. Adquisición, acreditación y control de la capacitación profesional necesaria. Delegación de facultades por el Gobierno en materias de su titularidad. Previsión de técnicas de intervención. Supresión de actos y acuerdos por el Ministerio. Análisis constitucional de la Ley 12/1987 de 28 de mayo de Cataluña. Infracciones en materia de seguridad, utilización del tacógrafo y otros instrumentos de control. Desplazamiento de viajeros en vehículos de motor. Técnica de cooperación en caso de competencias compartidas. Distribución de potestades a partir del criterio de la extensión territorial del itinerario. CONSTITUCIONALIDAD. Recursos por infracciones del sistema de distribución de competencias.

### Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Francisco Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 1.191/87, 1.390/8 1.391/87,

1.392/87 y 1.393/87, interpuestos, respectivamente, por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 12/1987, de 25 de mayo, del Parlamento de Cataluña, sobre regulación del Transporte de Viajeros por Carretera mediante vehículos de motor; por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la totalidad, con excepción de determinados artículos, de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los Transportes por carretera y por cable; por el Parlamento de Cataluña contra determinados artículos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; y, por último, por el Parlamento de Cataluña contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1987, antes citada. Han sido partes el Gobierno de la Nación, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer del Tribunal.

## ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 12 de septiembre de 1987, el Abogado del Estado interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2.1, 10, 11, 12, 13, 14, 42.6, 53 b) y c), 54 e) y i), y las Disposiciones transitorias cuarta y sexta de la Ley 12/87, de 25 de mayo, del Parlamento de Cataluña, sobre regulación del Transporte de Viajeros por Carretera mediante vehículos a motor.

2. El recurso de inconstitucionalidad planteado por el Abogado del Estado se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) El art. 2 de la Ley 12/87, que establece el ámbito de aplicación de la Ley, contraviene el art. 149.1.21 C.E., así como el art. 7.1 del Estatuto de Autonomía, tanto por desbordar el ámbito territorial autonómico con el criterio de la explotación, como por establecer un punto de conexión distinto del previsto expresamente en el bloque de la constitucionalidad. En efecto, el precepto en cuestión además de recoger el concepto contemplado en el art. 149.1.21 C.E. (transcurrir íntegramente por el territorio), añade otro (o se exploten). La innovación y ampliación autonómica del criterio atributivo constitucional es evidente, ya que resulta claro que "transcurrir" y "explotarse" no son ciertamente términos sinónimos ni equivalentes. El establecimiento de puntos de conexión es competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.1.18 C.E., como lo declaró el Tribunal Constitucional en su STC 72/83, razón por la cual el art. 2 de la Ley autonómica impugnada es inconstitucional.

b) La Ley 12/87 de Cataluña contiene una regulación sustantiva y directa de la profesión de transportista que vulnera el orden de distribución de competencias en materia de regulación profesional. El art. 149.1.30 C.E. establece como competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Este precepto, que fácilmente se relaciona con el art. 36 C.E., precisa un ámbito de competencias estatales claro y preciso; que, además, debe ser completado por el art. 149.1.1 C.E., en cuanto se refiere a las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos, dentro de las cuales se sitúan igualmente las condiciones básicas para ejercer una profesión o actividad empresarial. La Ley 12/87 del Parlamento de Cataluña (arts. 10, 11, 12, 13, 14, 54 i) y Disposiciones transitorias cuarta y sexta contiene una regulación de la capacidad o actitud para la profesión de transportista, y del título profesional requerido para ello, que si bien es muy similar a la contemplada en la ley estatal (Ley 16/87, arts. 42 y siguientes), supone una vulneración de los arts. 149.1.1 y 149.1.30 C.E. por las razones que a continuación se exponen.

Los artículos relativos a la regulación de la profesión de transportista que se impugnan suponen, en primer término, una regulación del título profesional de transportista, en cuanto que son los requisitos para su otorgamiento; en segundo lugar constituyen una regulación material para el acceso a la profesión. Reúnen, pues, los requisitos de ser una regulación general y previa -por tanto, diferente de la de la actividad que recae directamente sobre el sujeto, y que establece las condiciones para su capacidad general en este ámbito, tanto profesional como empresarial. Así, pues, estos preceptos, así como el art. 54.1, que establece las consecuencias sancionatorias de esta regulación, y las Disposiciones transitorias cuarta y sexta, que introducen excepciones y matizaciones a los requisitos de los arts. 10 y siguientes, vulneran las competencias reservadas al Estado por los arts. 149.1.1 y 149.1.30 C.E.

c) El art. 42.6 de la Ley 12/87 establece que la Administración autonómica coordinará, en lo que afecta a los tránsitos autonómicos, los transportes de la Comunidad Autónoma y los estatales cuando los itinerarios de éstos pasen por el territorio de Cataluña. Es absolutamente claro que la competencia de coordinación entre las competencias estatales y las autonómicas sólo puede

corresponder al Estado, ya que la unidad de resultado excede por definición del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Así se desprende tanto de la noción de coordinación (SSTC 32/1983 y 42/1983), como de la propia posición de supremacía del Estado, reconocida reiteradamente por la doctrina constitucional (STC 76/1983).

d) Por último, los arts. 53 b) y c) y 54 e) regulan las infracciones en materia de seguridad y las relativas a la utilización del tacógrafo. Parece clara la inclusión de esta materia en el art. 149.1.21 C.E., a la vista de la doctrina de la STC 59/1985 que, además, se refería precisamente al uso del tacógrafo. Es clara, pues, la inconstitucionalidad de estos preceptos.

En virtud de todo lo expuesto el Abogado del Estado solicita que se declaren inconstitucionales y nulos los preceptos impugnados en el presente recurso, y los que se encuentren en relación de conexión o consecuencia con los mismos. Por otro sí dice que, habiéndose invocado expresamente por el Gobierno el art. 161.2 de la C.E., procede que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

**3.** Por providencia de 16 de septiembre de 1987, la Sección acuerda: 1) admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; 2) dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la LOTC al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes; 3) tener por invocado el art. 161.2 C.E., lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados y 4) publicar la incoación del recurso y la suspensión decretada en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña para general conocimiento.

**4.** Por escrito presentado en el Registro del Tribunal el 25 de septiembre de 1987, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica que, aun el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

**5.** Por escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 30 de septiembre de 1987, el Abogado de la Generalidad solicita que se tenga por comparecido y parte al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

**6.** En el Boletín Oficial del Estado de 1 de octubre de 1987 se publicó la incoación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.191/87, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, de 25 de mayo.

**7.** Por escrito presentado en el Registro del Tribunal el 2 de octubre de 1987, el Presidente del Parlamento de Cataluña solicita que se le tenga por comparecido y parte en este recurso de inconstitucionalidad.

**8.** En el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña de 7 de octubre de 1987 se publicó la incoación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.191/87.

**9.** Por escrito registrado en este Tribunal el 7 de octubre de 1987, el Presidente del Senado solicita que se tenga por personada a esta Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

**10.** En su escrito de alegaciones el Abogado de la Generalidad de Cataluña solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad, y se declare que los preceptos impugnados de la Ley catalana 12/87 se ajustan a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

a) Respecto de la impugnación del art. 2 de la Ley, argumenta el Abogado de la Generalidad de Cataluña que las expresiones "transcurran" o "se exploten", precedidas de la conjunción "o", son términos sinónimos y equivalentes, desde el punto de vista de la regulación que se contempla, aunque pueda no serlo en el léxico de la vida ordinaria. Si la Ley regula los transportes públicos, además de los privados y oficiales, es de todo punto coherente que al precisar su ámbito de aplicación haya hecho uso de la palabra "explotar", dado que las actividades económicas -y, por ende, el transporte público de viajeros- suelen estar normalmente entregadas al tráfico empresarial, y las empresas, como negocio, son objeto de explotación. De ahí que desde esta indiscutible perspectiva la expresión que emplea la Ley, "se exploten íntegramente por el territorio de Cataluña", referida como ha de ser al transporte público de viajeros, haya de considerarse como sinónima y equivalente de la de "transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña", proyectada sobre cualquier otra clase de transportes.

Por lo dicho, es claro que el legislador no ha incurrido en la inconstitucionalidad que se denuncia, pues por un lado se aprecia una evidente concordancia, a efectos competenciales, entre el significado de las palabras "explotar" y "transcurrir", y, por otro, el uso de tales expresiones se ha hecho estableciendo una sinonimia entre ambas, y no con el propósito de instaurar un nuevo punto de conexión competencial susceptible de darse en supuestos distintos de los constitucionalmente previstos.

b) Por lo que respecta al bloque normativo referente a la profesión de transportista [arts. 10, 11, 12, 13, 14, 54 i)] y Disposiciones transitorias cuarta y sexta, alega el Abogado de la Generalidad de Cataluña que la representación del Gobierno presupone que la profesión de transportista es una profesión titulada con la trascendencia constitucional que haya que dar a esta expresión, y que por ello las licencias de calidad a que se refiere la Ley recurrida, son verdaderos títulos académicos o profesionales, en el sentido del art. 149.1.30 C.E. Asimismo el Gobierno parte de la consideración de que el establecimiento de los requisitos para el acceso a dicha profesión debe incluirse en la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de todos los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (149.1.1 C.E.).

Ninguno de los dos alegatos tiene la más mínima consistencia, en opinión del Abogado de la Generalidad de Cataluña. La competencia estatal del art. 149.1.30 C.E., según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, tiene una proyección muy definida que no permite incluir en ella la fijación de las condiciones que conducen a la expedición de las licencias de calidad en los términos en que lo hace la Ley 12/87, toda vez que ni la profesión de transportista ni las otras auxiliares del transporte son verdaderas "profesiones tituladas", en el sentido constitucional que ha de darse a la expresión; ni las licencias de calidad son "títulos académicos o profesionales", sino simples licencias o autorizaciones administrativas vinculadas a unas determinadas circunstancias personales y reales a comprobar por la Administración. Tampoco puede traerse a colación el título del art. 149.1.1 C.E., ya que la propia jurisprudencia constitucional (STC 83/1984) deja muy claro que no hay un contenido esencial constitucionalmente garantizado en cada profesión, oficio o actividad empresarial concreta, y que la regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales no es, por tanto, una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados por los arts. 35.1 o 38 C.E. La competencia estatal del art. 149.1.1 C.E. no puede jugar en apoyo de la postura que se mantiene por el Gobierno por cuanto que en la regulación del acceso a la profesión de transportista que efectúa la Ley 12/87 no hay ningún derecho constitucional en liza, y el único condicionamiento que ha debido tenerse presente por la Generalidad es el respeto al principio de igualdad del art. 14 C.E. que, por lo demás, ni se considera infringido por el Gobierno recurrente, ni se vulnera cuando con carácter previo se subordina el ejercicio profesional a la posesión de cierta formación o a contar con determinados medios económicos.

En otro orden de consideraciones no puede dejar de manifestarse que tanto la Ley catalana como la estatal, 16/1987, se acomodan estrictamente a la normativa comunitaria contenida en la Directiva 74/562, relativa al acceso a la profesión de transportista de viajeros por carretera, razón por la cual, la presencia del Derecho Comunitario habría agotado cualquier espacio que se pudiera referir a las reglas derivadas del art. 149.1.1 C.E.

Por último, la pretendida contradicción que observa el Abogado del Estado entre el art. 11.4 de la Ley catalana y el art. 52 de la Ley estatal, no es tal, y su apreciación se debe, seguramente, a una defectuosa inteligencia de ambos textos legales. Las licencias de calidad a que alude la Ley catalana no representan más que el resultado de la verificación por parte de la Administración de que el solicitante reúne los tres requisitos previstos para acceder a la condición de transportista (actitud profesional, honorabilidad y capacidad económica), no teniendo parangón en la legislación estatal en la que su concurrencia parece que se tendrá que acreditar separadamente y no de manera conjunta, por medio de las llamadas licencias de calidad, como prevé la Ley de la Generalidad. En cambio, los títulos habilitantes a que se refiere el art. 52 de la Ley estatal son los que se expiden para cada modalidad de transporte y que permiten su efectiva realización (concesiones, autorizaciones, etc.), en función de las particulares determinaciones de la Ley establecidas para cada caso. Esta última clase de títulos, obviamente, también se contemplan en la Ley catalana al regular las distintas clases de transportes y actividades auxiliares, siendo ilustrativos a este respecto sus arts. 15 y 31, entre otros.

Ahora bien, como sea que la honorabilidad y la actitud profesional no son transmisibles, es de todo punto lógico que se haya previsto que tampoco lo sean las licencias de calidad, frente a la transmisibilidad de los títulos habilitantes que se posibilita expresamente para las concesiones administrativas en el art. 17 de la Ley 12/87, y no se impide, aunque tal vez carezca de sentido,

para las autorizaciones relativas al transporte discrecional. No hay ninguna contradicción, por tanto, entre los preceptos antes mencionados, lo que ocurre es que tratan de cuestiones diferentes que han sido confundidas por el actor.

Así, pues, en conclusión, los arts. 10, 11, 12, 13, 14, 54 i) y las Disposiciones transitorias cuarta y sexta de la Ley 12/87 están en completa armonía con la distribución de competencias que resulta de la Constitución (arts. 149.1.1 y 149.1.30) y del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 9.15); además, ninguno de estos artículos entra en contradicción con la normativa estatal ni con la de la Comunidad Europea que resulta de la Directiva 74/562.

c) Respecto del art. 42.6 de la Ley, que atribuye a la Administración autonómica la potestad de coordinar sus transportes con los estatales, carece de fundamento la alegación del Gobierno por cuanto el Estado no dispone de la competencia para la coordinación general. No obstante, esto no significa, en modo alguno, que la consecución de dicho objetivo se haga imposible, pues, como señaló la STC 80/1985, el Estado y las Comunidades Autónomas están recíprocamente sometidos a un deber general de colaboración, deber que, como la misma jurisprudencia constitucional ha señalado, no implica -como pretende el Gobierno- extensión alguna de las competencias estatales. Conviene puntualizar, asimismo, que el precepto se refiere únicamente a la coordinación entre los transportes de la Comunidad Autónoma y los estatales en lo que afecta a los tránsitos autonómicos, es decir, aquéllos sobre los que la Comunidad Autónoma ejerce una competencia exclusiva, de lo que se desprende que dicha coordinación ni puede realizarse desde la órbita estatal, ni afecta a las competencias del Estado. El precepto, por tanto, lejos de merecer un reproche por inconstitucionalidad, es digno del mayor elogio por representar un claro exponente del propósito de la Generalidad de colaborar voluntariamente con el Estado, en la línea de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

d) Por lo que respecta a los arts. 53 c), 54 e) y 53 d), alega la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que la inclusión en la Ley de unos preceptos sancionadores, relativos a infracciones cometidas con motivo de la utilización del tacógrafo y otros instrumentos de control, responde a una doble justificación constitucional: por una parte, el art. 53 c) acota el ámbito de la infracción a la "manipulación o falseamiento del tacógrafo u otros instrumentos de control... con repercusión en la seguridad u ordenación del transporte", lo que demuestra, de entrada, que la eficacia del precepto queda circunscrita al ámbito de las competencias de la Generalidad en materia de transporte terrestre; y, por otra, hay que recordar que las Leyes estatales 38/1984 y 16/1987, que están materialmente ceñidas al transporte y no al tráfico o a la circulación, recogen entre sus preceptos normas sancionadoras referentes al tacógrafo y otros instrumentos de control. Esto obviamente corrobora que la competencia estatal del art. 149.1.21 C.E. ha de considerarse limitada a la finalidad estricta que le es propia, o sea, a la protección del entorno exterior en que se mueven los vehículos para evitar que causen daños a terceros o a otros vehículos que circulen por las vías públicas, de forma que cuando lo que directamente se persiga no sea esto, sino garantizar la seguridad de los usuarios -como ocurre con los arts. 531 c) y 54 e) de la Ley 12/1987- las medidas adoptadas, aunque indirectamente pudiesen contribuir a la mejora de la seguridad vial, no han de incluirse en la competencia estatal antes mencionada, sino en la relativa al transporte.

A idéntica conclusión ha de llegarse respecto del art. 53 b), dado que en transporte las expresiones "seguridad de las personas" o "peligro grave y directo" no pueden significar otra cosa que seguridad de los viajeros y del personal que efectúe el transporte, o peligros que les puedan afectar, con independencia de lo que sea propio del tráfico y de la circulación, como antes ya hemos apuntado. En consecuencia, ninguno de los preceptos mencionados puede ser tachado de inconstitucional por exceso de competencia.

En virtud de todo lo expuesto la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicita que se desestime la demanda y se declare que los preceptos impugnados de la Ley catalana 12/87 se ajustan a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

**11.** En su escrito de alegaciones el representante del Parlamento de Cataluña, solicita, igualmente, que se desestimen las peticiones contenidas en la demanda del Gobierno, declarando expresamente la constitucionalidad y plena validez de los preceptos impugnados.

a) Por lo que respecta al ámbito de aplicación de la Ley 12/1987 (art. 2), alega el Parlamento de Cataluña que siendo cierto que el territorio es el criterio de distribución de competencias en materia de transporte, no lo es menos que el límite del territorio ha de tener una mínima flexibilidad para evitar situaciones incoherentes. No hay que olvidar que en los transportes por carretera primaria actividad sobre la infraestructura; de forma que lo importante es que la actividad tenga relieve sólo para una Comunidad Autónoma, con independencia de la titularidad estatal o de otra Comunidad Autónoma de la carretera que se pise. Si el elemento primordial

fuera la titularidad de la infraestructura viaria, no existiría competencia de la Generalidad de Cataluña en buena parte de los transportes que se efectúan íntegramente en territorio catalán, pues, como es sabido, existen vías de titularidad estatal en dicho territorio.

La fórmula empleada por el precepto impugnado no contradice el art. 149.1.21 C.E., si este se entiende en el sentido de referir la territorialidad a la explotación de la actividad. A mayor abundamiento, se alega que incluso en los supuestos de extraterritorialidad la Generalidad ostenta competencia, como es el caso del art. 11.9 del Estatuto de Autonomía que otorga a la Generalidad competencia ejecutiva en la ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tenga su origen y destino dentro de su territorio, aunque discurran sobre las infraestructuras de titularidad estatal. Así, pues, la Generalidad ostenta competencias, aunque sólo sean ejecutivas, en los transportes extraterritoriales y, en consecuencia, la Ley catalana puede referirse a ellos. La inconstitucionalidad sólo se producirá si regula algún aspecto no organizativo sin sujeción a las normas legales y reglamentarias del Estado, pero no basta para ser tachado de inconstitucionalidad el ámbito territorial a que se refiere el precepto.

b) Respecto de la regulación profesional de los arts. 10, 11, 12, 13, 14, 54 y Disposiciones transitorias cuarta y sexta, la licencia de calidad no es un título académico o profesional, sino una autorización administrativa. Los títulos a que se refiere el art. 149.1.30 C.E. van siempre ligados a la acreditación de conocimientos y tienen obviamente un carácter personalísimo. No es ello así en la licencia de calidad, que va ligada a la honorabilidad, la actitud profesional y la capacidad económica. No es, por lo tanto, un título acreditativo de unos estudios y de la adquisición de unos conocimientos. Por eso mismo no tiene el carácter personalísimo de los títulos académicos y profesionales.

Basta la simple lectura de los artículos citados para percibir que lo que allí se regula no tiene relación alguna con la materia educación. De esta afirmación debe exceptuarse parcialmente el art. 13; dicho artículo se refiere ciertamente a adquisición y acreditación de conocimientos, pero tampoco se trata de creación o renovación de títulos. Ciertamente la Generalidad debe respetar las normas básicas del Estado, pero, en virtud del art. 15 del Estatuto de Autonomía, goza de competencia plena en la regulación de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, y ello significa que su normativa tiene fuerza expansiva para ocupar todos aquellos huecos que deje la legislación básica estatal. En el supuesto aquí contemplado -el art. 13- no hay inconstitucionalidad por el hecho de remitir al Reglamento la regulación de los conocimientos necesarios, la forma de adquirirlos y su acreditación. La inconstitucionalidad se produciría tan sólo si los Reglamentos futuros desconociesen la normativa básica estatal. Esa normativa básica viene determinada por la Directiva 74/562 de la Comunidad Europea, y no hay duda de que la voluntad de la Ley 12/87 es la de respetar la normativa comunitaria.

Respecto de la invocación por el Gobierno del art. 149.1.1. C.E., debe sentarse, en primer lugar, que no toda regulación de los derechos constitucionales corresponde al Estado, sino tan sólo las condiciones básicas que garanticen la igualdad. Cuando se trata de "la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado", las condiciones mínimas que garantizan la unidad del mercado son indudablemente las determinadas por la Comunidad Económica Europea; y el respeto de la normativa europea por la Ley catalana que se impugna garantiza la igualdad y la libertad de actuación en el mercado de los transportes de todos los ciudadanos de la Comunidad y, por lo tanto, de todos los españoles.

c) Por lo que se refiere a la coordinación y regulación de los transportes a que aluden los arts. 42.6, 53 b) y c) y 54 e), el inciso "en lo que afecte a los tránsitos autonómicos" establece claramente que los transportes a coordinar son los autonómicos, aunque teniendo en cuenta el transporte estatal, para llegar a una perfecta sincronización. Ello no significa primacía alguna de la Generalidad sobre el Estado, sino que es la expresión del deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal como viene reconocido por la STC 80/1985.

No puede compartirse, tampoco, que la regulación de los arts. 53 b) y c) y 54 e) corresponda a la materia "tráfico y circulación de vehículos a motor". Una cosa es la regulación general del tráfico y otra distinta la sectorial del transporte. Que en el ordenamiento general existan unas infracciones y unas sanciones no impide que existan otras adicionales en el ordenamiento sectorial, en virtud de la relación de supremacía especial. Basta observar las infracciones que los arts. 56 y 57 conectan a las sanciones, para darse cuenta de que se refieren a la condición específica de transportista. La recurrente no pone en duda que esta potestad corresponde a la Generalidad, y, si así es, no hay inconstitucionalidad alguna en el hecho de considerar como sanción a una infracción que consiste en atentar contra las normas estatales que garantizan la seguridad de la circulación viaria. De otra suerte, el atentar contra la seguridad no tendría sanción específica como transportista, más allá de la prevista en el ordenamiento general.

**12.** Por providencia de 20 de enero de 1988, la Sección acuerda que se oiga a las partes personadas en el proceso para que, en el plazo común de cinco días, expongan lo que estimen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad.

**13.** Por Auto de 16 de febrero de 1988, el Pleno del Tribunal acuerda mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 10, 11, 12, 13 y 14 y, por conexión con ellos, del art. 54 i) y las Disposiciones transitorias cuarta y sexta, así como la del art. 42.6, exclusivamente en su último inciso, relativo a la coordinación por la Comunidad Autónoma de los itinerarios estatales cuando pasen por el territorio de Cataluña, y levantar la suspensión de los demás preceptos impugnados (arts. 2.1, 42.6, salvo su último inciso, 53 b) y c) y 54 e) de la Ley recurrida).

**14.** Por providencia de 8 de febrero de 1988, la Sección acuerda oír a las representaciones procesales del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, para que en el plazo común de diez días, puedan exponer lo que estimen procedente acerca de la acumulación de los recursos núms. 1390, 1391, 1392 y 1393/1987, acumulados, con el registrado bajo el núm. 1191/1987, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 12/1987, como pide el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones de 2 de febrero de 1988.

**15.** Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 30 de octubre de 1987, el Abogado de la Generalidad de Cataluña en representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, L.O.T.T.), excepción hecha de sus arts.9, 10, 11, 22, 23, 28, 29.1, 37, 38, 106, 107, 108, 109, 119 al 123, ambos inclusive, 125, 126, 133 al 146, ambos inclusive, 147.5, 147.6, 168, 169, 170, 172 al 187, ambos inclusive, excepto el apartado 6 del art. 179 y el apartado 1 del art. 187, Disposición adicional primera, excepto su apartado 3, Disposición adicional segunda, Disposición adicional quinta, apartado 2, Disposiciones transitorias, excepto el apartado 5 de la segunda, los apartados 1, 4, 6 y 9 de la quinta, el apartado 4 de la séptima y la décima.

Y subsidiariamente, si se entendiera que la expresada Ley no es inconstitucional en bloque, se impugnan los siguientes preceptos: arts. 2, 3, 4, 5.1, 6, 7, 12, 13, 14, 16.1, 25, 26, 29.2, 31, último párrafo, 36.2, 38.4, 42, 43, 44, 45, 46, 47.1, 52.1 c), 59, 54.2, 65.1 y 2, 71.2, 72.2, párrafo segundo, 75.3, 80.2, 81.1 y 2, 83.1, 91.2, 93.2, 95.2, 102.2 b), 110.2, 113 a 118, ambos inclusive, 124, 127 al 137, ambos inclusive, 143.2, párrafo segundo, 149.8, 154, 155, 157.2 a), 158.2, 187.1, 188, Disposición adicional primera, apartado 3, Disposición adicional cuarta, Disposición adicional séptima, Disposición transitoria segunda, apartado 5, Disposición transitoria quinta, apartados 1, 4, 6 y 9, Disposición transitoria séptima, apartado 4, y Disposición transitoria décima.

Las alegaciones en las que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña fundamenta su recurso de inconstitucionalidad se dividen en dos grandes apartados, uno relativo a la impugnación principal, esto es, la impugnación global de la Ley, a excepción de algunos preceptos, y el otro, relativo a la impugnación subsidiaria de diversos preceptos de la misma.

A) Las alegaciones que sirven de fundamento a la impugnación principal (impugnación de la Ley en bloque) parten de la descripción del reparto competencial en materia de transportes terrestres, de un lado, y de actividades auxiliares y complementarias de éstos, de otro. A continuación se describe el modelo que la Constitución ha establecido de "sistema común de transportes" y, finalmente, se concluye que la Ley del Estado es inconstitucional por haber establecido un sistema propio de transportes, sin tener competencias para ello, y haberlo completado, además, con la delegación a las Comunidades Autónomas de competencias que ya son suyas.

a) El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transportes terrestres es diferente según se trate de transportes por carretera, por cable o ferroviarios. Los transportes por carretera y por cable se rigen, en cuanto a reparto competencial, por el criterio de la territorialidad, de tal forma que los transportes que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña son de la competencia exclusiva de la Generalidad, y los que circulen a través de un territorio más amplio son de competencia exclusiva del Estado. En cambio, la situación es muy diferente en lo que concierne al transporte ferroviario donde las competencias son estatales o autonómicas dependiendo de una diversidad de factores, como que transcurran por un territorio más amplio que el de la Generalidad, que se realicen por las estructuras explotadas por RENFE, que se trate de ferrocarriles de transporte privado, de ferrocarriles metropolitanos, etc.

Por lo que respecta a las actividades auxiliares y complementarias del transporte, el Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña distingue entre los siguientes supuestos:

- Centros de contratación: el art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha asumido para la Generalidad competencia exclusiva sobre los centros de contratación ubicados en su territorio, con independencia del origen o destino de las mercancías, como puso de relieve la STC 37/1981.

- Agencias de transporte: No puede interpretarse que por el hecho de que las Agencias de transporte no se encuentren mencionadas en el art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como por el hecho de que puedan mediar en servicios de transporte que se extiendan más allá del territorio de Cataluña, caigan bajo la competencia del Estado. Dejando de lado que la actividad de las Agencias se encuentra localizada en un punto del territorio, y que es prácticamente análoga a la que llevan a cabo los Centros de contratación, la realidad es que, como ha declarado el Tribunal Constitucional en su STC 123/1984, la circunstancia de que una materia no figure expresamente detallada en los Estatutos de Autonomía, no significa, sin más, que las Comunidades Autónomas carezcan de competencias sobre la misma, si, con independencia de los rútolos o denominaciones empleados, se la puede considerar incluida en el conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, en este caso el transporte. Además, la posibilidad de que las consecuencias de su actuación pudieran manifestarse fuera del territorio catalán, incluso en el extranjero, no sería motivo para privar de esta competencia a la Generalidad, como puso de relieve la STC 37/1981. Por ello, ha de concluirse que las Agencias de transportes y figuras similares como los transitarios, que se limitan simplemente a preparar pero no a ejecutar el transporte, son de competencia de la Generalidad.

- Estaciones de viajeros y mercancías: El art. 21 del Real Decreto 2.115/1978 transfirió a la Generalidad las competencias del Estado sobre el establecimiento y explotación de Estaciones de vehículos de servicio público. Por eso, incluso en el negado supuesto de que se estimara que se trata de una materia no comprendida entre las que enumera el art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, había que entender que las Estaciones seguirían siendo de competencia de la Generalidad en mérito de lo previsto en la Disposición transitoria sexta, apartado 6, del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Además, la L.O.T.T. las considera igualmente como de competencia autonómica, refrendando este criterio la Ley Orgánica 5/1987, al no conceptuarlas como una materia de susceptible delegación.

- Terminales de carga: La L.O.T.T. identifica las Terminales de carga con las Estaciones, tratando de ellas conjuntamente. No obstante, cualquier semejanza desaparece si se observa que las Terminales son locales o recintos destinados primordialmente a la manipulación, depósito, agregación, desagregación y distribución de los cargamentos, y no a concentrar las llegadas y salidas de los vehículos de transporte. De ahí que la actividad propia de las Terminales haya de incardinarse más bien en la de los «almacenistas-distribuidores». Las Terminales pueden ser públicas, privadas o mixtas y establecerse en relación a cualquier clase de transporte, gozando la Generalidad de competencia exclusiva sobre las mismas a tenor del art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pese a ello, cuando las Terminales hubiesen de disfrutar de regímenes o situaciones fiscales especiales, el Estado será el titular de la competencia del art. 149.1.10 C.E. para otorgar las correspondientes habilitaciones aduaneras.

- Arrendamiento de vehículos: Tal como lo concibe la L.O.T.T. se resume en una típica actividad tributaria del transporte que, por encontrarse localizada en el territorio como las restantes de carácter auxiliar o complementario, puede ser objeto de regulación y de intervención administrativa en sus aspectos públicos desde un solo centro de poder. Por ello, ha de concluirse que, por las mismas razones expuestas al tratar de las Agencias de transporte, cae bajo la competencia de la Generalidad de Cataluña.

A todo lo dicho hay que añadir que las diecisiete Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva sobre los transportes por ferrocarril y por carretera, cuyos itinerarios se desarrollen íntegramente en el territorio de la respectiva Comunidad. Esto supone que el Estado carece de competencia sobre los mismos y, por ende, de potestades normativas de carácter general. Asimismo debe recordarse que no existe en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni de ninguna otra Comunidad Autónoma, precepto alguno que confiera al Estado competencia para establecer una regulación esencial, básica o principal, en materia de transportes, ni para ejercer la coordinación, ni tampoco la alta inspección. Por tanto, las competencias autonómicas sobre esta materia han de calificarse de exclusivas en el sentido más propio y acabado de la expresión. Además, dado que la materia «transporte» tiene un carácter marcadamente específico frente al plural de otras, resultará siempre de aplicación la

doctrina de la STC 71/1982, según la cual cuando una materia pueda ser incluida en dos títulos competenciales distintos «el carácter específico de uno de ellos respecto del plural del otro determina que su inclusión en la regla de más amplio alcance deba ceder ante la regla más especial, que es, por tanto, la de aplicación preferente».

b) Una vez constatado que el art. 149.1 C.E. omite toda cita a los transportes debe señalarse que la Constitución ha dibujado con toda nitidez las pautas que, en lo necesario, permiten mantener un «sistema común» de transportes sin detrimento de las competencias de nadie. Efectivamente, la Ley fundamental ha puesto en manos del Estado los transportes internacionales, los intercomunitarios por carretera, la práctica totalidad de los ferroviarios a cargo de Renfe, el transporte marítimo supracomunitario, el aéreo en su integridad, y toda la regulación mercantil del transporte. De esta manera, todo cuanto en el transporte podría calificarse de general o común la Constitución ya lo ha situado en la esfera estatal. De ahí que quepa afirmar que el «sistema común» de transportes de la Constitución no tiene nada que ver con el sistema común de transporte, presidido por un marco normativo homogéneo, que preconiza la L.O.T.T.

c) Una vez expuesto el régimen competencial aplicable en materia de transportes terrestres, así como el significado constitucional de la expresión «sistema común de transportes», el Abogado del Consejo Ejecutivo de Cataluña efectúa una valoración global de la L.O.T.T., fundamentalmente en aquellos aspectos en los que su constitucionalidad ha de ser puesta en tela de juicio.

Lo primero que llama la atención es que la L.O.T.T. haya pretendido construir su propio sistema de transportes contraviniendo, así, las prescripciones de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía; y que además complete este sistema delegando en las Comunidades Autónomas competencias que ya son suyas, e inmiscuyéndose en las competencias autonómicas sobre los transportes discrecionales.

En síntesis, la representación del recurrente considera que la Ley del Estado merece ser apartada del ordenamiento jurídico por las siguientes razones: Carece de habilitación en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía para normar la materia con el alcance territorial y la generalidad con que lo ha hecho; interpreta los principios constitucionales que afectan a las actividades profesionales del transporte, especialmente el de unidad de mercado, con superación de la juridicidad constitucional, o sea, estableciendo un particular orden de valores que priva a la Ley fundamental de su razón de ser; crea Derecho supletorio con la exclusiva finalidad de hacerlo y de ampliar el ámbito de las competencias estatales y, en fin, trastoca hasta su misma raíz el esquema constitucional y estatutario de reparto de competencias en la materia, operando una especie de derogación tácita de la Constitución. Por todo ello ha de predicarse que la Ley in totum, excepción hecha de algunos preceptos, es inconstitucional.

Dicho lo cual el Abogado de la Generalidad argumenta que han de quedar exceptuados de la impugnación global que hace de la Ley los artículos que pueden responder a competencias estatales y que son los siguientes: Arts. 9, 10, 11, 22, 23, 28, 29.1, 37, 38, 106, 107, 108, 109, 119 al 123, 125, 126, 133 al 146, 147.5, 147.6, 168, 169, 170, 172 al 187, excepto el apartado 6 del art. 179, y el apartado 1 del art. 187, la Disposición adicional primera, salvo su apartado 3, la Disposición adicional segunda, la Disposición adicional quinta, apartado 2, las Disposiciones transitorias, salvo el apartado 5 de la segunda, los apartados 1, 4, 6 y 9 de la quinta, el apartado 4 de la séptima y la décima.

B) Subsidiariamente a la impugnación principal, y para el caso de que el Tribunal no declarase la inconstitucionalidad de la L.O.T.T. en su totalidad, con las excepciones que se han indicado, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, efectúa la impugnación puntual de los siguientes preceptos, basándose en las siguientes alegaciones:

a) Art. 2. La supletoriedad del Derecho estatal: La supletoriedad de las leyes no es un vehículo para conferir mayor ámbito de aplicación a la legislación del Estado, como refleja la L.O.T.T., sino exclusivamente para cubrir las deficiencias, lagunas o carencias de regulación del Derecho de las Comunidades Autónomas, y siempre que su naturaleza propia lo hiciera factible, como puntualizó la STC 179/1985. En otro orden de cosas, el Derecho del Estado que puede resultar supletorio para las Comunidades Autónomas es únicamente el que éste adopte para sí, o sea, en el legítimo ejercicio de sus competencias; de suerte que ni cabe sostener la existencia de una potestad estatal de regulación general de cualquier materia o asunto, al margen del principio de competencia, ni sería lícita, constitucionalmente hablando, la creación de Derecho con la exclusiva finalidad de que fuera supletorio del de las Comunidades Autónomas. El principio de competencia es la regla dominante en las relaciones entre las normas estatales y las autonómicas en función de la cual, precisamente, se explican y justifican otros principios

constitucionales que las articulan, tales como los de prevalencia y supletoriedad. Por tanto, es incuestionable que el art. 2 de la L.O.T.T., cuyo reconocido alcance es el de extender lo más posible el ámbito de la ley, ha de ser reputado inconstitucional porque subvierte el sentido de la cláusula supletoria del art. 149.3 C.E. Al margen de ello, constituye una reformulación del precepto constitucional citado por cuanto añade la expresión «de conformidad con el ordenamiento constitucional, estatutario y legal» que no figura en la Constitución. Por último, y para la negada hipótesis de que se estimase que el precepto no es inconstitucional por estas razones, el legislador no ha distinguido qué parte de la ley ha de ser de aplicación directa y qué parte supletoria, por lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 C.E.

b) Los arts. 3, 4, 12, 13 y 14. Los principios y las directrices generales de la L.O.T.T.: Como ya se ha dicho, el Estado carece de competencias para dictar una legislación básica, es decir, una legislación de principios. Por ello, es claro, sin necesidad de mayores argumentos, que estos preceptos, que contienen principios y directrices dirigidos a todos los poderes públicos, son inconstitucionales.

Aparte, de esto, en alguno de los citados artículos concurren otras causas de inconstitucionalidad: El epígrafe c) del art. 3 equivale a una nueva formulación del art. 139.2 C.E. que no dice que haya que mantener la unidad de mercado en todo el territorio español, sino que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español». También el apartado 3 del art. 4 se presenta como una reformulación de los preceptos constitucionales relativos al principio de unidad de mercado. Asimismo, el apartado 1 del art. 12 es una norma básicamente interpretativa que cierra el paso a cualquier otra interpretación admisible y altera los mandatos resultantes de la literalidad del precepto de la ley fundamental que se dice cumplimentar. Finalmente, el art. 14 otorga al Gobierno central tan amplias facultades para incidir de forma tan decisiva en la gestión de los transportes de competencia autonómica que debe reputarse inválido por no encontrar soporte constitucional.

c) Arts. 5.1, 6 y 7. Régimen de competencias y coordinación de las mismas: El hecho de que el Estado carezca de una competencia para la coordinación general y para la legislación básica, en materia de transportes terrestres, evidencia la ilegalidad de los artículos de que se trata. No quiere decir ello que la consecución de la coordinación sea imposible, ya que el Estado y las Comunidades Autónomas están recíprocamente sometidas a un deber general de colaboración que no es preciso justificar en preceptos concretos porque es inherente al modelo de Estado surgido de la Constitución. El art. 5.1 recuerda sobremanera al art. 10 de la L.O.A.P.A. que fue declarado inconstitucional en la STC 76/1983; dada su similitud, baste recordar lo que al respecto declaró el Tribunal para concluir que es inconstitucional. El art. 6 es igualmente inconstitucional por cuanto que concede un «cheque en blanco» al Gobierno. En lo que respecta al art. 7 excede manifiestamente de la competencia del Estado fijar los cometidos o funciones que deberán llevar a cabo las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias y, más todavía, hacerlo en base a unos principios que son inconstitucionales por haber sido determinados sin competencia para ello y reformulando los postulados de la Constitución.

d) Arts. 25 y 26. Coordinación entre los distintos modos de transporte: El art. 25 es inconstitucional por conexión necesaria con el art. 3 que también lo es. Además, el término «Administración» que emplea el art. 25 no se refiere sólo a la del Estado, sino a toda clase de Administraciones Públicas y, por ende, a las de las Comunidades Autónomas. Por su parte el art. 26 otorga al Gobierno la facultad de adoptar en supuestos excepcionales y por razones extraordinarias de interés público «medidas tendentes a que se realice un desplazamiento o trasvase entre modos de transporte en el tráfico de determinadas mercancías», cuando es evidente que el Estado no tiene atribuidas competencias tan genéricas en el campo de los transportes terrestres. Por tanto, con la inconcreción y amplitud con que está concebido el precepto se invaden las competencias de las Comunidades Autónomas y se incurre en inconstitucionalidad.

e) Arts. 29.2 y 31, último párrafo. Coordinación del sistema del transporte con las necesidades de la defensa civil: Si nada puede oponerse a que el Ejecutivo Central ejerza la coordinación de las actividades de transporte de las Comunidades Autónomas, cuando la defensa nacional así lo requiera, en cambio debe considerarse inconstitucional el que se le atribuya su «control», ya que, como se dijo en las SSTC 6/1982 y 76/1983, la autonomía exige, en principio, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado; la cual sólo podrá ejercer esa función de acuerdo con los sistemas de control que resulten de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de las leyes orgánicas correspondientes; en este caso, la Ley Orgánica 6/1980, reguladora de los criterios básicos sobre defensa nacional y organización militar. Pues bien, en ninguno de los textos legales

citados aparece este nuevo y atípico control que arbitra la L.O.T.T. que, por lo tanto, es inconstitucional. En cuanto al art. 31, es evidente que el precepto invade la competencia autonómica, puesto que prevé la intervención del ejecutivo central en una órbita que es privativa de las Comunidades Autónomas sin ninguna limitación ni condicionamiento, cuando, como puntualizó la STC 123/1984, la subordinación de las competencias autonómicas a las superiores exigencias de interés nacional sólo se producirá en caso de que entre en juego la Ley 4/1981, y los estados de alarma, excepción y de sitio por ella previstos; o también en aquellos casos en que sin la declaración del estado de alarma, la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial y exijan la coordinación de elementos distintos de los que disponga la Comunidad Autónoma, o que sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional, debiendo poder actuar las Comunidades Autónomas fuera de estos supuestos con entera libertad y sin injerencias externas, aunque se las enmarcare con el pretexto de la colaboración. Por ello, la magnitud e indeterminación con que se prevé -y se impone- a las Comunidades Autónomas la colaboración del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones es la que determina la inconstitucionalidad del precepto.

f) Arts. 16.1 y 36.2. El Consejo Nacional de Transportes Terrestres: Como la Ley no dice «planes de transporte de competencia de la Administración del Estado», sino simplemente «planes de transportes», y dentro de una expresión tan genérica quedan comprendidos también los de competencia autonómica, los referidos preceptos han de calificarse de inconstitucionales en tanto que imponen determinados trámites (informe del Consejo Nacional de Transportes Terrestres) a la actuación de las Comunidades Autónomas.

g) Art. 38.4. Juntas Arbitrales de Transporte: El precepto en cuestión, además de la función de arbitraje, deja abierta la posibilidad de que las Juntas realicen cuantas actuaciones les sean atribuidas, o sea, cualesquiera otras actividades sin límite alguno. Por esta razón, es decir, por la desmesurada extensión con que se han concedido las atribuciones de estas clases de órganos parajudiciales, el precepto ha de considerarse inconstitucional.

h) Arts. 42, 43, 44, 45 y 46. Condiciones para el ejercicio del transporte y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo: Por lo que se refiere al acceso a la profesión de transportista, ni el art. 149.1.30 C.E. ni el 149.1.1 C.E. pueden avalar la intervención del poder central en la materia. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 42/1981, 42/1986, y 82/1986), la competencia estatal del art. 149.1.30 C.E. tiene una proyección muy definida que no permite incluir en ella la determinación de las condiciones que conducen a la adquisición, acreditación y control de la capacitación profesional para la realización del transporte y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo; toda vez que ni la profesión de transportista ni las otras auxiliares del transporte son verdaderas profesiones tituladas, en el sentido constitucional que hay que dar a la expresión, ni el reconocimiento de dicha capacitación supone en realidad la expedición de título académico o profesional alguno, sino tan sólo el otorgamiento de una simple licencia o autorización administrativa vinculadas a unas determinadas circunstancias personales a comprobar por la Administración. Tampoco es de utilidad el art. 149.1.1 C.E. por cuanto no hay ningún derecho constitucional en liza, y el único condicionamiento que hay que tener presente es el respeto al principio de igualdad del art. 14. En cualquier caso, hay que subrayar que tanto la L.O.T.T. como la Ley catalana 12/1987 se han acomodado estrictamente a las Directivas comunitarias 74/561 y 74/562, relativas al acceso de profesión de transportista de mercancías y de viajeros por carretera.

i) Arts. 47.1 y 52.1.c). Títulos administrativos habilitantes para el ejercicio de la actividad: Es indiscutible que referirse genéricamente a los transportes privados en un precepto que asigna directamente potestades al ejecutivo central, sin acotar dicha expresión a los que sean de competencia del Estado, supone vulnerar las reglas de distribución de competencias establecidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. A la misma conclusión ha de llegarse respecto a los transportes públicos discrecionales, pero con el agravante de que los de larga distancia, o sea, los intercomunitarios de competencia estatal, casi nunca se realizarán en los vehículos de pequeña capacidad de carga a que alude el artículo, ni tendrán una escasa incidencia en el sistema general de transporte, circunstancias que, en cambio, sí acostumbrarán a concurrir en los de competencia autonómica. En lo que concierne al art. 52.1.c), se observa que apodera al Gobierno para declarar la intransmisibilidad de títulos habilitantes, no sólo en razón de su carácter internacional, a lo que nada hay que objetar, sino en base a «otras condiciones específicas» que no se determinan, como habría exigido la garantía de las competencias autonómicas. Por consiguiente, ante esa falta de definición, y debido a que la norma se refiere también in genere a cualquier modalidad de transporte, y no únicamente a los de competencia estatal, el precepto ha de ser censurado por inconstitucional.

j) Arts. 59, 83.1 y 95.2. El Comité Nacional de Transporte por Carreteras: El art. 59 otorga a este órgano funciones asesoras, consultivas y de representación refiriéndose a la Administración in

genere y, por tanto, también a la autonómica. Por este motivo los preceptos impugnados son inconstitucionales por cuanto imponen determinados trámites en la actuación de las Comunidades Autónomas.

k) Arts. 64.2 y 65.1 y 2. Clasificación de los transportes: En la medida en que la redacción del art. 64.2 no permite ceñir sus efectos a los transportes de mercancías de competencia del Estado, sino, todo lo contrario, dicho precepto está viciado de inconstitucionalidad. El art. 65.1 y 2 prescinde, pura y simplemente, de la única clasificación que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía para los transportes por carretera, al subdividirlos sólo en interiores e internacionales, olvidándose de mencionar los transportes intracomunitarios. Y no se arguya que esta afirmación contradice lo que se ha venido manteniendo hasta ahora; ya que una cosa es mencionar los transportes intracomunitarios, y otra muy diferente disciplinarlos. Por ello, frente a lo que se defiende de que la L.O.T.T. debió aludir, sin regularlos, a esta clase de transportes, el legislador ha hecho al revés, esto es, sin nombrarlos ha procedido a regularlos.

l) Arts. 71.2, 72.2, párrafo segundo, 75.3, 80.2 y 81.1 y 2. Transporte regular por carretera: El estricto respeto a las reglas competenciales implica que los servicios regulares de viajeros de competencia estatal sólo han de poder autorizarse con la prohibición de transportar viajeros cuyo origen y destino sea el territorio de una sola Comunidad Autónoma, ya que en otro caso el Estado estaría absorbiendo tráficos que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En otro orden de cosas, la unificación o zonificación de concesiones y, sobre todo, sus ampliaciones e hijuelas, bajo el pretexto de que son meros apéndices del servicio principal a prestar en unidad de explotación con éste, pueden convertirse en un eficaz instrumento para defraudar las competencias autonómicas, cuando lo cierto es que la regla iusprivatista de que lo accesorio sigue a lo principal no debe ser utilizada en Derecho constitucional para reformular o dar una dimensión diferente a las competencias. Precisado de esta manera el verdadero alcance constitucional de lo que ha de entenderse por transporte o servicios regulares, surge clara la tacha de inconstitucionalidad de estos preceptos, ya que, puestos en obligada conexión con los arts. 2.1 c) y 2, y 3.1 b) y d) de la Ley, no respetan en lo más mínimo el reparto competencial en la materia. Así, los arts. 75.3 y 81.1 y 2 habilitan al Ejecutivo central para realizar toda clase de modificaciones, ampliaciones, variaciones, unificaciones, etc. en las concesiones de los transportes regulares, sin ningún condicionamiento por razón del territorio, y hasta creando servicios parciales o tráficos internos íntegramente comprendidos en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, lo que, naturalmente, acarrea la inconstitucionalidad de tales preceptos por exceso competencial. El art. 80.2 implica que los servicios lineales a los que se refiere, aunque caigan bajo la competencia autonómica, pasarán automáticamente a formar parte de las zonas de transporte regidas por la Administración central cuando se den los presupuestos que se señalan. Como se comprenderá, este nuevo título competencial para el Estado, que tan sutilmente se crea, entraña, real y positivamente, una grave alteración del orden de competencias establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Finalmente, el art. 71.2 es inconstitucional por atribuir al Gobierno la apreciación de las circunstancias que pueden comportar la gestión pública directa de un servicio de transporte público regular permanente de viajeros de uso general, sin limitar esa facultad a los transportes de competencia del Estado; y el art. 72 lo es igualmente en la medida en que las concesiones cuyos itinerarios coincidan con las «zonas de influencia de los grandes núcleos urbanos» no son aquéllas cuyos itinerarios transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, sino las intracomunitarias; de lo que se deduce que el legislador estatal ha procedido a disciplinar un asunto que no es de su incumbencia.

ll) Arts. 91.2 y 93.2. Transporte discrecional por carretera: La L.O.T.T. debería haber previsto que las autorizaciones otorgadas por el poder central únicamente habilitasen para efectuar transportes con radio de acción supracomunitaria, o sea, con la prohibición de ejercer la actividad de transporte por el interior de las Comunidades Autónomas. En la L.O.T.T. no sólo no aparece esa limitación sino que, muy al contrario, de la conjunción entre su artículo 91.2 y el art. 5 d) de la Ley Orgánica 5/1987, se llega al resultado de que cuando el primero de tales artículos dice «que las autorizaciones de ámbito nacional habilitarán para realizar servicios de la índole de los referidos en todo el territorio nacional», no está excluyendo en absoluto que a su amparo puedan efectuarse tráficos de corto recorrido que discurran íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma. No se olvide que la Constitución sólo ha reservado al Estado los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y que por ello ni el legislador ordinario, ni el Tribunal Constitucional, ni nadie, puede atribuirle competencias sobre los transportes que transcurran por el territorio de una sola Comunidad Autónoma sin derogar o modificar dicho precepto constitucional. No se alcanza a comprender, ni puede admitirse, que para el Estado haya de regir una regla diferente de manera que sus títulos habilitantes, además de facultar para los recorridos supracomunitarios, permitan hacer transportes, ocasionalmente o no, por el interior del territorio de las Comunidades Autónomas,

es decir, tomar allí viajeros o mercancías cuyo destino sea el propio territorio de la Comunidad, pues para la Constitución, como se acaba de exponer, lo que cuentan son los recorridos y no los títulos. Contra lo dicho, no puede invocarse la STC 53/1984, ya que su doctrina, por lo que a continuación se dirá, no altera en absoluto los planteamientos que acaban de hacerse. En primer lugar, porque la legislación que estaba en vigor cuando se pronunció dicha Sentencia era la preconstitucional; en segundo lugar porque en aquel supuesto se partió de una realidad totalmente distinta a la que ahora se enjuicia; en tercer lugar porque no sería lícito justificar esa intraterritorialidad de las autorizaciones estatales aduciendo que ha de entenderse sin perjuicio de las autorizaciones de ámbito o radio intracomunitario que puedan crear las Comunidades Autónomas, mediante disposiciones propias dictadas al amparo de sus correspondientes Estatutos, ya que por la misma razón cabría sostener la extraterritorialidad de las autorizaciones comunitarias, sin perjuicio de que las estatales pudieran también servir para hacer tráficos internos; en cuarto lugar la solución que propician la Constitución y los Estatutos de Autonomía es la que ha venido rigiendo desde siempre en relación a los transportes urbanos e interurbanos, ya que estos últimos siempre han finalizado donde comenzaban los primeros, lográndose la coordinación, de ser necesaria, merced a convenios con los respectivos Ayuntamientos. Y, por supuesto, las Comunidades Autónomas no han de ser de peor condición que los municipios, como ilegítimamente parece pretender la L.O.T.T. Finalmente, y en la negada hipótesis de que se entendiera que la Sentencia citada da pie para contradecir los dictados de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, permitiendo que las concesiones, autorizaciones, etc. puedan servir para efectuar tráficos por el interior del territorio de las Comunidades Autónomas, sería procedente revisar las construcciones técnicas de dicha Sentencia, siendo una ocasión inmejorable para ello la que brinda el presente recurso. En cuanto al art. 93.2, su falta de adecuación a la Constitución deriva de las atribuciones que confiere al Gobierno para introducir por vía reglamentaria las variaciones que estime precisas al régimen de autorizaciones para el transporte discrecional toda vez que esta habilitación, referida como está a todas las Administraciones Públicas, invade las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma.

m) Art. 102.2.b). Transportes privados: La intervención pública sobre estos transportes corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas según los mismos patrones territoriales que rigen para las otras modalidades de transporte. Sin embargo, la lectura del precepto impugnado pone de manifiesto que el legislador ha pasado por alto, superándolos, aquellos patrones territoriales, pues en él no se encuentra la más mínima referencia a que el transporte privado ha de transcurrir necesariamente por el territorio de más de una Comunidad Autónoma para poder ser regulado por el poder central.

n) Art. 110.2. Transportes turísticos: Este precepto vulnera el orden de competencias por idénticas razones a las que se acaban de exponer a propósito de los transportes privados.

ñ) Arts. 113 al 118. Transportes urbanos: Según se desprende del párrafo segundo del art. 2 de la L.O.T.T., el propio legislador reconoce que carece de competencia en lo que al transporte urbano se refiere. Siendo ello de este modo, y teniendo en cuenta que el Estado no puede legislar sobre cualquier materia o asunto, ni aún con el propósito de crear Derecho supletorio, sino sólo respecto a los que constitucional y estatutariamente tenga reservados, es clara la inconstitucionalidad de estos artículos por falta de atribuciones.

o) Arts. 124, 127 al 132 y 133 al 137. Actividades Auxiliares y complementarias del transporte por carretera: Los artículos que la L.O.T.T. dedica a los Centros de información y distribución de cargas y a las Estaciones de transporte por carretera son inconstitucionales por idénticos motivos a los señalados al tratar del transporte urbano. En cuanto a los arts. 133 al 137, aunque nada diga el art. 2 de la Ley, su carácter de normas de aplicación directa en todo caso se infiere tanto de la dicción del apartado 1 del art. 133, como de la del art. 137.1, y esta inequívoca forma de expresarse descarta su constitucionalidad por lesionar las competencias de Cataluña. Además, las competencias sobre las estaciones de transporte fueron transferidas a la Comunidad Autónoma de Cataluña, por el art. 21 del Real Decreto 2335/1978 en relación con la Disposición transitoria sexta, 6, del E.A.C.

p) Art. 143.2, párrafo segundo. El régimen sancionador: Si, después de promulgada la Constitución y los Estatutos de Autonomía, los únicos ámbitos territoriales a que cabe referirse para el transporte de carretera que se desarrolle por el interior de España, son el supracomunitario y los intracomunitarios, siendo los segundos inmediatamente inferiores al primero, es patente que lo que el artículo está legitimando es la alternativa -caso de que el presunto infractor sólo disponga de una autorización estatal, pero de varias comunitarias- de que como consecuencia de una sanción impuesta al amparo del ordenamiento del Estado se proceda a la anulación de dos autorizaciones de competencia autonómica; lo que, lógicamente, da lugar a la inconstitucionalidad del precepto por la extralimitación competencial que conlleva.

q) Art. 149.8. Documentos de control: Teniendo en cuenta que la exacción se refiere a un servicio, esencialmente de documentación, a prestar por las diversas Administraciones públicas competentes en el sector de los transportes, habría de ser también a las respectivas Comunidades Autónomas y no solamente al Estado, a quienes, en su caso, debería corresponder igualmente el establecimiento y el rendimiento de la tasa en cuestión.

r) Art. 154. los ferrocarriles de transporte público: No se requieren demasiadas elucubraciones para llegar al convencimiento de que a través del precepto de que se trata lo que en realidad se ha hecho ha sido dictar ex ante un verdadero texto armonizador de las competencias autonómicas en materia de construcción de ferrocarriles, pero sin cumplir los requisitos exigidos para este tipo de normas por el art. 150.3 C.E. El carácter armonizador del precepto se advierte fácilmente con sólo reparar en que el contenido del mismo trata de imponerse de igual manera al Estado que a las Comunidades Autónomas. Y no puede replicarse en contra que la competencia del Estado podría quedar amparada en el art. 149.1.13 C.E., pues, aparte de que la disposición discurre por otros caminos que nada, o muy poco, tienen que ver con las bases, la planificación o la ordenación de la actividad económica, hay que hacer hincapié que ante la unidad económica y de mercado que supone la Comunidad Económica Europea, el que la red ferroviaria española tenga un ancho distinto que la europea no representa ningún problema ni obstáculo de naturaleza económica, y ello hasta el extremo de que en el Plan de Transporte Ferroviario se han previsto unas inversiones de muy considerable cuantía para la mejora y expansión de nuestra actual red de vía ancha, y ninguna para acomodarla al ancho internacional, lo que sería explicable si realmente estas cuestiones tuvieran una verdadera incidencia en la economía que reclamasen el establecimiento de reglas homogéneas.

s) Art. 155. la Red Nacional Integrada de transporte ferroviario: El apartado 1 del precepto define las líneas ferroviarias de competencia del Estado tomando unas coordenadas totalmente extrañas al art. 149.1.21 C.E. y artículos concordantes de los Estatutos de Autonomía, que no guardan ni la más mínima relación con el principio de territorialidad en que se inspiran tales preceptos. Por lo que respecta al apartado 2 ha de ser considerado inconstitucional al no haberse previsto -como hace el propio precepto para las líneas de nueva creación- que cuando los recorridos se hallen íntegramente comprendidos en el territorio de una Comunidad Autónoma, la referida determinación del Gobierno esté subordinada a que medie acuerdo favorable de la Comunidad Autónoma. En cuanto a los párrafos segundo y tercero del apartado 2, relativos a las líneas de nueva construcción, su inconstitucionalidad proviene de la excepción que establece al carácter vinculante de los informes de las Comunidades Autónomas cuando las líneas hayan de transcurrir íntegramente por sus territorios. La expresión «salvo que la incorporación se justifique en intereses superiores constitucionalmente garantizados» recuerda la prosa de la L.O.A.P.A., e incurre en el error de olvidar que todos los intereses superiores constitucionalmente garantizados ya han sido tenidos en cuenta por el constituyente al determinar las competencias del Estado y las que podrían asumir las Comunidades Autónomas en materia ferroviaria, como acertadamente puso de relieve la STC 76/1983. En cualquier caso es inadmisibles que para salvaguardar los citados «intereses generales» se desconozcan, invadan o dejen mutiladas «preventivamente» las competencias de las Comunidades Autónomas.

t) Arts. 157.2 a) y 158.2. Líneas que no han de formar parte de la Red Nacional: Todos los artículos que la L.O.T.T. dedica a las líneas que no han de formar parte de la Red Nacional Integrada son inconstitucionales por haberse dictado con la pretensión de que sean normas de directa aplicación en todo el territorio nacional. Además de este motivo los preceptos impugnados son inconstitucionales por cuanto prevén una típica medida de coordinación y, como ya se ha dicho, el Estado carece de una competencia para la coordinación general.

u) Arts. 187.1 y 188. La Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles: El art. 187.1 es inconstitucional por las razones aducidas respecto de los arts. 175 al 187, y de los arts. 179 y 187. Por lo que respecta al art. 188, al hacer aplicación de las disposiciones de la L.O.T.T. a las demás empresas públicas explotadoras de ferrocarriles, sin excepción alguna, es inconstitucional por exceder de las competencias del Estado del art. 149.1.21 C.E.

v) Disposición adicional primera, apartado 3: Es inconstitucional por los motivos alegados respecto de la misma disposición en el apartado relativo a la impugnación principal de la Ley.

x) Disposición adicional cuarta: En tanto los títulos habilitantes se refieran a transporte de competencia de las Comunidades Autónomas han de ser ellas y no el Estado quienes decidan si ha de percibirse o no una tasa de las personas a cuyo favor estuvieran expedidos; tasa que, además, contrariamente a lo que presupone la disposición impugnada, no puede ser materia de ley ordinaria, sino de ley armonizadora en el caso de que se pretenda crear -como se indica-

«como medida de armonización de las condiciones de competencias de los distintos modos de transporte». En este sentido, la disposición es inconstitucional.

y) Disposición adicional séptima: Si la L.O.T.T. se hubiese limitado a regular los transportes de competencia del Estado nada habría que oponer a esa disposición; pero como esto no es así, es claro que una disposición como la presente que autoriza a un órgano estatal para proceder al desarrollo y ejecución de esta ley entraña una forma de ejercicio de las propias competencias que daña o minorra las ajenas. Además, hay que preguntarse cómo compaginar que haya de ser el Gobierno central el que desarrolle y ejecute la L.O.T.T. con las afirmaciones de su exposición de motivos refiriéndose a la Ley en el sentido de que «sólo se trata de un marco normativo homogéneo, compatible con los desarrollos que las diferentes situaciones territoriales impliquen».

z) Disposiciones transitorias segunda, apartado 5; quinta, apartados 1, 4, 6 y 9; séptima, apartado 4 y décima: Son inconstitucionales por las razones expuestas en el apartado correspondiente de la impugnación principal.

**16.** Por providencia de 10 de noviembre de 1987, el Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.390/87, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra la totalidad de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, excepción hecha de los artículos que han quedado enumerados en el apartado anterior. Asimismo, la Sección acuerda dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 de la LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen convenientes. Por último, se acuerda publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

**17.** Por escrito presentado el 18 de noviembre de 1987, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica al Tribunal Constitucional que, aun cuando el Congreso no se personará en el procedimiento, ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

Por escrito presentado el 18 de noviembre de 1987, el Abogado del Estado pone de manifiesto que, a su entender, se dan entre este recurso y los numerados 1.391, 1.392 y 1.393/87, las circunstancias que prevé el art. 83 LOTC para decretar su acumulación que por ello solicita.

**18.** En el «Boletín Oficial del Estado» del 21 de noviembre de 1987 se publicó la incoación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.390/87, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la totalidad de la Ley 16/1987, y subsidiariamente contra determinados preceptos de la misma.

**19.** Por escrito presentado el 2 de diciembre de 1987, el Presidente del Senado ruega que se tenga por personada a esta Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

**20.** Por escrito presentado en el Registro del Tribunal Constitucional el 30 de octubre de 1987, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 3, apartado 1 b) y d); 5; 13; 14.1 y 2; 16.1 y 20 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. El Abogado de la Generalidad de Cataluña fundamenta su recurso de inconstitucionalidad en las siguientes alegaciones.

a) Hay que destacar en primer lugar que la Ley Orgánica 5/1987 vino a completar la regulación de los transportes terrestres efectuada por la Ley ordinaria 16/1987. Por ello, todo lo que se dijo en el recurso de inconstitucionalidad contra esta última debe reiterarse ahora en el presente recurso.

La delegación de funciones que efectúa la ley no sólo no es lo generosa que a primera vista podría pensarse, sino que, además, lejos de clarificar jurídicamente el panorama lo ensombrece. En efecto, el Estado se ha reservado la facultad de seguir interviniendo prácticamente en todos los asuntos, lo que demuestra un gran recelo respecto a la capacidad de gestión de las Comunidades Autónomas. Ligado a esta suspicacia, el Estado se ha reservado un control parlamentario, aparte del previsto para las competencias delegadas por el art. 153 b) C.E., a ejercer por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, consistente en la posibilidad de suspender los actos y acuerdos que dicten las Comunidades Autónomas en el ejercicio de funciones delegadas. Ese control, además de ser inconstitucional por los motivos que se concretarán más adelante, no ayuda a clarificar jurídicamente la cuestión. Por último, las

normas generales de delegación, especialmente las contenidas en los apartados 1 y 2 del art. 14, son realmente anfibológicas. Así, por un lado, el apartado 1 del citado artículo emplea un lenguaje ambiguo al decir que «como facultad accesoria» de las anteriormente reseñadas, el Estado delega en las Comunidades Autónomas la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladores de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas». Esta expresión deja realmente en el aire la delegación que se dice conferir con carácter general y que, de paso, introduce auténticas dudas sobre la legitimidad de la fórmula empleada que se resume no en delegar, sino en autorizar para que en el futuro otras normas, incluso, no provistas del rango de ley, deleguen a las Comunidades dicha ejecución y desarrollo de las normas estatales. Por otro lado, lo dispuesto en este apartado se deja sin virtualidad por lo establecido en el apartado 2 del propio artículo, toda vez que si la potestad normativa de las Comunidades Autónomas «habrá de ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste», se nos dirá adónde han ido a parar tales competencias normativas. Si a todo lo anterior se une que la Ley Orgánica de delegación complementa a otra, la L.O.T.T., que trata de implantar un sistema común de transporte radicalmente opuesto a los esquemas que articulan el reparto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por ferrocarril, y que, además, en algunos casos se delega a las Comunidades Autónomas la intervención en asuntos que ya son de su exclusiva competencia, se comprenderá que resulta absolutamente fundada la pretensión de declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que son objeto del presente recurso.

b) Artículos 2 y 3, apartado 1 b) y d). Delegación de facultades en materia de transportes públicos regulares: Hablar de «servicios parciales que se exploten con calendario y, en su caso, horario propio, íntegramente comprendidos en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma», y sostener que estos servicios, a su vez, quedan comprendidos en las líneas regulares de transportes supracomunitarios, para de esta manera justificar que el Poder central asuma competencias sobre los mismos, equivale, pura y simplemente, a defraudar los mandatos de la Constitución. Además, podría defenderse la existencia de «servicios parciales supracomunitarios», comprendidos en líneas regulares de transporte que transcurran por el territorio de una sola Comunidad Autónoma, cuando la práctica totalidad del tráfico discorra por el interior del territorio de la Comunidad y aquellos servicios tengan un carácter puramente accesorio o residual del servicio matriz intracomunitario. Pues bien, en este último supuesto, la Ley orgánica niega la competencia de las Comunidades Autónomas sobre tales servicios parciales (art. 4), mientras que en el art. 2 se la reconoce al Estado. Es, pues, evidente la incongruencia.

En cuanto al art. 3, que se refiere a las actuaciones que por su naturaleza deban ser realizadas con carácter local la ley no aclara cuáles sean esas actuaciones, pero no cabe otra alternativa que concluir que dichas actuaciones no son otras que aquéllas que guarden conexión con servicios o tráfico que hayan de transcurrir íntegramente por el territorio de una Comunidad (hijuelas o prolongaciones), o que por la vía de las unificaciones o fusiones supongan el pase de determinadas líneas o servicios a la competencia del Estado. Así, pues, bajo la aparente inocuidad del precepto late un serio problema de fondo por cuanto que, definidas en la L.O.T.T. las ampliaciones o hijuelas «como meros apéndices del servicio principal que deban prestarse en unidad de explotación con éste, o cuando carezcan de entidad propia para una explotación económicamente independiente», legitimar su viabilidad en un caso como el que se examina sería tanto como introducir un nuevo criterio competencial no previsto en la Constitución -el de que lo accesorio siga a lo principal- para decidir sobre la titularidad de la competencia de modo diferente a como lo ha hecho el constituyente. Ello no significa que no puedan autorizarse hijuelas y prolongaciones de las líneas estatales cuando estén comprendidas íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas, sino que si se presenta este supuesto las autoridades estatales, en lugar de afincarse en la titularidad de una competencia que no poseen y de delegar territorialmente determinadas funciones que ya corresponden a las Comunidades Autónomas, lo que han de hacer es buscar la colaboración de la Comunidad Autónoma afectada -que no puede ser negada- para que por este camino -el único constitucionalmente viable- dicha Comunidad también participe en la toma de la correspondiente decisión. Y lo mismo cabría decir en la hipótesis de las fusiones o unificaciones cuando una de las líneas o servicios a fusionar o unificar esté íntegramente comprendida en el ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma, ya que ni la maximización de la eficacia, ni la acción conjunta, ni la unidad de explotación ni, en fin, la unidad de empresa crean competencia alguna para el Estado.

c) Art. 5. Delegación de facultades en materia de transportes públicos discrecionales: Nada tendría que objetarse a este precepto si se hubiese limitado en su totalidad a los transportes públicos discrecionales de competencia del Estado, pero ello no ha sido así, sino que a través

de lo dispuesto en la letra d) del art. 5 se llega al resultado de que en los transportes discrecionales de competencia del Estado el legislador central ha considerado también incluidos «los tráficos de corto recorrido que se efectúen íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma»; lo que no sólo es radicalmente inconstitucional, sino que a la postre alcanza una gravedad inusitada en el transporte de mercancías, habida cuenta de que el mismo no pierde su carácter de discrecional aunque se efectúe con reiteración de horario, calendario e itinerario.

d) Art. 13. Delegación de facultades en relación con la capacitación profesional para el transporte y las actividades auxiliares y complementarias del mismo: Si la profesión de transportista no es una de las profesiones tituladas a que se refiere el art. 149.1.30 C.E.; si en dicha profesión no hay ningún contenido esencial que pueda justificar una intervención del Estado de acuerdo con el artículo 149.1.1 C.E.; y si, en fin, no hay ninguna base constitucional ni lógica que autorice a distinguir y separar en materia de transporte el acceso a la profesión y la regulación propiamente dicha de la misma, resulta que la materia de que se trata es una de aquellas en las que pueden coexistir dos intervenciones, estatal una, y autonómica la otra, con la misma amplitud y contenido. Siendo ello así es obvio que el precepto ha de ser tachado de inconstitucional en la medida en que, por delegar a las Comunidades Autónomas unas competencias que ya poseen por derecho propio, está desconociendo o negando tales competencias.

e) Arts. 14.1 y 2, 16.1 y 20. Normas generales de delegación: Estos preceptos son inconstitucionales por contravenir el art. 9.3 C.E. que, como es sabido, proclama los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Que ello es así se comprueba con sólo tener en cuenta, por una parte, que son disposiciones manifiestamente contradictorias entre sí y, por otra, que se trata de normas verdaderamente antifibológicas y, por ello, incompatibles con la «suma certeza que es inherente a la seguridad jurídica». Además el legislador, en su afán de condicionar y excepcionar el alcance de las facultades delegadas en lo que concierne a la producción normativa, termina por infringir el art. 150.2 C.E., puesto que la lectura del art. 14.1 de la ley evidencia que quien en realidad decidirá sobre si las Comunidades Autónomas podrán ejercer o no la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas Estatales será una ley ordinaria, y aún puede que un Reglamento, y no una ley orgánica como exige el art. 150.2 C.E. Y es que, a fin de cuentas, este precepto constitucional no se refiere a las delegaciones en potencia, o sea, a las meras habilitaciones de potestades para delegar, como al parecer ha creído el legislador estatal, sino a las delegaciones reales y verdaderas, es decir, aquéllas que confieran poderes efectivos a las Comunidades Autónomas. Por ello el art. 20 de esta ley es inconstitucional toda vez que el art. 153 b) sólo circunscribe al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el control de las funciones delegadas a las Comunidades Autónomas, cuya forma de ejercicio es lo que debe prever la ley de delegación a tenor del art. 150.2 C.E., pero sin derogar aquella previsión fundamental. Sin perjuicio de lo anterior, la modalidad de control diseñada en el precepto es degradante para las Comunidades Autónomas al colocarlas en una situación de supeditación respecto al Ministro de Transporte, Turismo y Comunicaciones y liquidar sus posiciones ejecutivas autónomas.

En virtud de todo lo expuesto el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicita que se estime su recurso declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados.

Por otrosí, solicita la acumulación del presente recurso al interpuesto por el mismo órgano contra la Ley 15/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

**21.** Por providencia de 10 de noviembre de 1987, la Sección acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los transportes por carretera y por cable; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 de la LOTC, al Congreso, al Senado y al Gobierno, por plazo de quince días, para que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen pertinentes; oír al Abogado del Estado para que en el mismo plazo exponga lo que estime procedente acerca de la acumulación solicitada por el recurrente, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

**22.** El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito presentado el 18 de noviembre de 1987, comunica al Tribunal Constitucional que, aun cuando el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

**23.** Por escrito presentado el 18 de noviembre de 1987, el Abogado del Estado pone de manifiesto que entre el presente recurso y el numerado 1.390/87 concurren las circunstancias prevenidas en el art. 88 LOTC, por lo cual solicita que se acumulen.

**24.** En el «Boletín Oficial del Estado» de 20 de noviembre de 1987, se publicó la incoación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.391/87, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio.

**25.** Por escrito presentado el 2 de diciembre de 1987, el Presidente del Senado ruega al Tribunal que tenga por personada a esta Cámara en el procedimiento, y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC.

**26.** Por escrito presentado en el registro del Tribunal Constitucional el 30 de octubre de 1987, el Parlamento de Cataluña interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 14, 26, 36.5, 42.2, 47.1, 52.1 c), 59 d), 71.2, 83, 95.2, 149.8 y 155.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en las siguientes alegaciones:

La Ley 16/1987 pretende establecer una ordenación general del transporte terrestre. No sólo regula todas las modalidades del transporte terrestre sino que, amparándose en el principio de supletoriedad establece una regulación de alcance general que incluye a los transportes de competencia autonómica y local. La Ley 16/1987 no establece, pues, la regulación material del transporte terrestre en el ámbito de las competencias del Estado, sino una ordenación global de los mismos, y esto, en tanto en cuanto lesione las competencias que la Constitución y el Estatuto de Autonomía atribuyen a la Generalidad habrá de reputarse inconstitucional. Ello explica el contenido del art. 2 de dicha ley.

En abstracto nada hay que objetar a una solución como la que aporta el art. 2, que permite cerrar un sistema normativo unitario evitando la existencia de vacíos, a la vez que formalmente respeta la distribución constitucional y estatutaria de competencias puesto que, en el supuesto de que una Comunidad Autónoma, competente en la materia, promulgue su propia regulación del transporte terrestre, el juego combinado de los principios de competencia y supletoriedad asegurará la aplicación de segundo grado o supletorio de las disposiciones estatales. Sin embargo, la formulación del art. 2 por su excesiva vaguedad e imprecisión dificulta formar un juicio sobre su adecuación o no al marco constitucional y estatutario. En efecto, la Ley tan sólo se pronuncia expresamente sobre el carácter principal o supletorio de sus disposiciones en relación a las contenidas en el Capítulo Séptimo, del Título II y en los Capítulos Segundo y Quinto del Título IV, respecto de las cuales precisa que tendrán una aplicación supletoria en aquellas Comunidades Autónomas que tengan un Derecho propio aplicable por haber ejercido las competencias que en materia de transporte les atribuye su respectivo Estatuto. Sin embargo, en lo que concierne a las demás disposiciones de la Ley, su art. 2 tan sólo proclama que serán de aplicación directa a los transportes de competencia estatal, y que, respecto de los de competencia autonómica y local, su aplicación será directa o supletoria «según resulte procedente de conformidad con el ordenamiento constitucional, estatutario y legal». Así, bajo la apariencia de un escrupuloso respeto a los preceptos constitucionales y estatutarios, el legislador central renuncia a autodefinir su propia competencia, así como a concretar expresamente qué disposiciones de la ley tienen vocación de Derecho supletorio y cuáles, al contrario, deben de ser de aplicación directa o primaria en todo el territorio del Estado. Con tal proceder, deja en manos del aplicador de la ley el verificar el alcance de las competencias estatales y autonómicas, y decidir cuándo debe atenerse a lo que establece la ley estatal y cuando a lo que disponga, en su caso, la ley autonómica.

Sea como fuere, la cláusula polivalente del art. 2 de la Ley, al menos formalmente, salva la posible inconstitucionalidad de aquellos preceptos contenidos en la misma, que, sin ella, invadirían las competencias en materia de transporte de las Comunidades Autónomas que las tuviesen, y ello porque permite considerar cualquier precepto de la Ley 6/1987 como supletorio del Derecho autonómico, salvando así su posible inconstitucionalidad, puesto que la afectación de las competencias autonómicas tan sólo puede producirse en tanto en cuanto la norma estatal haya de ser aplicada como Derecho principal. Sin embargo, en determinados casos es posible deducir el carácter principal de algunos preceptos de la Ley 16/1987 que, en opinión del recurrente, invaden las materias reservadas a la Generalidad de Cataluña. A veces, el carácter principal se deduce del propio texto de algunos preceptos que, al asignar funciones normativas a órganos estatales, no son, en consecuencia, susceptibles de ser considerados como meramente supletorios del Derecho autonómico. En otros casos, el carácter principal se deduce

de la relación de los preceptos de la Ley 16/1987 con la Ley Orgánica 5/1987.

Por lo que respecta a la distribución constitucional y estatutaria de competencias en materia de transportes terrestres, la representación del Parlamento de Cataluña alega, entre otras cosas, que interesa dejar constancia de que, mientras en relación a otras materias, el constituyente ha recurrido al concepto o criterio de «lo básico», en lo que concierne a los transportes terrestres ha renunciado a efectuar un apoderamiento general en favor del Estado y ha acudido al principio de la territorialidad. No se olvide, sin embargo, que en una materia que, como ésta, tiene una innegable trascendencia en el campo económico e incluso estratégico, ha de considerarse también la incidencia de otros títulos de intervención estatal, como son, por ejemplo, los relativos a la legislación mercantil, a las obligaciones contractuales, a la coordinación de la planificación general de la actividad económica, al procedimiento administrativo común en la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, al tráfico y circulación de vehículos de motor, al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Entrando en el análisis de los preceptos impugnados la representación del Parlamento de Cataluña hace las siguientes alegaciones:

a) Art. 6.: Este precepto atribuye al Gobierno del Estado la competencia para, por un lado, fijar los objetivos de la política general de transporte y, por otro, asegurar la coordinación de los distintos transportes terrestres entre sí. Nada hay que objetar a la corrección constitucional de esta última atribución, puesto que la misma se limita al ámbito de competencia estatal; sin embargo tal limitación no alcanza a la primera de las atribuciones realizadas, por lo que cabe deducir que la norma faculta al Gobierno estatal para establecer una política general del transporte con trascendencia en todo el territorio del Estado. Se pretende justificar esta atribución en el art. 97 C.E., olvidando que dicho precepto no tiene como función atribuir competencias al Estado, sino configurar las facultades y funciones del Ejecutivo estatal como tal, en contraposición a los demás poderes públicos estatales. Por otra parte, el art. 149.1 C.E. no otorga al Estado competencia genérica alguna en el transporte terrestre, sino que, basándose en el principio de territorialidad, le atribuye tan sólo una competencia exclusiva sobre transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Por tanto, el art. 6 de la Ley 16/1987, en tanto en cuanto atribuye al Gobierno estatal competencias para dictar una política general de transportes que afecte a todo tipo de transportes terrestres y no exclusivamente a los de competencia estatal, ha de reputarse inconstitucional.

b) Arts. 14, 26 y 71.2: Salvo en lo que respecta a la defensa y, aunque no exclusivamente, al orden público, la atribución al Gobierno central de las funciones a las que estos artículos se refieren no puede justificarse en ningún título de intervención estatal constitucionalmente reconocido. Por ello, y dado que no existe ninguna competencia estatal genérica en materia de transporte terrestre, lo dispuesto en el art. 14, en tanto en cuanto no afecta exclusivamente a los transportes de competencia estatal, es inconstitucional. Por las mismas razones lo es el art. 26, que tampoco limita el alcance de las facultades que otorga el Gobierno a los transportes de competencia estatal, ni legitima su intervención sobre los transportes de competencia autonómica invocando exclusivamente motivos de defensa o política económica, sino que, por el contrario, se inclina por un enunciado genérico sin limitaciones que, sin duda, resulta contrario a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. El mismo razonamiento ha de expresarse en relación con el art. 71.2 de la Ley 16/1987, que asigna al Gobierno la apreciación de las circunstancias que pueden comportar la gestión pública directa de un servicio de transporte público regular de viajeros de uso general, sin limitar la facultad de tomar decisiones administrativas, exclusivamente en relación a los transportes de competencia estatal, ni invocar ningún título estatal que pueda justificar su extensión a los transportes de competencia autonómica.

c) Arts. 42.2, 47.1 y 52.1 c): El legislador estatal confunde, sin duda, los títulos administrativos que habilitan para el transporte, con los títulos académicos y profesionales, objeto de la reserva estatal del art. 149.1.30 C.E. y, en consecuencia, considera que el título competencial específico -art. 149.1.30- prevalece sobre el genérico, en este caso, el transporte terrestre -art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña-. Sin embargo, el título administrativo previsto en la Ley 16/1987, que habilita para el ejercicio del transporte, no puede considerarse «título académico o profesional», pues se trata de simples licencias o autorizaciones administrativas y no de títulos acreditativos de unos determinados estudios o conocimientos. La propia Ley estatal parece reconocer esa diferencia cuando no les confiere carácter personalísimo, previendo la posibilidad de su otorgamiento condicionado o de su transmisión, o contempla que puedan concederse también a personas jurídicas. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 42/1981, 42/1986 y 82/1986) corrobora que las licencias de calidad no son títulos académicos o profesionales. Así, pues, la competencia para regular las condiciones para el ejercicio del

transporte no está atribuida en exclusiva al Estado, sino que, al tratarse de una materia conexas a la actividad del transporte, ha de regirse por las mismas reglas de competencia que disciplinan la actividad principal. Así, el Estado determinará las condiciones necesarias para ejercer el transporte de competencia estatal; mientras que la Generalidad de Cataluña las determinará en relación con los transportes de su competencia.

e) Arts. 59 d), 83, 36.5 y 95.2: La ley en estos artículos regula el Comité Nacional del Transporte por carretera, al que atribuye una serie de funciones que pueden infringir el orden de distribución de competencias. El art. 59 d) le otorga competencia para promover y colaborar con la Administración en la creación de Centros de información y distribución de cargas y Estaciones de transporte por carretera. Estas dos actividades auxiliares del transporte son de indudable competencia autonómica, razón por la cual no es constitucionalmente correcto apoderar a una entidad de creación estatal para realizar una actividad incluida en el ámbito de las competencias autonómicas. Por su parte, el art. 83, refiriéndose genéricamente a la Administración, y por tanto, también a la autonómica, exige que el citado Comité emita un informe con carácter previo al rescate de concesiones. El art. 95.2 lo establece en el caso de revocación o condicionamiento de autorizaciones de transporte público discrecional. Ambos preceptos infringen las competencias autonómicas por cuanto interfieren en el ejercicio de una competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña. Por la misma razón deben también considerarse inconstitucionales las análogas atribuciones que a dicho Consejo realiza el art. 36.5 de la ley.

f) Art. 149.8: Dado que la tasa se refiere a un servicio, esencialmente de documentación, que corresponde prestar a las diversas Administraciones competentes en el sector de los transportes, es a éstas a quienes corresponde establecer y percibir el rendimiento de la tasa y no únicamente al órgano estatal.

g) Art. 155.2: Nada hay que objetar al principio general que respeta las reglas constitucionales al exigir no sólo un mero informe previo de la Comunidad Autónoma afectada, sino el acuerdo favorable de ésta a la decisión adoptada por el Gobierno. Sin embargo, la excepción a dicho principio no parece constitucionalmente correcta puesto que no se precisan cuáles son «esos intereses superiores constitucionalmente garantizados» que puedan avalar una decisión unilateral del Gobierno en una materia de competencia autonómica. El primer párrafo del art. 155.2 atribuye al Gobierno la determinación de la Red Nacional Integrada en lo referente a las líneas ya existentes, exigiendo tan sólo un previo informe de las Comunidades Autónomas afectadas. Dado que dicha Red, como se desprende del art. 155.1, puede integrar líneas que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma y que, por tanto, son de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma, la integración en la Red Nacional Integrada, para respetar la distribución constitucional de competencias, tan sólo puede ser fruto de un acuerdo con la Comunidad Autónoma afectada, por lo que resulta también inconstitucional lo previsto en el art. 155.2, segundo párrafo. Es decir, el tratamiento diferenciado de las líneas ya existentes respecto de las de nueva creación no encuentra respaldo constitucional.

Por todo lo expuesto la representación del Parlamento de Cataluña solicita que se declare la nulidad de los preceptos impugnados.

**27.** Por providencia de 10 de noviembre de 1987 la Sección acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 16/1987; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 de la LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen pertinentes; asimismo la Sección acuerda publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

**28.** Por escrito presentado el 18 de noviembre de 1987, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica al Tribunal Constitucional que, aun cuando el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

**29.** Por escrito presentado el 18 de noviembre de 1987, el Abogado del Estado se persona en el recurso y solicita que se acumule al numerado 1.390/87.

**30.** En el «Boletín Oficial del Estado» de 21 de noviembre de 1987 se publicó la incoación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.392/87, promovido por el Parlamento de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 16/1987.

**31.** Por escrito presentado el 2 de diciembre de 1987, el Presidente del Senado solicita al

Tribunal que tenga por personada a esta Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

**32.** Por escrito presentado en el registro del Tribunal Constitucional el 30 de octubre de 1987, el Presidente del Parlamento de Cataluña interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 3.3 y 13 de la Ley Orgánica 5/1987, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los Transportes por Carretera y por Cable.

Según la representación del Parlamento de Cataluña, el art. 13 de la Ley Orgánica 5/1987 infringe el orden constitucional, puesto que el Estado, al delegar competencias administrativas relativas a la adquisición, acreditación y control de la capacitación profesional para el ejercicio del transporte, sin concretar que las mismas tan sólo afectan a los transportes de competencia estatal, vulnera el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que tal delegación presupone la negación de una competencia autonómica y, consiguientemente, delega competencias que no le corresponden, pues vienen atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas.

La previsión del art. 2, relativa a los «servicios parciales... que se encuentren íntegramente comprendidos en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma» es manifiestamente inconstitucional. Se trata de transportes que por estar íntegramente comprendidos en el territorio de la Comunidad Autónoma son de su competencia; por consiguiente, la delegación ha de considerarse inconstitucional por tratarse de materias ajenas a la competencia del Estado. Lo mismo debe decirse en relación con el art. 3.3 que delega a las Comunidades Autónomas funciones en materia de servicios regulares de viajeros de uso especial, cuando los Centros de actividad que motivan su creación se hallan en territorio autonómico, sin hacer salvedad alguna respecto de los servicios que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, que son de competencia autonómica.

Por lo expuesto, el representante del Parlamento de Cataluña solicita que se declare la nulidad de los artículos impugnados.

**33.** Por providencia de 10 de noviembre de 1987, la Sección acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña contra los arts. 2, 3.3 y 13 de la Ley Orgánica 5/1987; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 de la LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

**34.** Por escrito de 18 de noviembre de 1987, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica que, aun cuando el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

**35.** Por escrito de 18 de noviembre de 1987, el Abogado del Estado se persona en nombre del Gobierno y solicita la acumulación del recurso al numerado 1390/1987.

**36.** Por providencia de 23 de noviembre de 1987, la Sección acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado, y dar traslado a los promoventes de los recursos 1.391 y 1.392/87 para que, en el plazo de diez días, expongan lo que estimen procedente acerca de la acumulación.

**37.** Por escrito de 2 de diciembre de 1987, el Presidente del Senado comunica que tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración, a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

**38.** En el «Boletín Oficial del Estado» de 20 de noviembre de 1987 se publicó la incoación del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.393/87, promovido por el Parlamento de Cataluña contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio.

**39.** Por Auto de 14 de enero de 1988, el Pleno del Tribunal acuerda acumular los recursos núms. 1.391, 1.392 y 1.393 de 1987 al registrado con el núm. 1.390/87, y conceder un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado para que en relación a dichos recursos de inconstitucionalidad presente las alegaciones que estime oportunas.

**40.** En su escrito de 2 de febrero de 1988, el Abogado del Estado solicita que se dicte Sentencia declarando que los preceptos de las Leyes 17/1987 y 5/1987 que han sido recurridos no son contrarios a la Constitución.

A) Dentro del apartado relativo a las consideraciones preliminares, el Abogado del Estado llama en primer lugar la atención sobre el modo de redactar la demanda de inconstitucionalidad del recurso 1.390/87, que considera inaceptable. Como pretensión principal se pide la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de la L.O.T.T. (salvo cierto número de preceptos), pero no se razona esta pretensión como se debe, es decir, examinando la Ley artículo por artículo (o al menos en grupos homogéneos de artículos), analizando el concreto contenido de cada precepto y argumentando su inconstitucionalidad. La demanda es, en suma, manifiestamente defectuosa en cuanto a su pretensión principal por violar la carga de fundamentación y precisión que resulta de los arts. 33 y 85.1 LOTC, e impedir así la adecuada defensa de esta parte. Por ello debe desestimarse la pretensión principal de inconstitucionalidad deducida en el recurso 1.390/87, que queda así limitado a la pretensión subsidiaria.

Por lo que se refiere a los títulos de competencia estatal y catalana en materia de transportes terrestres, los enunciados constitucionales que han de tenerse en cuenta son, en primer lugar, los contenidos en los arts. 148.1.5 C.E. y 149.1.21 C.E. El art. 148.1.15 reserva a las Comunidades Autónomas la competencia sobre ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. El art. 149.1.21 C.E. reserva al Estado la competencia exclusiva sobre «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma». Por lo que respecta a los títulos de competencia de la Generalidad de Cataluña, hay que tener en cuenta los arts. 9.15 y 11.9 de su Estatuto de Autonomía, enunciados estatutarios que ofrecen varias posibilidades de interpretación.

La interpretación de estos preceptos estatutarios más acorde con la Constitución, y más idónea para producir el resultado armónico que postula la STC 26/1987, es la siguiente: según la jurisprudencia constitucional establecida en materia de transportes terrestres, la competencia exclusiva de la Generalidad catalana a que se refiere el art. 9.15 de su Estatuto queda definida por lo determinado en el art. 148.1.5 C.E. Más exactamente, con el art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña la Generalidad asume toda la competencia sobre la materia del art. 148.1.5 C.E. De acuerdo con la STC 53/1984, la competencia del art. 11.9 del Estatuto de Autonomía va más allá del art. 148.1.5 C.E., y atribuye un poder de intervención sobre servicios de ámbito regional o intracomunitario, e incluso si salen del territorio de la Comunidad Autónoma; pero, en cambio, no alcanza a los servicios concebidos como de ámbito nacional, aunque éstos comprendan trayectos con origen y destino dentro de la Comunidad Autónoma. Por lo que respecta a la referencia que el art. 11.9 del Estatuto de Autonomía hace a la facultad con que cuenta el Estado de reservarse la ejecución directa, el Abogado del Estado estima que el principio dispositivo permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias con carácter condicional, eventual, revocable o debilitado. La competencia del art. 11.9 es una competencia dejada al arbitrio o disposición del Estado, al que le es lícito reservarse la ejecución directa y dejar sin ella a la Comunidad Autónoma. El órgano estatal al que normalmente ha de corresponder la decisión sobre la competencia ejecutiva del art. 11.9 son las Cortes Generales y, precisamente, al legislar en materia de ordenación del transporte. Las demandas de los recursos de inconstitucionalidad se refieren con frecuencia al Real Decreto 2.115/1978. Considera el Abogado del Estado que de las SSTC 25/1983, 53/1984 y 9/1985 se desprende que, si tal vez no debe entenderse producida la extinción *ope iuris* de las delegaciones preautonómicas en materias o funciones sobre las que las Comunidades Autónomas no han asumido competencias en los Estatutos, no es menos cierto que tales competencias no son propias de la Comunidad Autónoma, sino que pertenecen al Estado, y la Comunidad Autónoma no las ejerce más que en los términos y condiciones con que les fueron delegadas. Es evidente también que estas competencias ultraestatutarias que fueron delegadas en época preautonómica no gozan de la garantía inherente a la rigidez de los Estatutos, sino que quedan a disposición del legislador estatal, que podrá confirmarlas o ampliarlas mediante la Ley Orgánica prevista en el art. 150.2 C.E.

B) Entrando en el análisis de los preceptos impugnados, comienza el Abogado del Estado por dar réplica a las demandas de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 3 [apartado 1, letras b) y d), y apartado 3], 5, 13, 14 (apartados 1 y 2), 16.1 y 20 de la Ley Orgánica 5/1987, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

La Ley Orgánica 5/1987 es una ley de delegación que tiene por objeto competencias estatales, quedando fuera de ella, por tanto, las funciones ya transferidas a la Comunidad Autónoma de conformidad con lo previsto en sus Estatutos. Pretende lograr un resultado final que es el de equiparar a todas las Comunidades Autónomas en el nivel de competencia a que se refieren los arts. 2 a 13; tratando, pues, de homogeneizar el nivel de las facultades de las diecisiete

Comunidades Autónomas en determinadas submaterias de la materia «transportes terrestres y por cable». Esta idea de conjunto es compartida por todas las Comunidades Autónomas excepto por Cataluña.

La idea matriz de la Ley responde al modelo de federalismo de ejecución. Se trata de que el ciudadano -el transportista- no sufra los inconvenientes de una doble o plural intervención administrativa, generadora de artificiales barreras burocráticas que pudieran dañar la eficacia del sistema nacional de transporte y aún de toda la economía. Para evitarlo, se trata de lograr en lo posible una regulación uniforme de los transportes, mediante la libre y voluntaria renuncia de las Comunidades Autónomas a ejercitar sus potestades legislativas respecto a los transportes de su competencia o, al menos, a que este ejercicio no altere en puntos significativos la ordenación plasmada en la L.O.T.T. La «ventanilla única» no es más que una forma de expresar el principal beneficio que el ciudadano recibiría de esta idea general: No soportar dieciocho legislaciones aplicadas por dieciocho Administraciones, sino una sola legislación que le aplicará, en casi todos los casos, una misma Administración (la autonómica).

a) Art. 2: Este artículo delega ciertas facultades relativas a servicios parciales «comprendidos en líneas regulares interiores de viajeros cuyo itinerario discorra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma». Para la decisión del punto planteado es capital considerar a qué se debe otorgar mayor relevancia, si a la línea (es decir, a la explotación de todos los servicios que puedan prestarse en un itinerario global objeto de concesión) o a los tráficos (diversas prestaciones de transportes posibles entre dos puntos de la línea). Es claro que una interpretación a base de «naciones intrínsecas a la propia Constitución» (STC 35/1982) obliga a otorgar relevancia al carácter intracomunitario de la línea. La competencia exclusiva del art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no alcanza a transportes regulares de viajeros desarrollados en carreteras cuyo itinerario excede de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma. El art. 148.1.5 C.E. se refiere al itinerario «desarrollado» como un todo, y no consiente aplicar esta noción a las partes o fragmentos intracomunitarios de un único itinerario. De admitirse la tesis de los órganos recurrentes, resultaría que los vehículos adscritos a líneas intracomunitarias no podrían continuar realizando muchas de sus actuales paradas intermedias nacidas de la prestación de servicios parciales, y que los referidos tráficos secundarios intracomunitarios habrían de ser desglosados para convertirse, en su caso, en objeto de explotación a través de otras concesiones otorgadas por las Comunidades Autónomas, conforme a sus propias normas. A una unidad de explotación sucederían, pues, varias. Esta fragmentación de la unidad técnica y económica de explotación podría afectar gravemente a todo el sistema de transportes y al sistema económico general.

b) Art. 3, apartado 1, b) y d) y apartado 3: Los servicios objeto de fusión y las hijuelas a que se refiere el precepto están comprendidos en una línea regular intracomunitaria y, por las razones expuestas al tratar del art. 2, esta circunstancia determina la inclusión del supuesto en la esfera del art. 149.1.21 C.E., y no en la de los arts. 9.15, 11.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Es decir, objeto propio del criterio territorial se considera a la línea regular concebida como un todo -que, desde luego, comprende también sus anejos (hijuelas y prolongaciones)- sin descomponerlas por razón de los trayectos más cortos o más largos, intra o inter comunitarios, que cualifican objetivamente las diversas prestaciones de transporte o tráficos posibles dentro de una única línea. Por lo que se refiere al art. 3.3, la impugnación carece de toda base, pues ha de interpretarse refiriéndose exclusivamente a servicios de transporte regular de viajeros de uso especial que sean competencia del Estado, porque la competencia estatal es supuesto necesario de delegación (STC 53/1984). Por otra parte, como este Tribunal ha reiterado (SSTC 95/1984 y 157/1985), no existe el deber de salvaguardar o hacer reserva expresa de las competencias autonómicas.

c) Art. 5: Por tratarse de autorizaciones con radio de acción intercomunitario nos hallamos claramente fuera de la competencia exclusiva del art. 9.15 del Estatuto de Autonomía. Más discutible es si la facultad delegada podría o no quedar comprendida en el art. 11.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La tesis negativa se funda en dos razones: Primera, la licitud de que el Estado pueda reservarse la facultad ejecutiva a que se refiere el art. 11.9; segunda, la doctrina de la STC 53/1984, tajantemente contraria a que puedan entenderse incluidos en una competencia de idéntico tenor a la del art. 11.9 los tráficos intracomunitarios realizados al amparo de una autorización concedida con carácter intercomunitario, por su efecto fragmentador de la uniformidad tarifaria. Este pernicioso resultado se evita en la delegación mediante las potestades generales de dirección, coordinación y control, que pertenecen al delegante (Capítulo Sexto de la Ley Orgánica 5/1987), y mediante las técnicas específicas previstas en el art. 5.d) (establecimiento general de tarifas máximas y límites generales para tarifas de transporte de viajeros en vehículos de menos de diez plazas).

d) Art. 13: Es obvio que la delegación del art. 13 se refiere a competencias administrativas

estatales que pueden ser tanto normativas, como de pura gestión o ejecución. Las competencias normativas que hayan de entenderse delegadas a las Comunidades Autónomas habrán de respetar, sin embargo, los programas con criterios y reglas generales que establezca el Estado.

Más serio es el problema del alcance de las competencias estatales para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales. Es sabido que la STC 37/1981 reconoció la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas en que se desarrolla el ejercicio de la actividad de transportista. La misma competencia estatal existe respecto a cualquier tipo de actividad empresarial, por lo que también alcanza a los empresarios que desempeñan actividades auxiliares o complementarias del transporte. Con arreglo, pues, al art. 149.1.1 C.E., en relación con el art. 38 C.E., compete al Estado la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad de transportista, o de empresario de actividad auxiliar o complementaria del transporte. Junto a este título existe otro, el del art. 149.1.30 C.E., que se refiere a una actividad normativa, sin diferenciar entre lo básico y lo no básico. Así, el Estado es el exclusivamente competente para regular todas las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Constitucionalmente serán profesiones tituladas todas aquéllas -y sólo aquéllas- para cuyo ejercicio el legislador estatal decida que es necesario un título. La limitación de los títulos profesionales a los académicos superiores carece de base constitucional precisa e introduce una indebida limitación de la libertad del legislador en la creación y acuñación de nuevas profesiones tituladas, es decir, en la apreciación de las nuevas necesidades de titulación profesional que demandan las necesidades sociales. En suma, no hay razón alguna en nociones intrínsecas a la Constitución para imponer al legislador democrático un nexo entre estudios superiores y titulación profesional. Es, por tanto, inútil e injustificado contraponer profesión y actividad empresarial. Constitucionalmente, las actividades empresariales son también contenido posible de la libertad de elección profesional; y nada se opone a que el legislador estatal pueda lícitamente profesionalizar una actividad empresarial o una parte o nivel de ella, reservándola a quienes estén en posesión de ciertos títulos. Estas condiciones profesionales de iniciación y mantenimiento de una actividad empresarial se convierten así en condiciones básicas de su ejercicio «desde el punto de vista de la libertad». Lo que quiere decir que cuando se profesionaliza (con el carácter de profesión titulada) una actividad empresarial concurren dos títulos de competencia estatal, de los que uno (el art. 149.1.1), en relación con el art. 38 C.E., que es el más extenso, incluye al otro (art. 149.1.30 C.E.), más limitado y específico.

e) Arts. 14.1 y 2 y 16.1: No hay contradicción ni anfibología alguna en los arts. 14.1 y 2 y 16.1 de la Ley. La idea que expresan es bien fácil de exponer, esto es, en las materias objeto de delegación el Estado retiene siempre la potestad de dictar normas legales y reglamentarias, pero puede delegar la potestad de dictar normas de desarrollo y ejecución de las estatales. Lo único que al legislador le interesa dejar claro es que esas normas autonómicas delegadas de ejecución y desarrollo deben respetar las normas estatales, los criterios de aplicación establecidos, no normativamente, por el Estado y los resultados del ejercicio de la potestad estatal de planificación y programación. En cuanto a la constitucionalidad de estos tres tipos de sujeción, argumenta el Abogado del Estado que la sujeción de las normas autonómicas a las normas estatales recuerda claramente la relación entre bases estatales y desarrollo autonómico, siendo este tipo de reparto perfectamente adecuado a la técnica constitucional prevista en el art. 150.2 C.E. La sujeción del delegado a la potestad de dirección del delegante es de esencia a la noción de delegación intersubjetiva. Con los criterios de ampliación que, sin carácter normativo ad extra, prevé el art. 14.2, se trata de orientar o dirigir una potestad delegada a la consecución de un resultado que evite preventivamente las posibles disfunciones que toda operación de desconcentración de funciones puede acarrear. La sujeción, en fin, a los productos de la potestad estatal de planificación y programación no es objetada por él órgano recurrente y su constitucionalidad es evidente.

Por lo que se refiere al inciso final del art. 14.1, no hay ningún límite constitucional, en cuya virtud le esté prohibido al legislador supeditar la efectividad de la delegación de ciertas facultades especialmente importantes, (las normativas), a la existencia de una previsión expresa en las normas que regulan sustantivamente la materia, con la que se precise debidamente el ámbito material de la facultad delegada.

f) Art. 20: Este precepto se limita a organizar un tipo de control que acaba en la vía jurisdiccional, ya que al revisar la suspensión dictada por el Ministro se está enjuiciando en realidad si el acto autonómico dictado por delegación vulneró o no las normas y disposiciones estatales. En el primer caso se confirmará la suspensión y se anulará el acto suspendido, y en el segundo se alzarán la suspensión. Desde esta perspectiva, la cuestión de si el art. 20 viola o no

el art. 153 b) C.E. está mal planteada, ya que la suspensión desemboca en vía jurisdiccional y, por tanto, el supuesto es ajeno al art. 153 d) C.E., y debe encuadrarse en los arts. 106.1 y 153 c) C.E., que lo justifican en cuanto a través del recurso jurisdiccional contra la suspensión se controla también el acto o acuerdo de la Comunidad Autónoma. El art. 20 no es inconstitucional porque se ciñe a reservar al Estado una forma de control del ejercicio de las funciones delegadas, para lo que el legislador estatal está habilitado por el art. 150.2 C.E., inciso final. Cuando se trata de funciones estatales ejercidas por delegación, son lícitas las formas o técnicas de control adecuadas para garantizar que el delegante pueda imponer su voluntad en cuanto al modo de ejercer las funciones delegadas y pueda reaccionar contra las desviaciones que se produzcan. Se trata, pues, de un control de legalidad precisa y objetivamente delimitado tanto por referirse a funciones delegadas en materia de transportes terrestres y por cable, minuciosamente especificadas en los arts. 2 a 13 de la Ley, como por determinar exactamente el criterio o parámetro de control: Vulneración de normas y disposiciones estatales.

C) Respecto de los artículos impugnados de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, el Abogado del Estado hace las siguientes alegaciones.

a) Art. 2: Por lo que se refiere a su primer inciso, la noción «transportes y actividades auxiliares y complementarias de los mismos, cuya competencia corresponda a la Administración del Estado» es una noción más estricta que la de «competencias estatales en materia de transportes terrestres y de otras actividades auxiliares y complementarias de los mismos». El mandato de aplicación directa se contrae, pues, a esos transportes que forman una clase más reducida que la de «transportes y actividades sobre las que el Estado posee competencias». Objetivamente no puede tacharse de inconstitucional el primer inciso del párrafo primero del art. 2 L.O.T.T., ni en realidad puede decirse que ninguno de los órganos recurrentes lo haga. Es patente que si se trata de transportes y actividades auxiliares y complementarias en que la Administración competente es la del Estado, ésta habrá de dar aplicación directa a la L.O.T.T. El segundo inciso del párrafo primero tiene un acentuado carácter tautológico. Se refiere a los transportes y actividades sobre los que posean competencias las Comunidades Autónomas o la Administración Local. A esos transportes y actividades les es aplicable la L.O.T.T. «con el carácter supletorio o directo que en cada caso sea procedente, de conformidad con el ordenamiento constitucional, estatutario y legal». Así, pues, el sentido de este precepto es que cuando se trate de transportes y actividades respecto de las que posean competencias las Comunidades Autónomas o la Administración Local, la L.O.T.T. se aplicará directa o subsidiariamente, de acuerdo con lo que resulte del ponderado análisis e interpretación del bloque de constitucionalidad. Es decir, si el precepto de la L.O.T.T. puede ampararse, por ejemplo, en uno de los títulos de competencia del art. 149.1 C.E., se aplicará directa y preferentemente a la norma autonómica; en otro caso, y si la norma autonómica ha sido dictada válidamente, la L.O.T.T. se aplicará supletoriamente. Obviamente, las tautologías podrán merecer censuras por poco esclarecedoras, superfluas o inadecuadas, pero no pueden dar base a una declaración de inconstitucionalidad.

En cuanto a la declaración de supletoriedad del párrafo segundo del art. 2 L.O.T.T., ninguno de los órganos recurrentes muestra realmente disconformidad con ella. Baste recordar que la STC 179/1985 declara «intracomunitarios» a los transportes urbanos. Los Centros de contratación de cargas están mencionados expresamente en muchos Estatutos; las Estaciones de transporte por carretera de viajeros y mercancías quedan en parte incluidas en las Terminales de carga; y en lo demás el legislador de la L.O.T.T. parece haberlas considerado comprendidas en las competencias exclusivas de transporte de las Comunidades Autónomas.

La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas no prohíbe al legislador estatal dictar cuerpos legislativos orgánicos y completos. Es justamente todo lo contrario, el reconocimiento de una limitada potestad legislativa autonómica hace surgir un verdadero deber constitucional del Estado de evitar el riesgo de incompleción que puede nacer no sólo de la inactividad del legislador autonómico, sino del carácter materialmente tasado de su competencia para la creación de normas jurídicas. El valor supletorio general reconocido al Derecho estatal por el art. 149.1.3 C.E. equivale a la atribución al legislador estatal de una competencia legislativa universal o sin limitación materia *ratione*, congruente con la posición constitucional de las Cortes Generales. Carece totalmente de base constitucional, en consecuencia, la pretensión de constreñir la creación estatal de Derecho supletorio a los supuestos y ejercicio de una de las competencias enumeradas en el art. 149.1 C.E., y sería contradictorio con el carácter general (en el sentido de independiente de la materia) de la función supletoria del Derecho estatal.

Las dos últimas razones invocadas por el Abogado de la Generalidad son, según el Abogado del Estado, contrarias entre sí: Por un lado, se acusa al precepto de reformular la cláusula constitucional de supletoriedad, y, por otro, se le censura por vulnerar la seguridad jurídica, por

cuanto delega ilícitamente en el operador jurídico el juicio sobre el carácter directo o supletorio de cada norma de la L.O.T.T. La alusión al bloque de constitucionalidad puede ser superflua e incluso desaconsejable, pero no es inconstitucional. Se trata de un mero recordatorio que no incide ilegítimamente en el sistema constitucional de distribución de competencias. El otro reproche no puede ser más injusto. El padecimiento de la inseguridad jurídica que se denuncia no es tal, sino fruto natural y querido de la suma complejidad de nuestro actual sistema de fuentes. Máxime cuando, tras la STC 76/1983, le quedó vedada al legislador la interpretación e integración de las normas constitucionales de distribución de competencias. Por ello, una fórmula como la del art. 2 L.O.T.T. constituye una cláusula de salvaguardia contra la declaración de inconstitucionalidad por vulneración del orden de competencias, por cuanto mediante ello el legislador estatal viene a declarar expresamente su voluntad de que ninguna de las determinaciones de la L.O.T.T. se interprete en lesión del orden constitucional de competencias, de tal manera que si la infracción se produce, no se deberá al legislador, sino a quien aplique la L.O.T.T., que habrá considerado de aplicación directa una regla que sólo debería tener valor supletorio. Finalmente, como podrá comprobarse posteriormente, todos y cada uno de los preceptos de la L.O.T.T., interpretados con arreglo a los métodos hermenéuticos comunes, permiten siempre su aplicación directa o subsidiaria según proceda. El art. 2 constituye un mandato expreso y tajante al operador jurídico para que nunca omita la consideración del bloque de constitucionalidad a la hora de aplicar la L.O.T.T. o, dicho de otro modo, para que siempre se plantee y decida si el precepto en causa es de aplicación preferente o supletoria respecto de las normas autonómicas que puedan concurrir en el supuesto de hecho concreto.

b) Arts. 3, 4, 12, 13 y 14: El art. 3 L.O.T.T. enumera los principios del sistema de transportes, y el art. 4 contiene una serie de mandatos de programación final dirigidos a los poderes públicos. El sistema común de transportes sirve para garantizar el derecho fundamental de libre circulación de personas y de bienes. Sólo un sistema común de transportes garantiza la unidad económica y, especialmente, la unidad del mercado español. Los títulos que legitiman la regulación de un sistema común de transportes son los enunciados en los arts. 149.1.1 C.E., en relación con los arts. 19 y 139.2 C.E., así como en los artículos 148.1.5 y 149.1.29 C.E. La noción misma de transporte intercomunitario lleva implícita la idea de conexión intercomunitaria en un sistema único. Al menos habría que contar con una definición única y de carácter uniforme sobre el modo de integración o articulación del sistema intercomunitario con los sistemas intracomunitarios, lo que viene a ser lo mismo que determinar los rasgos y principios esenciales del sistema común o global de transportes. Por todo ello los arts. 3 y 4 quedan justificados, por cuanto el art. 3 enuncia unos muy generales principios de organización y funcionamiento del sistema de transporte, y el art. 4 prescribe los objetivos mínimos comunes para todos los poderes públicos en materia de transportes, sin los cuales difícilmente se podría hablar de sistema. Ninguna consistencia tiene tampoco la argumentación de que es inconstitucional el art. 3 c) L.O.T.T., por cuanto no aspira a innovar el Derecho patrio introduciendo algún novedoso principio. El de mantenimiento de la unidad de mercado, como ha proclamado el Tribunal Constitucional, está implícito en la Constitución. Su recordatorio en el art. 3 c) L.O.T.T. no tiene otro designio que el de aclarar que también rige para el sistema de transportes.

El art. 4.3 L.O.T.T. carece de todo alcance lesivo para la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos. Sin sobrepasar el ámbito propio de la función legislativa, el precepto formula algunos objetivos relativos a la estructura del mercado de transporte; objetivos que han de considerarse condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica que, entre otras cosas, supone el principio de unidad de mercado (STC 88/1986). Podrían ser aquí pertinentes, pues, el art. 149.1.13 C.E. (ordenación general de la economía), así como el art. 149.1.1 C.E., en relación con los arts. 38 y 51.1 C.E. Lo mismo cabe decir de la previsión genérica de posibles limitaciones a las libertades de gestión empresarial o de elección del usuario, amparadas materialmente en los arts. 38.51.1 y 128.1 C.E., y en los arts. 149.1.1 y 13.

El art. 12.1 L.O.T.T. se justifica en las mismas consideraciones que acaban de exponerse para, el art. 4.3. No es una norma interpretativa de las proscritas por la STC 76/1983 (fundamento jurídico 4.<sup>o</sup>), sino que representa un esfuerzo para concretar lo dispuesto en el art. 38 C.E. con referencia a los servicios y actividades de transporte. Nada se razona en particular en los recursos contra los arts. 12.2 y 13 L.O.T.T.

Por lo que respecta al art. 14 L.O.T.T., el Abogado del Estado argumenta que dicho precepto atribuye una potestad al Gobierno, pero no excluye que la legislación autonómica de transportes pueda atribuir una potestad similar a los órganos autonómicos de Gobierno, siempre dentro de la esfera de competencia de la Comunidad Autónoma, aunque no sea imposible que el art. 14 L.O.T.T. pudiera aplicarse supletoriamente. En otras palabras, y sin perjuicio de esta supletoriedad, el art. 14 se refiere primaria y directamente a los servicios o actividades de transporte terrestre que son competencia de la Administración del Estado y a cualesquiera

servicios o actividades de transporte, sean o no competencia del Estado, siempre que la medida de suspensión, prohibición o restricción esté al servicio de una finalidad bien sea de competencia estatal absoluta (v.gr. defensa), o bien tenga alcance supracomunitario o intercomunitario.

c) Arts. 5.1, 6 y 7: El art. 5.1 contiene una regla general de ejercicio de las competencias de órganos administrativos en materia de transportes terrestres que puede quedar amparada en el art. 149.1.18 C.E., como base del régimen jurídico de las Administraciones de transportes, pues constituye un criterio esencial en su recíproca relación. Si no se considerara procedente la invocación del precepto mencionado, nada impediría entender que el art. 5.1 L.O.T.T. ha de aplicarse directamente a los órganos de la Administración del Estado y a sus organismos autónomos, y supletoriamente a los órganos de las Administraciones autonómicas.

Respecto del art. 6 L.O.T.T., alega el Abogado del Estado que el precepto usa, sin duda, términos generales, pero no es ningún «cheque en blanco», ya que concreta, respecto a la esfera de competencia estatal en materia de transportes terrestres, las funciones generales de dirección política y administrativa que definen la posición constitucional del Gobierno con arreglo al art. 97 C.E. El art. 7 contiene una enumeración de los diversos tipos de actuaciones administrativas posibles en materia de transportes. El precepto puede ampararse en el art. 149.1.18 C.E. como base del régimen jurídico de las Administraciones públicas de transporte, con el que se pretende lograr un mínimo de homogeneidad en los tipos generales de actuación administrativa en la materia.

d) Arts. 25, 26, 29.1 y 31 (último párrafo): Del art. 25 L.O.T.T. se dice que es inconstitucional por conexión con el art. 3. No siendo éste inconstitucional, tampoco lo sería el art. 25. En realidad este precepto se limita a establecer una directriz general para la Administración que no viene a ser otra cosa que concreción de lo dispuesto en el art. 4.3 L.O.T.T. Del art. 26 L.O.T.T. dice el Abogado del Estado que sin perjuicio de una posible aplicación supletoria, debe interpretarse que el precepto se refiere a una decisión del Gobierno adoptada dentro de la esfera de competencia estatal y no excluye que el legislador autonómico pueda adoptar, dentro de su competencia, una disposición parecida habilitando al órgano autonómico de gobierno. Ahora bien, la esfera de competencia estatal en que puede operar la habilitación del art. 26 no comprende solamente los transportes terrestres de competencia del Estado, sino también cualesquiera transportes terrestres siempre que la finalidad a que sirve la medida (la razón extraordinaria de interés público) sea de absoluta competencia estatal o tenga alcance supracomunitario. La constitucionalidad del art. 29.1 L.O.T.T. está expresamente admitida en el escrito de interposición del recurso 1.390/87. Desde el punto de vista de la política de defensa, desaparece la distinción entre transportes estatales y autonómicos. No hay más que transportes de tierra, mar y aire, todos los cuales deben ser coordinados para lograr los objetivos fijados en la política de defensa. Cuando ejerce las competencias de los arts. 13 y 15 de la Ley Orgánica 6/1980 y 29 L.O.T.T., el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones no es un órgano de la Administración estatal de transportes, sino de la defensa nacional. Por último, el art. 31 L.O.T.T. no es de carácter impositivo, pues concede al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones la facultad de colaborar, pero no obliga a recibir esa colaboración. Basta con esta consideración para que desaparezca todo viso de inconstitucionalidad, en virtud de razones análogas a las expuestas en la STC 17/1986 (la actividad de asesoramiento facultativo no constituye competencia sino una facultad... »).

e) Arts. 16.1, 36.5 y 38.4: Los arts. 16.1 y 36.5 L.O.T.T. establecen el informe preceptivo del Consejo Nacional de Transportes Terrestres (C.N.T.T.) en el procedimiento de elaboración de los Planes de Transporte, único punto que los recurrentes impugnan. Dicho informe preceptivo es directamente exigible sólo en los Planes Estatales de Transporte; nada impide, pues, que el legislador autonómico disponga que en los Planes Autonómicos de Transportes informe el Consejo Territorial en vez, o además, del C.N.T.T., sin perjuicio de que, si nada dispone, puedan aplicarse supletoriamente los arts. 16.1 y 36.5 en sus propios términos. El art. 38.4 L.O.T.T. es declarado constitucional en la página 43 del escrito del recurso 1.390/87, e inconstitucional en la pág. 72 del mismo, pues, en efecto, es de los exceptuados de impugnación en la pretensión principal y de los recurridos en la pretensión subsidiaria de ese recurso. La fórmula abierta y genérica que emplea el precepto no puede ser inconstitucional en sí misma; la inconstitucionalidad se produciría únicamente si una futura norma atribuyera a las Juntas Arbitrales de Transporte funciones que desconocieran la distribución constitucional de competencias o cualesquiera otros límites constitucionales.

f) Arts. 42, 43, 44, 45, 46, 47.1 y 52.1 c): En perfecta congruencia con las normas europeas, la L.O.T.T. distingue las condiciones de acceso a la profesión como subclase bien caracterizada de las condiciones de acceso al mercado o de ejercicio de una actividad empresarial. Así, pues, los arts. 42 a 46 L.O.T.T. quedan amparados en el art. 49.1.1 C.E. y, además, en cuanto desarrollo

e integración de las directivas europeas, quedan también amparados en el título del art. 149.1.3 C.E., en relación con el segundo inciso del art. 93 C.E.

Parecido razonamiento vale para el art. 47.1, inciso segundo, L.O.T.T. Aunque la exoneración no se refiere a condiciones profesionales subjetivas de los empresarios, sino al título administrativo que habilita para realizar determinados tipos de transporte, nos hallamos ante una condición básica para el ejercicio de la actividad de transportista. La exoneración constituye, por tanto, una medida normativa que, en preservación de la igualdad en el ejercicio del derecho del art. 38 C.E., debe ser uniforme para toda España (art. 149.1.1 C.E.). Por último, es claro que la inconstitucionalidad que se reprocha al art. 52.1 c) se dirige más que a la fórmula empleada por el precepto, al mal uso que se sospecha que el Gobierno pueda hacer de ella. Naturalmente, semejante recelo no es razón de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que sea perfectamente hacedero plantear conflicto positivo de competencias si el Gobierno determinara esas «otras condiciones específicas» con violación del orden de competencias.

g) Arts. 59, 83.1 y 95.2: El art. 59 L.O.T.T. relaciona las competencias del Comité Nacional del Transporte por Carreteras. Algunas de ellas son claramente inocuas para el orden de distribución de competencias; así, la de asesoramiento. Algo parecido sucede con las competencias de colaboración que no imponen una colaboración que no se desee. La letra d) del precepto legitima, además, al citado Comité para promover Centros de información y distribución de cargas y Estaciones de transporte. Con ello no se prohíbe al legislador autonómico que niegue esta legitimación; pero a falta de esa negativa operará, a título supletorio, la legitimación concedida en el art. 59 d) L.O.T.T. Problema distinto plantean las intervenciones procedimentales del Comité por vía de informe preceptivo. Podría pensarse que la previsión del informe preceptivo constituye una base del régimen jurídico de las Administraciones de transportes, de los procedimientos administrativos en esa materia y, aún, en las concesiones administrativas en el caso del art. 83.1 L.O.T.T. Las citadas competencias quedarían, así, amparadas en el art. 149.1.18 C.E., en relación con las cláusulas de participación de los arts. 105 a) y 129.1 C.E. De no admitirse la pertinencia del título del art. 149.1.18 C.E., el legislador u órgano autonómico competente podría excluir la intervención del Comité Nacional en los supuestos de que se trata, pero, en tanto no lo hiciera, se aplicarían supletoriamente los arts. 59 a), b) y f), 83.1 y 95.2 L.O.T.T.

h) Arts. 64.2, 65.1 y 2, 71.2, 72.1 (párrafo segundo), 75.3, 80.2, 81.1 y 2, 91.2, 93.2, 102.2 b), 110.2 y 113 a 118: Por lo que respecta al art. 64.2, la decisión del legislador de eliminar en nuestro Derecho los transportes regulares de mercancías por carretera, actualmente inexistentes en los países de Europa, constituye la condición básica del ejercicio de la actividad que amplía el ámbito de libertad de gestión empresarial. Queda, pues, dentro del título de competencia del art. 149.1.1 C.E., en relación con el art. 38. Se impugna el art. 65.1 y 2 por no subdividir los transportes interiores en intercomunitarios e intracomunitarios. La Constitución no impone al legislador estatal ningún deber positivo de clasificar los transportes; es más, la configuración legislativa de una clasificación del tipo que pretenden los recurrentes hubiera representado una incidencia indebida de las Cortes Generales en el sistema constitucional de distribución de competencias. El art. 71.2 atribuye al Gobierno la competencia para apreciar las circunstancias por las que resulte procedente la gestión pública directa de un servicio público de transporte regular y permanente de viajeros de uso general, en vez de la gestión indirecta. El primer inciso del art. 71.2 es claramente una norma básica en materia de gestión del servicio público de transporte, ya que determina las hipótesis generales en que cabe la gestión directa del servicio, en vez de la ordinaria concesional. Constituye, pues, una base del servicio público de transporte amparada en el art. 149.1.18 C.E. En el segundo inciso de este precepto, el art. 149.1.18 C.E. ampara la regulación de los aspectos esenciales del procedimiento para apreciar las circunstancias en que procede la gestión directa, que han de ser uniformes para toda España, y las decisiones del Gobierno que tengan por base circunstancias que no den lugar a distinguir entre transportes de competencia estatal o autonómica o en que esa distinción pudiera tener consecuencias contrarias a la Constitución, e incluso al orden de competencias. Fuera de estos supuestos, vuelve a surgir el criterio territorial, y la apreciación de las circunstancias del primer inciso del art. 71.2 podrá comprender al órgano autonómico de gobierno. Sobre el art. 72.2 L.O.T.T. el Abogado del Estado alega que se trata de una norma básica del régimen concesional de los transportes (amparada en el art. 149.1.18 C.E.), cuyo contenido normativo se sustancia en la prohibición de tener en cuenta las zonas de influencia urbana para denegar por «coincidencia» una concesión de transportes ya que, de no ser así, la coincidencia constituiría un obstáculo formidable a la organización nacional del transporte urbano. Por su carácter de norma básica, se aplica directamente a concesiones otorgadas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que la reglamentación de distancias pueda corresponder a estas últimas, con referencia a los transportes de su competencia. El art. 75.3 se refiere en general a la Administración, se entiende, por tanto, a la Administración que

corresponda según el reparto de competencias. Es una base amparada en el art. 149.1.18 C.E., y la Administración que ha de ejercitar la potestad que atribuye el precepto puede ser tanto la estatal como la autonómica, según se derive de la distribución de competencias en la materia. La preferencia concedida por el art. 80.2 L.O.T.T. a las concesiones zonales sobre las lineales es una norma básica del régimen concesional, dictada al amparo del art. 149.1.18 C.E. La aplicación de esta norma corresponderá a la Administración de transportes competente, según el criterio territorial de distribución de competencias. Lo mismo puede decirse del art. 81.1 y 2 L.O.T.T., que contiene normas básicas dictadas por el legislador al amparo del art. 149.1.18 C.E. Su ejecución y aplicación corresponderá a la Administración, esto es, a la competente según el criterio territorial de distribución que resulta de los arts. 148.1.5 y 149.1.21 C.E. y, en el caso de Cataluña, de los arts. 9.5 y 11.9 de su Estatuto de Autonomía.

Por lo que respecta al art. 91.2 L.O.T.T., interpretado según su finalidad y alcance más adecuado, ha de entenderse en el sentido de que esos servicios discrecionales prestados «en todo el territorio nacional» han de comprender también los «intracomunitarios», como resulta de la doctrina de la STC 53/1984. A continuación el Abogado del Estado señala los inconvenientes prácticos que se derivarían de un modelo como el que pretende el Consejo Ejecutivo, en el que las autorizaciones de ámbito nacional no habilitaran para realizar tráficos intracomunitarios.

El art. 93.2 contiene una habilitación al Gobierno para introducir -por vía reglamentaria- las variaciones que estime precisas al régimen de autorizaciones establecido en el art. 93.1 L.O.T.T. El precepto impugnado contiene, pues, una deslegalización de lo dispuesto en el apartado primero del mismo, justamente para ampliar las posibles modalidades de autorización cuando el Gobierno aprecie que se dan las circunstancias para ello. Dicho de otro modo, el art. 93.2 deja al criterio del Gobierno la variación del régimen limitativo de las modalidades de autorización establecido en el art. 93.1 L.O.T.T., y el ritmo con que haya de tener real efectividad la pluralidad de figuras o modalidades de autorizaciones que prevé el art. 92 L.O.T.T. Es claro, pues, que una decisión como ésta, que supone el paso de un sistema de limitación de las figuras de autorización a otro más amplio cuyos rasgos generales están delineados en el art. 92, ha de ser uniforme para todo el territorio nacional, sin distinguir entre transporte de competencia estatal y autonómica, ya que son los mismos empresarios los que prestan unos y otros, y las condiciones básicas para el ejercicio de esa actividad han de ser las mismas en toda España, con independencia de si en unos casos el transporte se limita a un itinerario intracomunitario, y en los otros lo rebasa.

Al art. 102.2 b) no se le reprocha, en realidad, ninguna inconstitucionalidad, sino una «censurable manera de legislar», por no salvar expresamente las competencias autonómicas o no limitar la aplicación directa de la regulación a los transportes de competencia estatal. Basta, pues, con recordar la doctrina de las SSTC 95/1984 y 157/1985. El art. 109.2 b) carece, por lo demás, de significado propio, y sólo lo tiene como fragmento de la regulación de los transportes privados complementarios que contienen todo el extenso art. 102 L.O.T.T. y los dos siguientes. Es patente que toda esta regulación no puede interpretarse más que como dictada dentro de las competencias del legislador estatal, es decir, de conformidad con el orden de competencias. Exactamente lo mismo vale para el art. 110.2 L.O.T.T. Por último, los arts. 113 a 118 los impugna el Consejo Ejecutivo en congruencia con las tesis que defiende sobre el art. 2 L.O.T.T. Siendo estas tesis inaceptables, carece de base la impugnación de estos preceptos por las razones que ya han quedado expuestas.

i) Arts. 124, 127 al 137, 143.2 (párrafo segundo) y 149.8: los arts. 133 al 137 L.O.T.T. son declarados constitucionales en la página 44 de la demanda del recurso 1.390/87, e inconstitucionales en la página 102. Habida cuenta de cómo razona esta impugnación la demanda del recurso, el Abogado del Estado no se considera gravado por la carga de examinar los cinco artículos apartado por apartado, ya que la demanda no lo hace. El art. 133.1, es un mero precepto de reenvío, ya que se contrae a disponer que la actividad empresarial de arriendo de vehículos sólo podrán ejercerla las personas que cumplan las prescripciones del Capítulo Sexto, Título IV L.O.T.T., y obtengan la correspondiente autorización administrativa. Es claro que en cuanto se trata de condiciones básicas para el ejercicio de esa actividad empresarial, las prescripciones quedarán amparadas en el art. 149.1.1 C.E., en relación con el art. 38 C.E., y serán, por tanto, de aplicación directa. El art. 137.1 contiene normas relativas a la configuración del contrato mercantil de arrendamiento de vehículos y, por tanto, queda amparado en el título legislación mercantil, del art. 149.1.6 C.E. El art. 143.2 es declarado constitucional en la página 45 de la demanda, e inconstitucional en la página 103. No es cierto que los únicos ámbitos territoriales a que cabe referirse sean el supracomunitario y los intracomunitarios. El art. 91 distingue entre autorizaciones de ámbito nacional o de radio de acción limitado, y aunque siempre hayan de respetarse las reglas de delimitación de competencias, nada se opone a que existan autorizaciones de radio de acción limitada pero

que, sin embargo, tengan ámbito supra o inter comunitario. Por tanto, es inexacto que la anulación subsidiaria de dos autorizaciones de la modalidad del art. 92.1 c) L.O.T.T., con ámbito territorial inmediatamente inferior, haya de referirse, por fuerza, a autorizaciones otorgadas por una Administración autonómica de transportes en uso de competencias estatutarias propias. Aun cuando tuviera lugar la situación que la demanda describe, la anulación de la autorización tiene carácter de sanción accesoria, cuya efectividad no puede quedar condicionada por el hecho contingente de que la autorización de ámbito territorial inmediatamente inferior la haya otorgado una autoridad estatal o autonómica, pues de otra forma padecería la igualdad de los ciudadanos ante las sanciones administrativas (art. 25.1 C.E.). La impugnación del art. 149.8 L.O.T.T. reposa en un malentendido al que puede haber dado pie el que el art. 149.1.2 hable de la «Administración». La tasa regulada en el art. 149 es solamente estatal; se refiere a servicios prestados por la Administración del Estado y, por lo tanto, el «tesoro» es el de la Hacienda General. Lo que sucede es que determinados extremos del art. 149 han sido redactados con vistas a permitir su aplicación por las Administraciones autonómicas. Expuesto lo anterior, es innecesario examinar cuál es el grado de libertad del legislador autonómico respecto de la figura tributaria del art. 149 L.O.T.T. Nos basta con señalar que dicho precepto no ha sido dictado con el propósito de permitir al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones apropiarse de las tasas que correspondan a la Hacienda autonómica por servicios que puedan prestar en relación con declaraciones de porte o documentos similares. El art. 149.8 L.O.T.T. se refiere sólo a rendimientos de la tasa por servicios prestados por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

j) Arts. 154, 155, 157.2 a), 158.2, 187.1 y 188: el art. 154 no atribuye expresamente competencia a ningún órgano; se ciñe a determinar que la regulación de una cierta materia deberá efectuarse reglamentariamente, lo que es adecuado a la naturaleza de la materia y a su variabilidad. El apartado 2 impone, por su parte, la existencia de reglas homogéneas respecto al ancho de vía y a las dimensiones mínimas del espacio entre vías. Esta homogeneidad del ancho de vía representa el mínimo de mínimos para poder hablar de un sistema único de ferrocarriles en España. Que la diferencia de ancho no represente un obstáculo absoluto a la circulación entre España y el resto de los países de las Comunidades Europeas no es razón para sostener que el orden de competencias autorice a cada Comunidad Autónoma a determinar libremente el ancho de los ferrocarriles de su competencia exclusiva. Así, pues, el art. 154 es de aplicación directa tanto a los ferrocarriles estatales, como a los de competencias de las Comunidades Autónomas, pues constituye un rasgo esencial (el más definitorio) del sistema nacional de ferrocarriles; razón por la cual se ampara en el art. 149.1.1 C.E., y asimismo en la recta interpretación de los arts. 148.1.5 y 149.1.21 C.E. El art. 155 L.O.T.T. no dice «las líneas y servicios ferroviarios de transporte público que deban formar parte del sistema general de transporte ferroviario», sino que habla de las líneas y servicios que deban formar parte de la «estructura básica» del sistema general de transporte ferroviario. Es claro que el sistema general de transporte ferroviario se distingue de la Red Nacional Integrada (R.E.N.I.), pues la R.E.N.I. la componen solamente las líneas y servicios que forman la estructura básica del sistema y aquellas otras cuya explotación conjunta con las anteriores resulte necesaria para el funcionamiento del sistema o venga exigida para su adecuada gestión. No hay duda, pues, de que la definición de la R.E.N.I. en el art. 155.1 es perfectamente compatible con los arts. 148.1.5 y 149.1.21 C.E. y los arts. 9.15 y 11.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De acuerdo con la interpretación del art. 149.1.21 C.E. que se ha expuesto en la alegación primera, todos los tráficos o servicios prestados sobre líneas integradas en la R.E.N.I. son de íntegra competencia estatal. En consecuencia, la definición contenida en el art. 155.1 L.O.T.T. respeta el orden de competencias. Por lo que respecta al art. 155.2, el Abogado del Estado alega que el orden de competencias no resulta vulnerado por la atribución al Gobierno de la competencia de determinar in concreto las líneas que componen la R.E.N.I. o las que -de nueva construcción- pueda ser necesario que se incorporen a ella. En realidad, los órganos recurrentes no discuten tanto esta atribución del Gobierno como la intervención que hayan de tener las Comunidades Autónomas en su ejercicio. Pretenden que éstas tengan derecho de veto sobre la integración en la R.E.N.I. de líneas que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, con independencia de que éstas existan ya o se proyecten en el futuro. El art. 155.2 les reconoce este derecho de veto sólo para las líneas de nueva creación, no para las ya existentes; y, además, el derecho de veto tiene una excepción en el inciso final del párrafo tercero. Contra lo que sostiene el Abogado de la Generalidad, el art. 155.2 no crea una arbitraria diferenciación entre líneas de nueva construcción y líneas ya existentes para su integración en la R.E.N.I. La determinación de la necesidad de incorporar a la R.E.N.I. nuevas líneas se lleva a cabo previamente a su establecimiento, en fase de proyecto. Cuando se trata, en cambio, de líneas ya existentes no se califica un proyecto, sino que se comprueba si se dan o no se dan de hecho unas ciertas circunstancias. Por último, el inciso final del tercer párrafo del art. 155.2 excluye del acuerdo favorable de la Comunidad Autónoma los casos en que la necesidad de incorporación a la

R.E.N.I. se justifique en «intereses superiores constitucionalmente garantizados». Se trata de una fórmula sintética con la que el legislador pretende mentar un conjunto de supuestos a los que aúna un rasgo: la existencia de una razón jurídico-constitucional que justifica jurídicamente que la necesidad de incorporación de la nueva línea a la R.E.N.I. se lleve a cabo no por voluntad concorde del Estado y de la Comunidad Autónoma, sino por determinación del Gobierno. Así pues, en suma, el inciso final del párrafo tercero del art. 155.2 L.O.T.T. sólo pretende recordar que pueden existir supuestos en que el veto autonómico a la incorporación de la R.E.N.I. de una línea intracomunitaria de ferrocarril carezca de eficacia obstativa, en virtud de intereses constitucionales superiores cuya tutela compete al Estado. Sobre los arts. 157.2 a) y 158.2 L.O.T.T. argumenta el Abogado del Estado que no hay necesidad de interpretarlos como si fueran portadores de una pretensión incondicionada y absoluta de aplicación directa. Parece difícil, sin embargo, suponer que el legislador autonómico esté interesado en establecer líneas que entrañen duplicidad o concurrencia innecesaria con otras ya existentes, contra lo dispuesto en el art. 157.2 a). El art. 158.2 tampoco impide al legislador autonómico adoptar fórmulas de explotación pública directa distintas a las previstas en este precepto. El art. 187.1 L.O.T.T. no viola el art. 11.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, porque el control externo de una sociedad estatal no tiene absolutamente nada que ver con la ejecución del legislador estatal de ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro de Cataluña. El art. 187.1 no infringe tampoco el art. 53 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, porque éste se refiere a la designación de representantes en órganos de las empresas públicas del Estado cuya actividad se extienda a Cataluña y ello, además, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado. Todo lo cual carece de la más mínima relación con la configuración legislativa de una función de control externo técnico y de eficacia gestora de una singular sociedad estatal, y con su atribución al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Nada se opone, sin embargo, a que en los acuerdos a que se refiere el art. 181 L.O.T.T. las Comunidades Autónomas se reserven facultades de control de la explotación que haga RENFE de las líneas de competencia autonómica que se le confíen o a que, cuando se dicte el Estatuto de RENFE, pueda darse a las Comunidades Autónomas participación en alguno de sus órganos colegiados. El art. 188 L.O.T.T. se aplicará a las empresas públicas autonómicas explotadoras de ferrocarriles con arreglo al art. 2, esto es, en defecto de las normas dictadas por el legislador u órgano autonómico competente.

k) Disposiciones adicionales primera (apartado 3), cuarta y séptima y Disposición transitoria segunda (apartado 5), quinta (apartados 1, 4, 6 y 9), séptima (apartado 4) y décima: en nada se desconoce la competencia de la Generalidad en materia de transportes porque el legislador estatal regule la composición del patrimonio de ENATCAR y determine que, entre los elementos de este patrimonio, queden incluidos los derechos derivados de los títulos administrativos habilitantes otorgados a RENFE y FEVE. Esto no impide que la Administración de Transportes de la Generalidad de Cataluña pueda requerir a ENATCAR para que dé cumplimiento a lo dispuesto en el art. 52.2 L.O.T.T., por lo que hace a los títulos administrativos habilitantes de competencia autonómica, si lo cree procedente. La impugnación de la Disposición adicional cuarta es prematura; hasta que las Cortes no aprueben la Ley que cree la tasa no cabrá enjuiciar la constitucionalidad de ese tributo. Sí puede decirse que carece de toda base sostener que la tasa deba crearse por ley de armonización. La armonización está dentro de la competencia estatal para regular los rasgos estructurales generales de cada mercado en virtud de los títulos de competencia allí invocados. La Disposición adicional séptima ha de interpretarse dentro de las competencias del Estado. Si alguna disposición dictada al amparo de esta adicional violara el orden de competencias, podrá el Consejo Ejecutivo recurrente promover el correspondiente conflicto. La Disposición adicional séptima, por lo demás, no prejuzga si las normas de desarrollo y ejecución de la L.O.T.T. que dicte el Gobierno serán de aplicación directa o supletoria de las que dicten las Comunidades Autónomas. La Disposición transitoria segunda contiene una norma de transición sobre las concesiones de trolebuses, de carácter básico, y amparada, pues, en el art. 149.1.18 C.E., pues básica es la opción que se da a los concesionarios de mantener su régimen actual durante veinticinco años o sustituir sus concesiones por otras de transporte en autobús, cuyo otorgamiento corresponderá a la Administración de Transportes que sea competente. El mismo título de competencia estatal ampara el apartado 4 de la Disposición transitoria séptima que también se refiere a concesiones. Los apartados 1, 4, 6 y 9 de la Disposición transitoria quinta regulan condiciones básicas del ejercicio de la actividad de transportes, y quedan amparados en el art. 149.1.1 C.E., en relación con el art. 38 C.E. Los citados apartados contienen disposiciones sobre convalidación y eficacia de títulos habilitantes, y sobre canje de autorizaciones sobre tipos previstos en la legislación que la L.O.T.T. deroga por otras autorizaciones, adecuadas a las figuras creadas por la L.O.T.T. Estas normas intertemporales aseguran la uniformidad de condiciones de la convalidación o canje de títulos habilitantes del ejercicio de la actividad de transportista, por lo que el legislador estatal tiene facultad para dictarlas en virtud del precitado título de competencia. Similar

argumentación vale para la Disposición transitoria décima.

Por todo lo expuesto el Abogado del Estado suplica que se dicte Sentencia declarando que no son contrarios a la Constitución los preceptos que han sido recurridos de la Ley 16/1987 y de la Ley Orgánica 5/1987.

Por otrosí solicita la acumulación de los cuatro recursos acumulados al recurso núm. 1.191/87.

**41.** Por providencia de 8 de febrero de 1988, la Sección acordó incorporar a las actuaciones el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, y oír a las representaciones procesales del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, para que en el plazo común de diez días puedan exponer lo que estimen procedente acerca de la acumulación solicitada por el Abogado del Estado.

**42.** Por Auto de 19 de abril de 1988, el Pleno del Tribunal acuerda la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad 1.390, 1.391, 1.392 y 1.393, de 1987, ya acumulados entre sí, al recurso de inconstitucionalidad registrado con el núm. 1.191/87.

**43.** Por providencia de 25 de junio de 1996, se acordó para debate y aprobación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**1.** Es objeto del presente proceso constitucional la impugnación de tres Leyes relativas al transporte: la Ley estatal 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (L.O.T.T.), recurrida por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Parlamento de esta Comunidad Autónoma; la Ley Orgánica 5/1987, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, recurrida igualmente por el Consejo Ejecutivo y por el Parlamento de Cataluña; y la Ley 12/1987 del Parlamento de Cataluña, sobre regulación del Transporte de Viajeros por carretera mediante vehículos de motor, recurrida por el Presidente del Gobierno.

Para dar respuesta a las numerosas cuestiones que el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña han planteado por medio de los cinco recursos de inconstitucionalidad que han dado lugar a este proceso, procede examinar en primer término la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, no sólo por la importancia cuantitativa de las impugnaciones que contra ella han dirigido el Consejo Ejecutivo y el Parlamento de Cataluña -que, como ha quedado dicho en los Antecedentes de esta Sentencia, alcanzan en el recurso del Consejo Ejecutivo a la totalidad de la Ley- sino también, y sobre todo, por el carácter general de la Ley 16/1987, que, según se dice en su exposición de motivos, "realiza la ordenación del transporte terrestre en su conjunto, estableciendo normas de general aplicación...". A dicho examen seguirá el de las impugnaciones dirigidas contra la Ley Orgánica 5/1987, que presenta una evidente conexión temática con la Ley 16/1987, como lo demuestra el hecho de que su propia exposición de motivos la presente como complemento de ésta. Finalmente se abordará el análisis de los preceptos de la Ley catalana de Transportes de viajeros por carretera con vehículos de motor, impugnados por el Presidente del Gobierno.

Antes de proceder al enjuiciamiento de los preceptos impugnados de cada una de las Leyes recurridas conviene subrayar desde este momento los aspectos que, por ser comunes a los cinco recursos de inconstitucionalidad, han de servir de marco para su resolución.

Así, debe señalarse, en primer lugar, que es pretensión común de los cinco recursos de inconstitucionalidad la declaración de nulidad de los preceptos impugnados, y que dicha pretensión se fundamenta en la vulneración del reparto de competencias establecido en la materia por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En segundo lugar, para centrar correctamente las reivindicaciones competenciales del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, debe quedar sentado que las tres Leyes impugnadas versan sobre Transporte, razón por la cual son los títulos competenciales referidos a esta materia los que principalmente han de regir la resolución del presente proceso. En consecuencia, y con independencia de que, como se verá, otros títulos competenciales puedan incidir sobre el contenido de estas Leyes, son los títulos específicos sobre transportes los que van a constituir el criterio principal para delimitar las competencias estatales y autonómicas controvertidas.

Así, pues, son el art. 149.1.21 C.E. y los arts. 9.15 y 11.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, E.A.C. los que definen, para el presente caso, el bloque de

constitucionalidad en materia de Transportes. En virtud de los preceptos mencionados, el Estado tiene la competencia exclusiva sobre "ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma"; la Comunidad Autónoma de Cataluña, por su parte, ha asumido la competencia exclusiva sobre ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable ... sin perjuicio de lo dispuesto en los núms. 20 y 21 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución, y sobre centros de contratación y terminales de carga (art. 9.15 E.A.C.). Asimismo, Cataluña ha asumido la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de "ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurren sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el núm. 21 del apartado 1 del art. 149 C.E., sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado" (art. 11.9 E.A.C.).

Para completar este planteamiento general y previo al examen de todos y cada uno de los preceptos impugnados en este proceso, sólo resta recordar, en síntesis, cuál ha sido la doctrina que este Tribunal Constitucional ha pronunciado hasta el momento presente sobre los títulos competenciales enunciados en los arts. 148.1.5 y 149.1.21 C.E., y en los arts. 9.15 y 11.9 del E.A.C.

En cuanto a la delimitación del ámbito material que engloba el concepto de transporte utilizado en los arts. 148.1.5 y 149.1.21 C.E., el Tribunal ha manifestado que "el núcleo fundamental de la materia de transporte lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías. El objeto fundamental de esta materia es la acción de traslado de personas u cosas de un lugar a otro" (STC 203/1992, fundamento jurídico 2).

Sobre la distribución de competencias en materia de transporte por carretera que se contiene en los arts. 149.1.21 y 148.1.5 C.E., y en los preceptos pertinentes de los Estatutos de Autonomía, el Tribunal ha declarado que el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas (SSTC 86/1988, fundamento jurídico 3 y 180/1992, fundamento jurídico 3). Así, pues, el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta decisivo, de modo que la competencia exclusiva a la que se refieren el art. 148.1.5 C.E. y los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía que la han asumido "es para los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues la atribución de competencia exclusiva (...) sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 C.E.)" (SSTC 53/1984, fundamento jurídico 7 y STC 180/1992, fundamento jurídico 3, que reiteran la doctrina de las SSTC 37/1981, fundamento jurídico 1 y 97/1983, fundamento jurídico 4). Si bien, se ha precisado, desde la STC 37/1981, en relación con la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, sobre Centros de Contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías, que la limitación territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que sus actos no puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.

De ello se desprende, como consecuencia inmediata, especialmente trascendente en el presente caso, que el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (v. g., SSTC 179/1985, fundamento jurídico 2 y 203/1992, fundamentos jurídicos 2 y 3)

Finalmente, el Tribunal ha subrayado la diferencia existente, en el sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución, entre las competencias normativas y las competencias de ejecución de la legislación estatal, en materia de transportes por carretera; ya que, ha dicho el Tribunal, si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez ("desarrollo íntegro" del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discorra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de ésta (STC 86/1988, fundamento jurídico 3).

Dicho todo ello, debemos adentrarnos ya en el examen de las impugnaciones de las tres Leyes que son objeto del presente proceso constitucional, comenzando, por las razones ya apuntadas, por la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

2. Como ha quedado expuesto en los Antecedentes de esta Sentencia, una de las partes que ha impugnado la L.O.T.T., concretamente el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, solicita -como pretensión principal de su recurso- la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la ley (excepción hecha de los preceptos que expresamente excluye). Sin embargo, no podemos examinar esta pretensión por cuanto -como ha puesto de manifiesto el Abogado del Estado- no está acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que resultan exigibles de acuerdo con los arts. 33 y 85.1 de la LOTC. Los argumentos empleados por el demandante -que no es necesario reproducir ahora porque han quedado ya reflejados en los Antecedentes- no articulan verdaderos fundamentos de la inconstitucionalidad denunciada que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, y a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña considera que son inconstitucionales los ciento ochenta y ocho artículos y demás disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y final de una Ley que contiene una regulación tan variada y compleja como la de la L.O.T.T. Las alegaciones de la parte demandante no son sino expresión de "la valoración global de la L.O.T.T.", como se reconoce en la pág. 32 de la propia demanda, pero no pueden servir de base a la impugnación de la totalidad de la Ley. No existe, pues, como dijimos en nuestra STC 199/1987 (fundamento jurídico 2), una congruencia entre los argumentos utilizados y el contenido de la pretensión de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley, razón por la cual debemos rechazar, sin necesidad de un mayor análisis, la impugnación de la totalidad de la Ley y centrarnos en la pretensión subsidiaria que ha formulado el recurrente, y, por lo tanto, en el examen de los distintos preceptos de la L.O.T.T. que han sido impugnados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Parlamento de esta Comunidad Autónoma.

Lo dicho no puede quedar desvirtuado por el hecho de que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad utilice -entre sus argumentos- el de que el Estado "carece de habilitación en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía para normar la materia con el alcance territorial y generalidad con que lo ha hecho".

Según la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Constitución ha puesto ya en manos del Estado un sistema común de transportes al otorgarle competencias sobre todos los transportes supracomunitarios, por lo que el "sistema común de transporte", presidido por un marco normativo homogéneo, que incluye los transportes intracomunitarios y cuya configuración se atribuye al Estado-contraviene las prescripciones de la Norma fundamental. Sin embargo, esa argumentación no basta para fundamentar una genérica falta de habilitación del Estado para dictar cada uno de los preceptos incluidos en la impugnación global.

Y no basta, en primer lugar, porque la falta de habilitación denunciada lo es por el "alcance y generalidad" con que la Ley ha afrontado la regulación de los transportes terrestres; por lo tanto, sólo un examen de todos y cada uno de los preceptos de la Ley nos puede permitir efectuar el juicio de inconstitucionalidad que se nos propone, esto es, determinar si el Estado ha cometido el exceso competencial que se denuncia. Y, como hemos dicho, el demandante no proporciona argumentos para ello.

En segundo lugar, porque, como hemos sostenido en relación con los conflictos de competencia, y podemos afirmar igualmente en relación con los recursos de inconstitucionalidad cuyo fundamento es la presunta infracción del sistema de distribución de competencias, el enfrentamiento entre títulos estatales y autonómicos en relación con una disposición que contiene normas de muy distinta naturaleza y alcance, como es la Ley que aquí se impugna, no consiente que el recurso sea resuelto desde un plano exclusivamente abstracto y generalizado, que prescinda de contrastar, de manera singularizada, los títulos competenciales invocados y el concreto contenido de cada uno de los preceptos sobre los cuales se proyecta la impugnación, pues solamente en el caso de comprobar, mediante ese juicio de comparación específica, que ha existido una real, efectiva y actual vulneración de competencia podrá acordarse la nulidad concreta de esos preceptos (STC 147/1991, fundamento jurídico 4).

En tercer lugar, ha de precisarse que esa generalidad e imprecisión del objeto del recurso no queda salvada por la determinación de las diferencias entre el sistema común de transportes, tal y como, a juicio del recurrente, lo concibe la Constitución española y la configuración del mismo en la L.O.T.T. Se impugna así la idea de un sistema común presidido por un "marco normativo homogéneo"; pero, esa no es más que una declaración de la Exposición de Motivos. Y, en el recurso de inconstitucionalidad, como dijimos ya en la STC 11/1981, fundamento jurídico 4, "se trata de enjuiciar, exclusivamente, los textos legales", en cuyo concreto examen habrá de determinarse si el legislador estatal ha rebasado o no el ámbito de las competencias que la Constitución le confiere. Y, a mayor abundamiento, precisa dicha Sentencia que ni la Constitución ni la LOTC lo conciben "como una impugnación dirigida contra un bloque o una

parte del sistema normativo", sino como la impugnación concreta de concretos preceptos de la Ley.

A todo lo que hay que añadir, en cuarto y último lugar, que la alegación, igualmente genérica y global, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad en el sentido de que la L.O.T.T. "crea Derecho supletorio con la exclusiva finalidad de hacerlo y ampliar el ámbito de las competencias estatales (art. 2 y exposiciones de motivos de la L.O.T.T. y de la Ley Orgánica 5/1987)" es el fundamento de la impugnación concreta del art. 2 de la L.O.T.T. cuyo examen procede realizar a continuación.

A). Supletoriedad de la L.O.T.T. Art. 2

**3.** A pesar de que tanto la demanda del Consejo Ejecutivo, como la del Parlamento de Cataluña, hacen referencia al art. 2 de la L.O.T.T., sólo el Consejo Ejecutivo sostiene una pretensión de nulidad frente al mismo. El artículo impugnado dispone:

"La presente Ley será de aplicación directa, en relación con los transportes y actividades auxiliares o complementarias de los mismos, cuya competencia corresponda a la Administración del Estado. Asimismo, se aplicará a aquellos transportes y actividades cuya competencia corresponda a las Comunidades Autónomas, y a la Administración Local, con el carácter supletorio o directo que en

cada caso resulte procedente, de conformidad con el ordenamiento constitucional, estatutario y legal.

Las disposiciones contenidas en el Capítulo VII del Título III y en los Capítulos II y V del Título IV se considerarán de aplicación supletoria respecto de las que, conforme a sus Estatutos, puedan dictar las Comunidades Autónomas."

Dos son los reproches de inconstitucionalidad que formula el recurrente: de un lado, que el precepto crea Derecho con la exclusiva finalidad de que sea supletorio del de las Comunidades Autónomas, sin tener título competencial que legitime al Estado para ello; y, de otro, que infringe el principio de seguridad jurídica por no distinguir qué parte de la Ley ha de ser de aplicación directa y qué parte supletoria. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña pone en cuestión la posibilidad de que la L.O.T.T. se aplique como Derecho supletorio en los términos que establece el artículo impugnado, por entender que el Estado, sin título competencial específico para ello, no puede crear Derecho supletorio para una materia en la que no sólo la Comunidad Autónoma recurrente, sino todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva.

El Abogado del Estado rechaza las imputaciones de inconstitucionalidad hechas al art. 2 L.O.T.T. por considerar, muy sintéticamente dicho, que el precepto, con independencia de su corrección desde la perspectiva de la técnica legislativa, funciona como cláusula de salvaguardia contra una eventual declaración de inconstitucionalidad, por cuanto constituye un mandato expreso y tajante al operador jurídico para que nunca omita la consideración del bloque de constitucionalidad a la hora de aplicar la L.O.T.T.; esto es, para que siempre se plantee y decida si el precepto de la L.O.T.T. en causa es de aplicación preferente o supletoria respecto a las normas autonómicas que pueden concurrir en el supuesto de hecho concreto. El precepto que se impugna tiene un marcado carácter tautológico, por lo que podría ser tachado de técnicamente incorrecto; pero no de inconstitucional.

Sin embargo, partiendo del hecho de que la Constitución declara ya la supletoriedad del Derecho estatal, lo que cabe preguntarse es, en primer lugar, hasta qué punto tiene el legislador estatal atribuidas, en un ordenamiento complejo, facultades para hacer una declaración semejante respecto a las concretas normas que dicta y, en segundo lugar, si allí donde carece de competencias específicas, puede dictar normas con la finalidad de que valgan como Derecho supletorio.

**4.** Esta cuestión exige un análisis del significado de la previsión contenida en el art. 149.3 C.E. al disponer que "el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas".

Pero, antes de emprender ese análisis, es preciso señalar que el art. 149.3 C.E. contiene disposiciones diversas, de significado y alcance muy diferente, que es preciso no confundir, por más que la Norma suprema las aglutine en un solo párrafo. En la primera frase de ese párrafo se establece la posibilidad de que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución sean asumidas por las Comunidades Autónomas. En la segunda, se atribuye al Estado una competencia residual sobre las materias no asumidas en los Estatutos de

Autonomía y se dispone, en caso de conflicto, la prevalencia del Derecho estatal en lo que no sea de exclusiva competencia autonómica. Y es en la tercera donde, a continuación y como cláusula de cierre del ordenamiento, se establece la supletoriedad del Derecho estatal, que aquí nos ocupa.

La preocupación del constituyente se despliega, pues, de modo fácilmente perceptible: se trata de que, pese a su necesaria e imprevisible evolución, la plenitud del ordenamiento no padezca ni a causa de una falta de asunción de competencias (y a ese fin se orientan las que con carácter residual se atribuyen al Estado), ni a causa de las lagunas que inicialmente pudiera provocar su falta de ejercicio (y a ese objetivo se endereza la cláusula de supletoriedad).

La necesidad de garantizar la plenitud del ordenamiento, dado que el ejercicio pleno de las distintas competencias es un proceso que, ineluctablemente, se prolonga en el tiempo, determinó, como veremos inmediatamente, un entendimiento de la supletoriedad condicionado por la situación embrionaria del Estado de las Autonomías.

**5.** En efecto, desde la inicial STC 5/1981, fundamento jurídico 23, este Tribunal mantuvo una interpretación de la cláusula de supletoriedad orientada a potenciarla para que pudiese cumplir su fin, que consiste en "evitar vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico" (STC 62/1990, fundamento jurídico 10.a.5).

No obstante, esa potenciación de la supletoriedad no desconoció su esencia, pues nuestra jurisprudencia ha advertido expresamente que el último inciso del art. 149.3 C.E. no es, en manera alguna, "una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado" (SSTC 15/1989, fundamento jurídico 1º; 103/1989, fundamento jurídico 4º y 79/1992, fundamento jurídico 3º). Significativamente, la primera Sentencia que explicitó esta idea lo hizo para negar que el Estado pudiera dictar una Ley general de defensa de los consumidores y usuarios, si carecía de toda competencia en la materia; y expresamente rechazó una determinada interpretación de la cláusula de supletoriedad que, en términos generales, hubiera dado por sí misma cobertura suficiente a la Ley impugnada, de manera que ésta, siempre y en todo caso, sería válida, aunque quedara desprovista de eficacia directa en aquellos ámbitos territoriales en los que las correspondientes Comunidades Autónomas hubieran ejercitado las competencias legislativas que, sobre la materia "defensa de los consumidores y usuarios", constitucional y estatutariamente hubieran asumido (STC 15/1989, fundamento jurídico 1º).

En esa misma Sentencia se explicitó la razón por la cual el Tribunal ha venido salvando la validez de numerosas disposiciones estatales, a pesar de haber sido dictadas en ámbitos asumidos como competencia exclusiva por Comunidades Autónomas promotoras de recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia, respecto a las cuales esas disposiciones eran declaradas meramente inaplicables o aplicables en grado supletorio, pero no inválidas o nulas. La razón estriba, simplemente, en que el Tribunal partía de una premisa determinada: la "potencial heterogeneidad" que tienen, en el sistema español, los ámbitos competenciales de las distintas Comunidades Autónomas (STC 53/1988, fundamento jurídico 1º), esto es, los "diferentes niveles competenciales" en una materia entre unas y otras Comunidades Autónomas (SSTC 15/1989, fundamento jurídico 1º, in fine, 214/1989 fundamento jurídico 3º).

Por ende, pareció razonable admitir la existencia de normas estatales de valor supletorio, siempre que la materia competencial en litigio no hubiera sido "competencialmente asumida por todas las Comunidades Autónomas en términos de identidad u homogeneidad por lo que todas aquellas competencias no atribuidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas por imposibilidad constitucional, o por simple decisión de los propios Estatutos habrán sido retenidas por el Estado en virtud del art. 149.3 C.E., segundo inciso". Así fue posible que la Ley general de defensa de los consumidores y usuarios fuera juzgado constitucional, "ya que al no estar comprendida [dicha materia] ni en el art. 148.1, ni en el art. 149.1, ambos de la C.E., sólo las Comunidades Autónomas no limitada competencialmente por el primero de los referidos artículos han podido asumir competencias normativas plenas en dicha materia, correspondiendo al Estado su ejercicio en relación todos los demás territorios autonómicos, lo que justifica la promulgación por el Estado de una Ley en el ejercicio de la competencia que le es propia sobre defensa de los consumidores usuarios, sin perjuicio de que la aplicabilidad y eficacia de la misma no alcance por igual todo el territorio nacional" (en el mismo sentido, SSTC 5/1981, 69/1982, 227/1988, 64/1989 133/1990, 147/1991 y 79/1992).

Sólo en la STC 103/1989 se admitió que el Estado, en virtud de la cláusula que analizamos, pudiese dictar Derecho supletorio en materias atribuidas, en régimen de competencia exclusiva, a una o incluso a todas las Comunidades Autónomas (fundamento jurídico 4º a), pronunciamiento que fue corregido ulteriormente por las SSTC 214/1989 133/1990 y 147/1991.

6. Esta última resolución indica ya que la premisa de que, en numerosas materias, hay Comunidades Autónomas distintas a la que impugna una disposición estatal, que carecen de competencias, va siendo debilitada por el progresivo desarrollo del Estado de las Autonomías prefigurado por el Título VIII de la Constitución. Existen numerosas materias atribuidas por los Estatutos de Autonomía a la competencia exclusiva de todas y cada una de las Comunidades Autónomas, lo cual impide al Estado dictar disposiciones en dichas materias "puesto que la asunción de competencias exclusivas confiere a las Comunidades Autónoma no sólo el poder oponerse a que las normas del Estado incidan en esas materias sometidas su competencia exclusiva con alcance de aplicación directa, sino que también atribuyen a la Comunidades decidir si tales materias deben ser sometidas, por su parte, a reglamentación específica y en qué momento debe hacerse" (fundamento jurídico 7º).

De aquí se desprenden unas conclusiones inequívocas. La primera, que la supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes, y por imperativo de la última frase del art. 149.3 C.E. "Para armonizar de manera congruente" las "distintas declaraciones doctrinales integrándolas en un sistema conceptual dotado del grado de coherencia que le es exigible", sigue afirmando la STC 147/1991, es preciso "reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinarse (sic) a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el derecho supletorio no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación". La segunda, que el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las cuales carece de todo título competencial; el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula universal atributiva de competencias.

Tales afirmaciones llevaron a la STC 147/1991 a mantener, como corolario, una doctrina fundamental de la que debemos partir: "Lo expuesto conduce en principio a considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad" (fundamento jurídico 7º.7).

Esa tesis, reiterada luego en la SSTS 79/1992 (fundamento jurídico 3º) y 213/1994 (fundamento jurídico 4º) se entendía, sin embargo, compatible con la posibilidad de que el Estado dictase normas de carácter meramente supletorio allí donde ostentase competencias en la materia (v.g., para regular lo básico).

Y éste es el punto que debemos revisar ahora. La cláusula de supletoriedad es, según la doctrina expuesta, una previsión constitucional emanada de la C.E. que se dirige al aplicador del Derecho, indicándole el modo en que deben colmarse las lagunas del ordenamiento autonómico, cuando las haya.

A tenor de la misma, una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación, haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas pertinentes, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye: en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial alguna.

Por eso, para que el Estado pueda dictar normas jurídicas que regulen una materia determinada, no basta con que ostente un título que le atribuya cualesquiera competencias en esa materia, sino que debe poder invocar aquel título específico que le habilite en concreto para establecer la reglamentación de que se trate, sin que, como correctamente se afirmaba en la STC 147/1991, que acabamos de transcribir, pueda invocar como tal la cláusula de supletoriedad.

Aquí se trata sólo, por lo tanto, de extraer las consecuencias lógicas de tal afirmación que entonces no llegaron a formularse: si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, en conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y

penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tal normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias.

**7.** Nuestra jurisprudencia sobre la cláusula de supletoriedad cobra todo su valor en una materia como la que centra el presente proceso constitucional. Los transportes terrestres están confiados a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña cuando los itinerarios se desarrollan íntegramente en su territorio; por el contrario, corresponden a las instituciones generales del Estado cuando transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, como vimos.

Junto a este dato, no es posible ignorar que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de transportes intracomunitarios (art. 10.32 E.A. Vasco; art. 9.15 E.A. Cataluña; art. 27.8 E.A. Galicia; art. 13.10 E.A. Andalucía; art. 10.1 d) E.A. Asturias; art. 22.5 E.A. Cantabria; art. 8.5 E.A. La Rioja; art. 10.1 d) E.A. Murcia art. 31.15 E.A. Comunidad Valenciana; art. 35.1 b) E.A. Aragón; art. 31 d) E.A. Castilla-Mancha; art. 29.13 E.A. Canarias; art. 49 f) LORAFNA; art. 7.4 E.A. Extremadura; a 10.5 E.A. Baleares; art. 26.5 E.A. Madrid; art. 26.4 E.A. Castilla-León). Lo cual son parte de la lógica institucional del modelo de Estado diseñado por el Título VIII de Constitución, ya que esta competencia se encuentra expresamente recogida en su art. 148 que enumera las competencias que forman con naturalidad el núcleo del ámbito de autonomía reconocido constitucionalmente a todas las Comunidades Autónomas.

Y a ello se añade cuanto acaba de afirmarse, a saber: que la supletoriedad no es, en ningún caso, título competencial.

Por consiguiente, es indudable que en materia de transportes terrestres el Estado no puede dictar normas puramente supletorias, dirigidas exclusivamente a regular aquellos transportes que se encuentran sometidos a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En la medida en que las normas que resulten de aplicación a los transporte terrestres intracomunitarios, en cada una de las Comunidades Autónomas, ofrezcan lagunas los aplicadores del Derecho deberán integrarlas de conformidad con las reglas usuales d interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3, in fin C.E. Pero la supletoriedad resultará predicable, por disponerlo así la Norma Fundamental de las normas dictadas válidamente por el Estado en materias de su competencia: ya los preceptos sobre transportes intercomunitarios, ya los preceptos aplicables a los transportes d competencia autonómica, pero fundados en títulos competenciales del Estado distintos al de "transporte", sin que ello implique la aplicación de dichos preceptos ante la simple ausencia de regulación autonómica en la materia de que se trate; la aplicación de los preceptos aludidos como supletorios dependerá de la eventual identificación de una laguna por el aplicador del derecho.

**8.** Las consideraciones anteriores permiten ya examinar la alegada inconstitucionalidad del art. 2 de la L.O.T.T.

La representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña entiende que el precepto antes transcrito subvierte el sentido de la cláusula de supletoriedad del art. 149. C.E., pues su alcance reconocido es el de extender al máximo el ámbito de aplicación de ley y, además, no distingue entre los preceptos que han de ser de aplicación directa y aquellos otros que han de aplicarse supletoriamente, por lo que resulta contraria al principio de seguridad jurídica garantizado en el art. 9.3 C.E.

La alegada inconstitucionalidad aparece, de forma patente, en el segundo párrafo de dicho precepto, en cuanto considera de aplicación supletoria las normas contenidas en el Capítulo VII del Título III que, por referirse a los transportes urbanos no se hallan amparada en título competencial alguno que habilite al Estado para dictarlas, ni respecto de lo transportes de competencia estatal -que, por definición, no pueden ser los transportes urbanos ni respecto de los que son competencia de las Comunidades Autónomas la supletoriedad se utiliza, así, como título competencial, y ese uso implica una inconstitucional vulneración del orden constitucional de competencias.

Distinto es el caso del segundo inciso del primer párrafo, en el que se dispone la aplicación de la Ley a los transportes y actividades cuya competencia corresponda a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local con el carácter supletorio o directo que en cada caso resulte procedente según el orden constitucional, estatutario y legal.

Como primera apreciación, debe estimarse que esta forma de legislar no favorece, desde luego,

la claridad y certeza del Derecho que requiere el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de la C.E., como apunta el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. La norma deja en la más completa indefinición los casos en que la Ley debe considerarse de aplicación directa y aquellos otros en los que haya de tener aplicación supletoria, por lo que no puede decirse que lleve a cabo una regulación que facilite el conocimiento por parte de los poderes públicos y de los ciudadanos afectados, de cuáles son las normas estatales que se estiman aplicables (STC 15/1989, fundamento jurídico 1º, in fine)

Sin embargo, ese defecto por sí sólo no determinaría la inconstitucionalidad de precepto impugnado de no sumarse a otro, al que inmediatamente aludiremos, y que comporta una indudable extralimitación competencial.

Reiteradamente hemos venido afirmando que la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador de Derecho.

Y, si ello es así, tal y como dijimos en la STC 147/1991, la aplicación supletoria de las normas estatales no puede venir impuesta por el legislador (fundamento jurídico 7º). Pues de lo contrario, la legislación estatal sería aplicable en el ámbito reservado al Derecho autonómico sobre la base de la mera ausencia de la regulación autonómica correspondiente y no se limitaría, por lo tanto, a integrar lagunas apreciadas por el aplicador del derecho subvirtiéndose el sentido de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 y arrogándose inconstitucionalmente el Estado la facultad de integrar por sí los distintos ordenamientos de las Comunidades Autónomas, por la vía de dictar normas "aplicables supletoriamente".

Esta conclusión se extrae inmediatamente del texto de la ley. El legislador dispone que la ley se aplicará, sea directa o supletoriamente, con lo que, al equiparar una y otra forma de aplicación, prescinde de los límites que configuran el perfil constitucional y conceptual de la supletoriedad, conformándola de modo que le permite incidir en los ordenamientos autonómicos sin título habilitante o, mejor dicho, sin otro título que la misma supletoriedad así desnaturalizada. Y ese defecto no resulta sanado por la ulterior declaración de respeto al orden de competencias que no es -como se pone de manifiesto a lo largo de esta Sentencia- sino una mera fórmula retórica.

En resumen, el hecho de que el legislador estatal disponga la aplicabilidad de sus normas a las Comunidades Autónomas sólo es constitucionalmente legítimo allí donde se halla habilitado por un título competencial específico, que le permita disponer tal cosa; pero, donde carece de él, no puede atribuírselo con base a la supletoriedad pues, como hemos visto, la determinación de si ha de producirse o no la aplicación supletoria del Derecho estatal no le corresponde a él. Por consiguiente, al proceder, en el art. 2 de la L.O.T.T., del modo descrito ha vulnerado tanto la configuración constitucional de la supletoriedad (art. 149. C.E.) como, de resultas, el orden constitucional de competencias.

**9.** La extralimitación competencial a que acabamos de aludir no sólo resulta del texto mismo del precepto impugnado, interpretado según su sentido propio, sino que se halla reforzada por las diversas expresiones de la Exposición de Motivos, a las que ya se ha hecho referencia, y que presuponen que el Estado, utilizando la cláusula de supletoriedad, puede establecer un marco normativo común a los transportes autonómicos y supraautonómicos, integrándolos en un sistema común de transportes definido por la Ley estatal. Hemos de concluir que esta pretensión, que no tiene amparo en la distribución de competencias que efectúa la Constitución Española, se materializa en el precepto que aquí se impugna, cuya inconstitucionalidad es preciso declarar, sin que, por todo lo expuesto, proceda llevar a cabo una interpretación conforme a la misma que, aunque fuese, en abstracto, posible, entraría en pugna con la finalidad manifiesta y el sentido inmediato de la Ley.

De dicha inconstitucionalidad procede ahora extraer la consecuencia de que lo que el Estado puede y debe hacer en el ámbito que nos ocupa es determinar cuáles de sus normas son aplicables a las Comunidades Autónomas, evitando disponer nada acerca de una supuesta aplicabilidad supletoria que ni se produce necesariamente ni puede, por eso mismo, afirmarse en abstracto: estamos, pues, ante una aplicación eventual que (art. 149.3 C.E.) ha de llevar a cabo, en cada caso concreto, el aplicador del Derecho que detecte una laguna y, no puede, por tanto, configurarse por el legislador estatal.

Por consiguiente, también nosotros al proceder al examen de los distintos preceptos, habremos de precisar sólo si son o no aplicables en la Comunidad Autónoma recurrente, sin que la declaración de inaplicabilidad excluya, en absoluto, ni su carácter supletorio ni su potencialidad integradora del ordenamiento autonómico en los términos establecidos por el art. 149.3 C.E. a

que anteriormente se ha hecho referencia.

B) Principios y directrices generales. Arts. 3, 4, 12, 13 y 14 L.O.T.T.

**10.** Los arts. 3 y 4 que conforman el Capítulo II de la L.O.T.T., bajo la rúbrica "Principios generales" disponen lo siguiente:

"Artículo 3.- La organización y funcionamiento del sistema de transportes se ajustará a los siguientes principios: a) Establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transporte en todo el Estado, mediante la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades que lo integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes. b) Satisfacción de las necesidades de la comunidad con el máximo grado de eficacia y con el mínimo coste social. c) Mantenimiento de la unidad de mercado en todo el territorio español, conforme al art. 139.2 de la Constitución.

Artículo 4.- 1. Los poderes públicos promoverán la adecuada satisfacción de las necesidades de transporte de los ciudadanos, en el conjunto del territorio español, en condiciones idóneas de seguridad, con atención especial a las categorías sociales desfavorecidos y a las personas con capacidad reducida, así como a las zonas y núcleos de población alejados o de difícil acceso. 2. La eficacia del sistema de transportes deberá, en todo caso, quedar asegurada mediante la adecuada utilización de los recursos disponibles, que permitan la obtención del máximo rendimiento de los mismos. Los poderes públicos velarán, al respecto, por la coordinación de actuaciones, unidad de criterios, celeridad y simplificación procedimentales y eficacia en la gestión administrativa. 3. En el marco del principio de unidad de mercado, los poderes públicos buscarán la armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, tenderán a evitar situaciones de competencia desleal, y protegerán el derecho de libre elección del usuario, y la libertad de gestión empresarial que únicamente podrán ser limitadas por razones inherentes a la necesidad de promover el máximo aprovechamiento de los recursos la eficaz prestación de los servicios".

La representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna, e] términos generales, los antedichos preceptos, porque, a su juicio, es claro, sin necesidad de mayores argumentos que, al carecer el Estado de competencias para dictar una legislación básica en materia de transportes, no puede formular principios y directrices dirigidos a todos los poderes públicos.

Pues bien: como se desprende inmediatamente de su texto, los arts. 3 y 4 establecen los principios generales a que deben ajustarse la organización y funcionamiento del sistema de transportes; y de su literalidad se infiere que pretenden que tales principios se apliquen no sólo en los transportes intercomunitarios, sino también en los intracomunitarios. Con respecto a los primeros, no cabe dudar de la competencia estatal, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1 C.E. Pero, en lo que se refiere a los sistemas de transporte dentro del territorio autonómico, ya ha quedado dicho en el epígrafe anterior que el Estado no tiene competencia en materia de transportes para establecer por sí un sistema común de transportes, esto es, una regulación común al Estado y a la Comunidad Autónoma, ni siquiera con carácter supletorio, puesto que las Comunidades Autónomas, todas sin excepción, han asumido la competencia exclusiva, esto es, legislativa y de ejecución, sobre los transportes que transcurran íntegramente por su territorio. Sólo la invocación de un título distinto al de transportes podría, pues, justificar una regulación como la controvertida. Pero no es fácilmente discernible qué título podría ser éste, ni resultan convincentes las alusiones que el Abogado del Estado efectúa a los comprendidos en los arts. 149.1.1 y 149.1.29, por más que no quepa negarles toda incidencia en el tema, no bastan, sin más, para formular principios que, con carácter general, puedan servir de pauta para regular el transporte y, de hecho, no son los únicos inspiradores de los que analizamos.

En efecto, se refiere también el Abogado del Estado y los propios preceptos de la Ley, al mantenimiento de la unidad del mercado, con lo que está aludiendo al título competencial contenido en el núm. 13 del art. 149.1.

Para resolver el problema que se nos plantea, hemos de partir del carácter fundamental y de la rigidez del criterio del territorio, en el ámbito del transporte, lo que implica la atribución del desarrollo íntegro, por las Comunidades Autónomas, de la competencia sobre transportes intraterritoriales, desarrollo íntegro que comprende la facultad de dictar todas las normas relativas a la materia de su competencia. Sin embargo, los principios que ahora analizamos no son sino criterios orientadores de una capacidad normativa que, en este caso, se halla disociada, en parte, del Estado, que los formula.

Lo que hemos de analizar es, pues, si el Estado tiene competencia para formularlos y orientar así el sentido de la normativa autónoma.

Pues bien, no cabe negar que el transporte es un hecho económico de la mayor importancia ni que pueda afectar indirectamente a la seguridad de los ciudadanos, por más que sólo de manera remota incida sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos.

Lo que parece claro es que, si es un hecho económico de gran importancia, la posibilidad de que el Estado, para ajustarlo al objetivo constitucionalmente legítimo de llevar a cabo una política económica común (STC 96/1984, fundamento jurídico 3º) y para adecuarlo a las exigencias de unidad de la economía nacional que requiere un mercado único (STC 64/1990, fundamento jurídico 3º), establezca criterios generales a tener en cuenta a la hora de efectuar el desarrollo normativo con tal de que se limiten a asegurar en ese sector específico la unidad de los principios básicos del orden económico, es constitucionalmente legítima.

En múltiples ocasiones hemos, en efecto, afirmado que, en Estados como el nuestro, de estructura territorial compleja, la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos en todo el ámbito nacional es una proyección concreta del más general principio de unidad que el art. 2 C.E. consagra (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1º; 11/1984, fundamento jurídico 5º y 24/1986, fundamento jurídico 4º). Y, asimismo, hemos inferido reiteradamente de esa unidad, como consecuencia necesaria, la exigencia de un mercado único (STC 88/1986, fundamento jurídico 6º), configurándola como un límite de las competencias autonómicas (STC 71/1982, fundamento jurídico 2º) derivado implícitamente del art. 139.2 de la C.E. (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1º; 86/1984, fundamento jurídico 3º y 87/1985, fundamento jurídico 6º).

**11.** Desde esa perspectiva cabe abordar el análisis de los preceptos impugnados. Y, entrando en él, ninguna duda de constitucionalidad ofrecen, a partir de las consideraciones anteriormente expuestas, los principios contenidos en la letra c) del art. 3 y en los núms. 1, 2 y 3 del art. 4: basta comprobar, con la simple lectura de los términos en que la Ley los enuncia, que se trata de meros "principios generales", esto es, de directrices abstractas, que no imponen ningún contenido normativo concreto y, además, que todos ellos se mantiene en el marco del haz de competencias que cabe atribuir al Estado.

Mayores dudas pudiera ofrecer la regulación contenida en la letra a) del art. 3 en tanto, como anteriormente se afirmó, el Estado carece de competencias para establecer por sí un sistema común de transporte. Pero, si se lee atentamente el precepto que se analiza, ni presupone en absoluto que se haya hecho uso de una tal facultad, sino que la obtención, como resultado, de un sistema común de transportes queda librada a la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades de que se trata, mediante la actuación de las Administraciones competentes.

No hay, pues, exceso en la atribución competencial, sin que la mención que en el precepto se hace de la coordinación la implique.

Como al respecto dijimos en la STC 144/1985, fundamento jurídico 4º, analizando el título competencial contenido en el núm. 13 del art. 149.1, "las competencias estatales en materia de planificación no se agotan con la de fijación de las bases, sino que también comprenden la de coordinación, que es -como se ha declarado en SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2º, y 42/1983, fundamento jurídico 3º c), referentes a la materia de sanidad-, una competencia distinta de la anterior. Competencia de coordinación que, según las Sentencia citadas, persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impediría o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema, habiéndose declarado igualmente en las mismas que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado, habiéndose añadido que la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema'. Mientras que en la STC 11/1984, fundamento jurídico 6, se ha declarado -con referencia esta vez a la materia financiera- que 'la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación (...), exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para lograr tal integración'. Debiendo entenderse, asimismo, que la referencia que se hace en el art. 10, núm. 25, del E.A.P.V. a la 'ordenación general de la economía' como límite a las competencias asumidas en el mismo por la Comunidad Autónoma comprende el ejercicio por el Estado de sus competencias de coordinación en la materia".

La coordinación ex art. 149.1.13, corresponde, pues, al Estado, en los términos expuestos, siempre que, como dijimos en la STC 103/1989, fundamento jurídico 9º, "en el ejercicio de dicha competencia no resulten vaciadas de contenido o limitadas irrazonablemente las correspondientes competencias autonómicas".

De ahí se infiere sin lugar a dudas la constitucionalidad del precepto examinado que, no obstante, no dispensa del análisis del modo específico en que esa facultad estatal de coordinación se halla regulada en la Ley.

A la misma conclusión ha de llegarse respecto al principio contenido en el apartado b) del art. 3. Pues no se trata, en él, del establecimiento de ninguna clase de regulación específica del transporte intracomunitario, sino sólo de la afirmación de los criterios económicos que han de inspirar la configuración de esa actividad por las Comunidades Autónomas: estamos, pues, ante una regla de planificación de la actividad económica que, como tal, corresponde al Estado, y no ante una regulación del transporte.

Por consiguiente, los arts. 3 y 4 de la Ley 16/1987, de Transportes Terrestres, han de estimarse conformes a la Constitución, al ser básicos y aplicables, por consiguiente, a los transportes intraautonómicos.

**12.** El art. 12 de la L.O.T.T., siguiendo de cerca los principios de los arts. 3 y 4, establece que conforme al art. 38 C.E. el marco de actuación en el que habrán de desarrollarse los servicios y actividades de transporte es el de economía de mercado, con la obligación a cargo de los poderes públicos de promover la productividad y el máximo aprovechamiento de los recursos.

El apartado 2 dice que la actuación pública en el sector se sujetará a lo establecido en esta Ley para cada modo o clase de transporte, correspondiendo a los poderes públicos la misión de procurar la eficaz prestación de los servicios de titularidad pública, así como las funciones de policía o fomento de los transportes de titularidad privada.

Por lo que respecta al primer inciso de este apartado ("la actuación pública en el sector se sujetará a lo establecido en esta Ley para cada modo o clase de transporte") es manifiesto, por las razones que ya se han apuntado al examinar el art. 2 de la L.O.T.T., que la actuación pública de la Comunidad Autónoma recurrente ha de sujetarse a la legislación autonómica que se dicte para el sector de los transportes, y no a la L.O.T.T., que sólo será aplicable en aquellos aspectos concretos en los que el Estado pueda invocar un título específico y distinto al de los transportes que sea concurrente con esta materia. Así, pues, una declaración general de sometimiento de la actuación pública autonómica en el sector a la L.O.T.T. no puede tener aplicación en cuanto a los transportes que dependan de las Comunidades Autónomas, por lo que el inciso de que se trata ha de entenderse aplicable, solamente, a los transportes supracomunitarios.

Por el contrario, hay que entender enteramente conforme a la C.E. el apartado 1º del art. 12 que no hace otra cosa que reproducir casi literalmente el art. 38 C.E. Aparte de la incorrección técnica que supone el que las Leyes contengan normas meramente reiterativas de los preceptos constitucionales con la finalidad de declararlos aplicables en ámbitos o sectores en que ya resultan aplicables por imperativo constitucional, es evidente que al legislador estatal corresponden las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.), por lo que, independientemente de la fuerza vinculante propia de los mandatos del art. 38 de la C.E., el precepto impugnado no supone sino el ejercicio de tal competencia y es, por consiguiente, al ser básico, es aplicable a los transportes intraautonómicos.

**13.** El art. 13 L.O.T.T. dispone que "por los órganos competentes de la Administración, a fin de posibilitar el cumplimiento de los principios expresados en los arts. 3 y 4, podrán adoptarse, durante el tiempo preciso, y en las formas previstas en esta Ley, y en sus normas de desarrollo, medidas que promuevan la corrección de las posibles deficiencias estructurales del sistema de transportes, tendiendo a la eliminación de las insuficiencias y de los excesos de capacidad, y vigilando la implantación y mantenimiento de servicios o actividades del transporte, acordes con las necesidades de la demanda."

La impugnación de este precepto por el Consejo Ejecutivo se fundamenta exclusivamente en la imputación -genérica y común a los arts. 3, 4, 12 y 14- de que el Estado no puede establecer principios y directrices generales definidores de un sistema común de transportes, lo cual resulta incompatible con el carácter exclusivo con que el Estatuto de Autonomía ha atribuido a Cataluña las competencias sobre los transportes que transcurran íntegramente sobre su territorio. La lectura del precepto cuestionado pone de manifiesto que, en efecto, no existe otro título competencial distinto al que atribuye al Estado el art. 149.1.21 C.E. que pueda justificar la

aplicación del art. 13 a los transportes que son de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma recurrente, ya que se trata de una norma referida exclusivamente a las medidas correctoras de las posibles deficiencias e insuficiencias estructurales del sistema de transportes, que excede el ámbito de lo que razonablemente cabe entender por coordinación en el ámbito de la economía. Siendo esto así debe entenderse que los órganos competentes de la Administración a los que se refiere el art. 13 de la L.O.T.T son exclusivamente los de la Administración del Estado, y no los de la Administración autonómica. Así entendido, el precepto es constitucional.

**14.** El art. 14 -impugnado por el Consejo Ejecutivo y por el Parlamento de Cataluña- prevé la posibilidad de que el Gobierno suspenda, prohíba o restrinja, total o parcialmente, servicios o actividades de transporte, por motivos de defensa nacional, orden público, sanitarios u otras causas graves de utilidad pública o interés social que igualmente lo justifiquen. Ambos recurrentes aceptan que el Estado atribuya al Gobierno de la Nación las facultades de que se trata en atención a motivos de defensa y -aunque no exclusivamente- al orden público, pero rechazan que exista una competencia estatal genérica para adoptar esas medidas invocando motivos sanitarios o, más extensivamente, "cualquier razón de utilidad pública o social".

En efecto, nada hay que objetar desde el punto de vista del sistema de distribución de competencias, como admiten los propios recurrentes, a la previsión contenida en el art. 14 que atribuye facultades al Gobierno para suspender, prohibir o restringir servicios o actividades de transporte de competencia autonómica cuando haya motivos de defensa nacional que lo justifiquen, ya que conforme al art. 149.1.4 C.E., el Estado tiene la competencia exclusiva, en bloque, sin distinción entre facultades legislativas y ejecutivas, en materia de defensa.

A la misma conclusión debemos llegar en relación con las facultades atribuidas a Gobierno cuando concurran motivos de orden público que así lo justifiquen, máxime habida cuenta de que no hay auténtica impugnación, a falta de argumentos que avalen la improcedencia de la intervención estatal.

En lo que atañe al resto del precepto, el enjuiciamiento ha de partir de que, como dijimos en la STC 329/1993 "en casos extraordinarios y a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad" la competencia autonómica puede ceder en favor del Estado.

Desde esta perspectiva, la posibilidad de que el Gobierno, ex art. 149.1.16 C.E prohíba o restrinja alguna de las actividades de transporte por motivos sanitarios, no resulta contraria a la Constitución si se interpreta -según un modo de entender el texto de la ley, y que no se halla gramaticalmente excluido por su ambigua redacción- que dichos motivos han de ser graves, y comportar, por lo tanto, la necesidad de una intervención urgente y unitaria.

Distinta ha de ser, sin embargo, la conclusión en cuanto se refiere al último inciso precepto impugnado. Las "causas graves de utilidad pública o interés social" remiten a una motivación lo suficientemente genérica y ambigua" como para generar una discrecionalidad constitucionalmente ilegítima en favor del Estado, susceptible de dar lugar a un vaciamiento efectivo de las competencias autonómicas (SSTC 149/1991, fundamento jurídico 4,B,e) 329/1993 (fundamento jurídico 4º). En consecuencia, el inciso aludido ha de estimarse contrario al orden constitucional de competencias y, por ende, nulo.

C) Régimen de competencias. Arts. 5.1, 6 y 7 L.O.T.T.

**15.** El art. 5.1 de la L.O.T.T. prescribe que "El ejercicio de sus competencias por distintos órganos administrativos no podrá realizarse de tal manera que impida u obstaculice la efectividad de las encomendadas a los restantes en cuanto éstas fueran conducentes al cumplimiento de los principios establecidos en el art. 3º". La oscuridad con que redactado este precepto no impide advertir que no atribuye en sentido estricto competencia alguna al Estado, ni en su virtud puede imponer ningún tipo de restricción a las Comunidades Autónomas. En la medida en que se entienda que los órganos administrativos, a los que refiere el precepto, son los que existen dentro de un mismo ente público, no hay razón alguna para dudar de su constitucionalidad. Por lo que, así interpretado, el art. 5.1 respeta el orden constitucional de competencias.

**16.** El art. 6 de la L.O.T.T., impugnado tanto por el Consejo Ejecutivo como por el Parlamento de Cataluña, contiene dos disposiciones de naturaleza muy distinta. Según el primer inciso, el Gobierno de la Nación, de conformidad con lo establecido en el art. C.E., fija los objetivos de la política general de transportes. Esta norma debe considerarse, en efecto, no aplicable a los transportes que sean competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, por cuanto es evidente que el art. 97 C.E. no es un precepto que contenga un título atributivo de

competencias. Bien es cierto que según el precepto constitucional que acaba de citarse el Gobierno dirige la Administración, pero se refiere lógicamente a la Administración del Estado, no a la de la Comunidad Autónoma. En materia de transportes terrestres el Estado tiene competencia sólo sobre los que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Su política de transportes no puede ser, en consecuencia, una política "general" - como dice el art. 6 de la L.O.T.T.- que afecte a los transportes que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, pues éstos son de la competencia exclusiva de aquélla, por lo que procede declarar que es constitucional en cuanto habilita al Gobierno para fijar los objetivos de la política general de los transportes que son competencia del Estado.

En cuanto al segundo inciso del art. 6, que atribuye al Gobierno la potestad de asegurar la coordinación de los distintos tipos de transporte y procurar la adecuada dotación de infraestructuras para los mismos, como tal atribución se realiza "en el ámbito de su competencia", para nada afecta a los transportes intraautonómicos y nada cabe objetar a su corrección constitucional.

De modo que, así entendido, el precepto resulta conforme al orden constitucional de competencias.

**17.** Por último, el art. 7 asigna a los poderes públicos unas atribuciones genéricas para ejercer sus competencias en materia de transportes. El precepto, en tanto que establece funciones y atribuciones relativas a la gestión en el sector de los transportes terrestres, no puede sino entenderse referido a los poderes públicos estatales, pues no existiendo ni explícita, ni tampoco implícitamente, concurrencia de título competencial distinto al de "transportes", no puede aplicarse a los transportes que sean de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Así interpretado, el precepto es conforme a la Constitución.

D) Coordinación entre distintos modos de transporte. Arts. 25 y 26 L.O.T.T.

**18.** El art. 25 de la L.O.T.T. -que más que establecer un mandato o prohibición lo que expresa es un desideratum ("la Administración procurará...")- no resulta aplicable a la Comunidad Autónoma de Cataluña porque, al carecer el Estado de competencias sobre transportes intracomunitarios, no puede pretender que la Administración estatal sustituya a la autonómica en materias de la competencia de ésta. Pero cabe entender que el precepto se refiere sólo a la Administración estatal. Y, así interpretado, es conforme a la Constitución.

Por su parte, el art. 26 no es aplicable en su literalidad a los transportes sujetos a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma recurrente por cuanto, de serlo, atribuiría al Gobierno la facultad de intervenir sobre los transportes de competencia autonómica, sin título específico que le legitimase para ello, sustituyendo a la autoridad autonómica competente. Este reconocimiento universal, en favor del Estado, de una competencia para establecer un desplazamiento o trasvase en el transporte de determinadas mercancías, sobre la base de una fórmula genérica e ilimitada, cual es la de que "razones extraordinarias de interés público que lo justifiquen", sólo puede desplegar su eficacia sobre los transportes en los que el Estado tiene competencia, esto es, sobre aquellos que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Sólo en los casos en que esas razones de interés público sean reconducibles a un título específico de competencia estatal, como pudieran ser los de defensa nacional u orden público que menciona el art. 14 de la L.O.T.T., la facultad en cuestión podría ejercitarse en relación con los transportes intracomunitarios, sin perjuicio, claro está, del recurso, siempre deseable, a las técnicas de colaboración. Por lo que el precepto debe ser interpretado en ese sentido limitativo, siendo así conforme con el orden constitucional de competencias.

E) Coordinación del sistema de transporte con las necesidades de la defensa protección civil. Arts. 29.2 y 31 L.O.T.T.

**19.** Los arts. 29.2 y 31 de la L.O.T.T., impugnados sólo por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, integran el Capítulo V del Título I que lleva por rúbrica "coordinación del sistema de transportes con las necesidades de la defensa y protección civil". El recurrente nada objeta al apartado 1 del art. 29 por cuanto reconoce que el Estado tiene competencia exclusiva sobre defensa (art. 149.1.4 C.E.). Tampoco se opone a que, conforme a lo previsto en el apartado 2 del precepto citado, el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones ejerza, con el indicado objeto, la coordinación de las actividades de transporte de las Comunidades Autónomas. Lo que la Comunidad Autónoma recurrente considera inconstitucional es que se atribuya al referido órgano estatal su "control", ya que, conforme a la doctrina de las SSTC 6/1982 y 76/1983, la autonomía exige, en principio, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado.

Pues bien, al respecto cabe decir que, en efecto, en materia de transportes, tanto por la naturaleza de la actividad, como por el criterio de territorialidad a partir del que la Constitución y los Estatutos de Autonomía han diseñado el reparto de competencias, se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas. Con más razón ello es así cuando entra en juego la defensa nacional. A este respecto, ya manifestamos en nuestra STC 113/1983 que la necesaria coordinación de cuanto se relacione con la defensa nacional requiere que, como contenido de esa competencia de coordinación de la que son titulares los órganos superiores de la defensa nacional, se incluya la de las vías de comunicación y los transportes por tierra, mar y aire. Nada hay, pues, que objetar, y así lo reconoce el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, a la atribución de facultades de coordinación en favor del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

Sin embargo, no podemos decir lo mismo de la habilitación que el art. 29.2 de la Ley hace a dicho Ministerio para "controlar" las actividades de las Comunidades Autónomas en materia de transportes. Pues si bien es cierto que la posibilidad de ejercer el control por parte del Estado se vincula a las exigencias de la defensa nacional, no lo es menos que no deja de ser la previsión de un control genérico e indeterminado que, según reiterada doctrina de este Tribunal (desde la STC 4/1981, fundamento jurídico 3º), resulta contrario al principio constitucional de autonomía. Pero cabe interpretar el precepto en cuestión en el sentido de que los controles allí previstos serán exclusivamente aquéllos que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación. Así interpretado el precepto, resulta acorde con el orden constitucional de competencia.

**20.** Del art. 31 -relativo a la coordinación del sistema de transportes con las necesidades de protección civil- el Consejo Ejecutivo de Cataluña sólo impugna el último párrafo, conforme al cual corresponde al Ministerio de Transportes, Turismo, Comunicaciones, en el ámbito de la protección civil, en relación con la actividad de los transportes, "colaborar en la elaboración y homologación de los Planes Territoriales y Especiales de intervención en emergencias que pueden afectar a los transportes, así como a la ejecución de las previsiones relativas al empleo de éstos".

Para determinar si la previsión normativa contenida en el último párrafo del art. 31 de la L.O.T.T. invade o no las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de transportes (arts. 9.15 y 11.9 EAC) y de protección civil (art. 13 EAC), es preciso distinguir entre las dos funciones que se atribuyen al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones; esto es, la de colaborar en la elaboración de los Planes Territoriales y Especiales, de un lado, y la de colaborar en la homologación de los mismos, de otro.

Este Tribunal ha tenido ocasión de manifestar (SSTC 123/1984 y 133/1990) que por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de las personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas. Desde esta perspectiva la competencia autonómica encuentra límites que derivan de la existencia de un posible interés nacional y supraautonómico y, como consecuencia de ello, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar la coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias.

Con base en esta doctrina, la STC 133/1990 consideró conforme con la Constitución la competencia atribuida al Gobierno por la Ley 2/1985, sobre Protección Civil, para elaborar una Norma Básica de Protección Civil que determinase las directrices esenciales para la elaboración de los distintos Planes Territoriales y Especiales, la fijación por la Ley de un contenido mínimo e indispensable de los diferentes Planes Territoriales, así como la homologación de los Planes Territoriales y Especiales por la Comisión Nacional de Protección Civil, en la medida en que dicha competencia de homologación se configura como una actividad reglada y de control técnico, dirigida a constatar que los planes contemplan distintos contenidos.

Pues bien, de acuerdo con todo ello, debemos concluir ahora que nada hay que objetar, desde el punto de vista del sistema de distribución de competencias, a la previsión relativa a la homologación de los Planes que contempla el art. 31 de la L.O.T.T., ya que si -como dijimos en la STC 133/1990- esa competencia de mera homologación no constituye invasión competencial alguna, por la misma razón no invadirá la competencia autonómica una norma que prevé la colaboración de un órgano de la Administración del Estado (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones) en el ejercicio de una competencia que, de acuerdo con la Constitución, corresponde al Estado, aunque se ejerza por un órgano mixto de representación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas (la Comisión Nacional de Protección Civil).

**21.** No puede decirse lo mismo sobre la competencia que la L.O.T.T. atribuye al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones para colaborar en la "elaboración" de los Planes Territoriales y Especiales de intervención en emergencias que puedan afectar a los transportes. Los Planes de la Comunidad Autónoma (territoriales) y los Planes Especiales cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda del de una Comunidad Autónoma se aprobarán -según establece la propia Ley 2/1985 (arts. 10.1 y 11) -por la Comunidad Autónoma respectiva, que será la competente para determinar cuál sea el órgano autonómico competente para tal aprobación. Ciertamente, el Estado puede, según dijimos, fijar "un contenido mínimo e indispensable de los diferentes planes territoriales que permita su homologación posterior e integración en una planificación unitaria" (STC 133/1990? fundamento jurídico 10). Pero, afirmamos también en el mismo lugar que a las Comunidades Autónomas corresponde la elaboración de los mismos, que comprende la potestad de recabar información y colaboración. Así, pues, debe concluirse que en el marco de lo dispuesto en la Norma Básica de Protección Civil, y siempre que se respete el contenido mínimo establecido por la Ley de Protección Civil (art. 9), es la Comunidad Autónoma la única competente para aprobar los Planes Territoriales o Especiales, de ámbito autonómico, que afecten a los transportes que transcurren en su territorio, sin que el Estado pueda, por consiguiente, imponerle la intervención del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones en el proceso de elaboración de aquéllos. En consecuencia debemos declarar que el art. 31, último párrafo, de la L.O.T.T. no es aplicable a la Generalidad de Cataluña.

No desvirtúa la afirmación precedente la alegación que hace el Abogado del Estado en el sentido del carácter no imperativo del precepto que, según él, faculta al Ministerio para colaborar pero no obliga a recibir esa colaboración. Efectivamente, nada habría que objetar si el precepto en cuestión hubiese previsto un asesoramiento facultativo a realizar por el Ministerio cuando así lo solicitasen las Comunidades Autónomas (STC 17/1986). Sin embargo, de la dicción literal del art. 31 de la L.O.T.T. no puede deducirse, en absoluto, un significado como ese; sino que, antes al contrario, pone de manifiesto, con toda evidencia, que se trata de una norma atributiva de competencias en favor del Estado, cuyo ejercicio no se supedita a requerimiento alguno por parte de la Comunidad Autónoma.

F) El Consejo Nacional de Transportes Terrestres. Arts. 16.1 y 36.5.

**22.** Los arts. 16.1 y 36.5 de la Ley prevén la existencia de un informe preceptivo del Consejo Nacional de Transportes Terrestres en el procedimiento de elaboración de los Planes de Transporte. Nada hay que objetar, obviamente, a esta previsión cuando se trata de la aprobación de los Planes de Transporte que apruebe la Administración del Estado en el ejercicio de su competencia sobre transportes, esto es, sobre los transportes que discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Sin embargo, cuando se trata de la aprobación, por parte de la Comunidad Autónoma, de los Planes de Transportes de su competencia, esto es, de aquellos relativos a los transportes que discurren íntegra y exclusivamente por su territorio, podría estimarse que el informe preceptivo del C.N.T.T. supone una indebida mediatización de sus competencias.

Pues bien: aunque no sea vinculante (y no lo es, en virtud de lo dispuesto en el art. 85.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 vigente en el momento de aprobarse la L.O.T.T.; hoy art. 83.1 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común), el informe preceptivo de un órgano de la Administración del Estado, exigido como requisito previo -como lo hace el art. 16.1 de L.O.T.T.- para la elaboración y aprobación por la Comunidad Autónoma de sus Planes de Transportes, supone una mediatización del ejercicio por ésta de sus competencias propias exclusivas, que resulta contrario al sistema de distribución de competencias en la materia según el cual la aprobación de los planes corresponde en exclusiva a quienes ostentan la titularidad competencial (SSTC 149/1991 y 36/1994), razón por la cual debemos concluir que los arts. 16.1 y 36.5 no son de aplicación a los transportes atribuidos a la competencia de la Comunidad Autónoma recurrente.

G) Juntas Arbitrales del Transporte. Art. 38.4

**23.** El art. 38.4 de la L.O.T.T. prevé que las Juntas Arbitrales realizarán, además de la función de arbitraje, "cuantas actuaciones les sean atribuidas". La impugnación de es precepto presenta dos peculiaridades. La primera -puesta de manifiesto por el Abogado del Estado- es que el Consejo Ejecutivo lo incluye entre los preceptos exceptuados de la impugnación global de la Ley, excluyéndolo, por tanto, de la impugnación y, sin embargo al mismo tiempo, lo incluye en la impugnación subsidiaria que hace de determinados artículos de la Ley. A pesar de la contradicción, es obvio que no podemos sustraernos del enjuiciamiento del art. 38.4 de la

L.O.T.T., ya que la voluntad impugnatoria de la Comunidad Autónoma recurrente ha quedado puesta de manifiesto con toda evidencia en su demanda, tanto en el encabezamiento de la misma, como en las alegaciones concretas formuladas respecto del precepto en cuestión, como -finalmente- en su suplico. La segunda peculiaridad es que en la Ley Orgánica de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable (L.O. 5/1987, art. 12) el Estado ha delegado en las Comunidades Autónomas las funciones que la L.O.T.T. atribuye a las Juntas Arbitrales, disponiendo que el funcionamiento de estas Juntas en las Comunidades Autónomas "se realizará respetando la organización, funciones, y régimen jurídico establecidos en la Ley y en sus normas de desarrollo". La previsión contenida en este último inciso hace que a pesar de la delegación, no haya perdido sentido la impugnación del Consejo Ejecutivo de Cataluña, relativa a la atribución genérica de funciones a las Juntas Arbitrales, ya que, como acaba de verse, en la delegación que hace el Estado en favor de las Comunidades Autónomas (en todo caso revocable) se exige a éstas que respeten las funciones atribuidas en la Ley estatal.

No se cuestiona la competencia del Estado (ex art. 149.1.6 C.E.) para regular las Juntas Arbitrales del Transporte, respetando siempre los derechos fundamentales (como ha subrayado la STC 174/1995). Lo que el Consejo Ejecutivo considera inconstitucional es la previsión de que las Juntas realicen, además de la función de arbitraje, cuantas actuaciones les sean atribuidas. Y en efecto, es obvio que las Juntas Arbitrales no pueden ejercer en el territorio de la Comunidad Autónoma recurrente, y respecto de los transportes de su competencia, otras actuaciones -además de la de arbitraje- que las que les encomiende la propia Comunidad Autónoma, en ejercicio de su competencia exclusiva.

No obstante, hay que tomar en consideración que el precepto habla de las actuaciones "que les sean atribuidas", pero ni especifica cuáles son ni quién haya de atribuir las. Esta indeterminación, en cuanto al tipo y número de funciones, así como en cuanto al ente -Estado central o Comunidad Autónoma- competente para definirlas, permite efectuar una interpretación conforme con el bloque de constitucionalidad que rige en la materia para llegar a la conclusión de que el art. 38.4 no es inconstitucional, y resulta aplicable en Cataluña, siempre que se interprete en el sentido expuesto: en ese territorio las Juntas Arbitrales ejercerán las funciones que les atribuya el Estado respecto de los transportes supracomunitarios; y, respecto de los transportes intracomunitarios, ejercerán, además de la función de arbitraje, impuesta por el Estado al amparo del título competencial derivado del art. 149.1.6 (legislación procesal), aquellas otras que, en su caso, les atribuya la Comunidad Autónoma.

H) Condiciones para el ejercicio del transporte. Arts. 42, 43, 44, 45 y 46 L.O.T.T.

**24.** Los artículos impugnados a los que se refiere este epígrafe constituyen la Sección Primera del Capítulo Primero del Título II de la L.O.T.T., y quedan cubiertos por la rúbrica "Condiciones previas de carácter personal para el ejercicio profesional". La impugnación de estos preceptos presenta también un rasgo peculiar y es que la materia que ellos regulan ha sido objeto de impugnación, aunque por distintos entes y en relación también con distintas leyes, en los cinco recursos de inconstitucionalidad acumulados en este proceso constitucional. Esto es, de una parte la Comunidad Autónoma de Cataluña ha impugnado los artículos de la L.O.T.T. referentes a las condiciones personales para el ejercicio del transporte (arts. 42 a 46); de otra, también la Comunidad Autónoma, ha impugnado el precepto de la Ley Orgánica 5/1987 (art. 13) que regula la delegación de funciones en relación con la capacitación profesional para el transporte; y, por último, el Estado ha impugnado los preceptos de la Ley catalana del transporte (arts. 10 a 14, 54 y Disposiciones transitorias cuarta y sexta), referentes a la profesión de transportista. Por ello, y aunque el orden seguido en la presente Sentencia sea el del examen separado de las tres Leyes, la confluencia de todos los recurrentes en la impugnación de estos preceptos y la unidad temática de los mismos aconsejan resolver conjuntamente las cuestiones planteadas por todos los recurrentes en torno a la regulación, estatal y autonómica, de la denominada "profesión de transportista".

Tanto el Consejo Ejecutivo como el Parlamento de Cataluña consideran que el Estado no tiene título competencial para establecer una regulación sobre la profesión de transportista que pueda aplicarse a otros transportes que no sean los de su competencia, esto es, los que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. En el ámbito de los transportes que transcurren íntegramente dentro de Cataluña, la Comunidad Autónoma recurrente es competente para establecer dicha regulación, en virtud de los arts. 9.15 y 11.9 de su Estatuto de Autonomía. Por eso, concluyen los recurrentes, resulta inconstitucional delegar a la Comunidad Autónoma competencias que son propias de ésta. El Estado, por su parte, alega que no discute las competencias ejecutivas de Cataluña para expedir títulos de transportista en transportes de su competencia, pero sí para establecer ningún tipo de regulación de los mismos, ya que la

regulación controvertida es de la competencia exclusiva del Estado en virtud de lo dispuesto en los núms. 1 y 30 del art. 149.1 C.E.

Tienen razón los representantes del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de Cataluña cuando afirman que el contenido de los arts. 42 a 46 de la L.O.T.T. no puede quedar cubierto por la competencia del Estado para regular "las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales" (art. 149.1.30 C.E.). En nuestra STC 42/1986, fundamento jurídico 1º, dijimos que una profesión titulada es aquella para cuyo ejercicio se requieren títulos, "entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia" (SSTC 42/1986, 122/1989, 111/1993 y 225/1993). Y, en consecuencia con ello, hemos declarado que la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada en el sentido antes indicado. Es así posible que, dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 C.E.), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los poderes públicos intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud. Pero la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es, en modo alguno, equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales a que se refiere el art. 149.1.30 C.E., ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado.

Así pues, de acuerdo con todo lo dicho debemos concluir que el de transportista no es un título profesional, sino un título administrativo -como por lo demás lo denomina la propia Ley-habilitante para el ejercicio de dicha actividad. Los arts. 42 a 46 de la L.O.T.T. no regulan, pues, las condiciones de obtención de un título profesional, sino las condiciones de obtención del título administrativo que habilita para la realización del transporte por carretera y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo. Y al no poseer el Estado competencia para establecer bases en materia de transportes, como sí ocurre en materia de seguros (STC 330/1994), su legislación en este punto no resulta de aplicación directa a los transportes sometidos a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

**25.** El Abogado del Estado mantiene que la competencia estatal para dictar la regulación que se impugna deriva de la reserva efectuada por el art. 149.1.1 C.E., que atribuye al Estado "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales". Pero, si bien esta disposición habilita a los poderes estatales para evitar o impedir desigualdades en el ejercicio y cumplimiento de esos derechos y deberes, estableciendo unas garantías mínimas al respecto, lo que ciertamente no permite es que esos poderes sustituyan la regulación de las Comunidades Autónomas en materias asumidas en exclusiva por éstas. Interpretar en este sentido lo dispuesto en el art. 149.1.1 C.E., concediendo al Estado la posibilidad de regular toda actividad que suponga el ejercicio de derechos o cumplimiento de deberes constitucionales representaría una extrema reducción de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, dada la amplitud con que en la Constitución se establecen derechos y obligaciones, y la conexión próxima o remota con esos derechos y obligaciones de gran número de actividades.

Los arts. 42 a 46, ambos inclusive, de la L.O.T.T., no vienen a establecer garantías mínimas de la igualdad sino que, directamente, regulan los requisitos que deben reunir quienes pretenden ejercer la actividad profesional de transportista dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma. Se produce así una incidencia ilegítima en el ámbito competencial autonómico, por lo que ha de concluirse que los preceptos impugnados no son aplicables a los transpones competencia de la Generalidad de Cataluña.

Lógicamente, tampoco podrá el legislador estatal delegar en la Comunidad Autónoma competencias de que no dispone. Por lo que el art. 13 de la L.O. 5/1987 contraviene el orden competencial, en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Por lo que se refiere a los artículos de la Ley catalana de Transpones por carretera (arts. 10 a 14) cuya declaración de inconstitucionalidad solicita el Abogado del Estado en representación del Gobierno, ha de afirmarse que dichos preceptos no constituyen sino ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

l) Títulos administrativos habilitantes. Arts. 47.1 y 52.1 c) L.O.T.T.

**26.** Consideran el Consejo Ejecutivo y el Parlamento de Cataluña que la atribución al Gobierno,

por parte de la segunda frase del art. 47.1, de facultades para exonerar del requisito del título de transportista a los transpones privados, y públicos discrecionales de mercancías, realizados en vehículos con pequeña capacidad de carga, es inconstitucional por cuanto no circunscribe su ámbito de aplicación a los transportes competencia del Estado.

Sin embargo, nada hay en el precepto que lleve irremediamente a pensar que la habilitación hecha al Gobierno comprenda también a los transpones de competencia autonómica. La Comunidad Autónoma recurrente -con independencia de que la norma estatal lo reconozca o no explícitamente- tiene competencias exclusivas sobre los transpones que discurren íntegramente por su territorio. De acuerdo con lo dicho debe entenderse que la habilitación que hace al Gobierno el art. 47.1 se refiere exclusivamente a los transportes de competencia estatal; interpretación que al ser conforme al sistema de distribución de competencias exime al precepto en cuestión de cualquier reproche de inconstitucionalidad.

Idéntica conclusión cabe alcanzar respecto al art. 52.1 c). La facultad del Gobierno para decretar la intransmisibilidad de determinados títulos habilitantes puede entenderse restringida a los transportes de competencia estatal. Interpretado de esta forma, respeta el orden constitucional de competencias en lo que atañe a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

J) El Comité Nacional del Transporte por Carretera. Arts. 59. 83.1 y 95.2.

**27.** Los recurrentes impugnan estos preceptos de la L.O.T.T. alegando que otorgan al Comité Nacional del Transpone por carretera (C.N.T.C.), entidad corporativa de ámbito estatal, funciones asesoras, consultivas y de representación ante la Administración de transportes, in genere, incluyendo también a la Administración autonómica; lo que implica una intervención en la actuación de las Comunidades Autónomas que vulnera la Constitución. Especialmente significativo resulta, para ambos recurrentes, el apartado d) del art. 59 de la Ley, que atribuye al C.N.T.C. funciones de promoción y colaboración con la Administración en la creación de centros de información y distribución de cargas y de estaciones de transpone por carretera, por cuanto el propio legislador estatal ha reconocido la competencia autonómica sobre estas dos actividades auxiliares.

En efecto, no respetan el orden de distribución de competencias en materia de transportes -diseñado, como venimos repitiendo, sobre el principio de la exclusividad y el criterio de territorialidad- unos preceptos que, como los que aquí examinamos, prevén la intervención de un órgano no autonómico -como es el C.N.T.C.- en el ejercicio de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma recurrente. No existiendo un título competencial estatal distinto al de transpones que pudiera justificar la disposición legal impugnada, se hace necesario concluir que las funciones atribuidas en los arts. 59, 83.1 y 95.2 de la L.O.T.T. al C.N.T.C. sólo pueden ser desarrolladas en relación con las competencias que la Administración del Estado ejerza respecto de los transpones que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. En el ámbito de los transpones que discurren exclusivamente por el territorio de la Comunidad Autónoma recurrente, el C.N.T.C. no puede ejercer otras funciones que las que, en su caso, le atribuya la propia legislación autonómica. Por lo tanto, debemos declarar que los preceptos examinados no son aplicables a los transportes cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma recurrente.

K) Clasificación de los transportes por carretera. Arts. 64.2 y 65.1 y 2 L.O.T.T.

**28.** El art. 64.2 L.O.T.T. dispone que "los transpones públicos de mercancías por carretera tendrán en todo caso la consideración de discrecionales, aun cuando se produzca en los mismos una reiteración de itinerario, calendario u horario." El Consejo Ejecutivo afirma que el precepto supone una grave inmisión en el campo reservado a las Comunidades Autónomas, por cuanto introduce una importante modificación en los criterios que hasta ahora han venido trazando la frontera entre el transpone regular y el discrecional.

Hay que acoger la pretensión de la Comunidad Autónoma en relación con este precepto, pero no por las razones que ella ha invocado. La invasión competencial no se produce por haber calificado de discrecionales a todos los transportes públicos de mercancías, lo que en realidad conlleva la supresión de los transportes regulares de mercancías por carretera. El exceso se produce por adoptar una decisión que, referida a los transpones que discurren íntegra y exclusivamente en el territorio autonómico, sólo corresponde adoptar a Cataluña. Una vez más, la inexistencia en este caso de un título competencial distinto al de transportes nos ha de llevar a la conclusión de que el art. 64.2 no es aplicable a los transpones intrautonómicos en la Comunidad Autónoma recurrente, la cual -en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de transpones- es la competente para decidir qué tipos de transpones intracomunitarios pueden existir, y cuáles son las notas definidoras de unos y otros.

No podemos decir lo mismo del art. 65, apartados 1 y 2, de la L.O.T.T., que desde el punto de vista competencial son unos preceptos completamente inocuos. La clasificación de los transportes en interiores e internacionales que efectúan no repercute en modo alguno en el reparto constitucional de competencias, por lo que mal puede decirse que produzca una real y efectiva invasión de las competencias autonómicas. La clasificación operada, según se realicen dentro del territorio español o, por el contrario, por el territorio de Estados extranjeros, es conceptualmente correcta, y el hecho de que no contemple explícitamente la subdivisión de los interiores en intracomunitarios y extracomunitarios resulta irrelevante, ya que dicha decisión está en la Constitución (arts. 149.1.21 y 148.1.5) y su reiteración por la Ley estatal no tendría consecuencia alguna.

L) Los transportes públicos regulares de viajeros. Arts. 71.2, 72.2, 75.3, 80.2, 81.1 y 2 L.O.T.T.

**29.** Los preceptos enunciados en este epígrafe regulan diversos aspectos relativos a la prestación de los servicios públicos regulares permanentes de viajeros por carretera. Con carácter general, y antes de examinar individualmente todos y cada uno de los artículos impugnados, debemos insistir en la idea, ya expuesta, de que aún siendo cierto que la Comunidad Autónoma recurrente tiene la competencia exclusiva sobre los transportes que discurren íntegra y exclusivamente por su territorio, no lo es menos que en la regulación de esos transportes pueden incidir otros títulos competenciales que correspondan al Estado en virtud de las respectivas atribuciones constitucionales. En tal sentido, y para el supuesto que ahora nos ocupa, debemos sentar la regla de que el ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma recurrente de la competencia exclusiva sobre los transportes intraautonómicos no puede enervar el ejercicio de las competencias que, en virtud de otros títulos, correspondan al Estado, singularmente la competencia específica que el art. 149.1.18 C.E. le atribuye sobre la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas. De acuerdo con estas consideraciones, y siguiendo el criterio que este Tribunal estableció en un supuesto que tiene alguna similitud con el presente, desde el punto de vista del esquema del reparto competencial (STC 227/1988, recursos contra la Ley de Aguas y conflictos positivos de competencia respecto de su Reglamento), debemos concluir que corresponde a la Comunidad Autónoma recurrente legislar sobre el régimen de prestación de los servicios públicos de transporte, con las únicas salvedades que se deriven del título estatal referido a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas; de tal manera que sólo los aspectos de los artículos de la L.O.T.T. que examinamos que puedan considerarse como bases de la legislación sobre concesiones serán de aplicación en la Comunidad Autónoma recurrente, mientras que los que no tengan esta consideración no lo serán.

**30.** El art. 71.2 fija las circunstancias o causas que pueden dar lugar a inaplicar la regla general de la concesión administrativa -como forma normal de prestación de los servicios públicos de transporte- en favor de la gestión directa de los mismos. Se trata, sin duda, de una norma básica del régimen de concesiones por cuanto establece los criterios en virtud de los cuales el órgano administrativo competente puede optar por el modo de gestión directa, excluyendo así la prestación del servicio por particulares. La norma afecta, pues, a las condiciones básicas de las concesiones administrativas en materia de transporte (art. 149.1.18 C.E.), y es, por consiguiente, aplicable a los transportes intracomunitarios.

No puede considerarse básica, por el contrario, la atribución que el inciso final del art. 71.2 hace al Gobierno para apreciar las circunstancias enumeradas en el precepto, por cuanto se trata de la ejecución o aplicación de los criterios básicos que en el ámbito de los transportes competencia de la Comunidad Autónoma recurrente corresponderá al órgano que ella misma decida. En consecuencia, este último inciso del art. 71.2 no es de aplicación en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

**31.** Del art. 72 L.O.T.T., el Consejo Ejecutivo de Cataluña impugna el párrafo segundo de su apartado 1, porque al regular "las zonas de influencia de los grandes núcleos urbanos" disciplina un asunto que no es incumbencia del legislador estatal. Tal apreciación no es exacta. El art. 72.1 regula el carácter exclusivo de las concesiones de transporte de uso general; concesiones cuyo itinerario puede, sin duda, atravesar zonas de influencia urbana y transcurrir, al mismo tiempo, por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Además, es preciso señalar que la regla contenida en el párrafo impugnado es una excepción a la regla establecida en el párrafo primero del art. 72.1, de tal manera que del principio de la exclusividad de la concesión, entendido en el sentido de prohibición de otorgar otras concesiones que cubran servicios coincidentes, queda excluida la zona de influencia de los grandes núcleos urbanos. Es claro que el principio del carácter exclusivo de la concesión es un

aspecto básico del régimen de las concesiones, por cuanto constituye una medida de protección al transportista concesionario que atiende a conjugar la necesaria satisfacción de los intereses públicos a los que sirve el transpone de viajeros con los intereses particulares del transportista. Si ello es así, es evidente que igualmente básica es la decisión de exceptuar de esa regla la zona de influencia de los grandes núcleos urbanos, razón por la cual el art. 72.1 es aplicable a los transportes competencia de la Comunidad Autónoma recurrente.

**32.** El art. 75.3 de la L.O.T.T. regula la potestad de modificación por parte de la Administración de las condiciones de la concesión. Supone, pues, la aplicación al campo de la concesión administrativa en los servicios de transpones del principio del *ius variandi* de la Administración. En cuanto prerrogativa de la Administración en la ejecución de los contratos constituye un aspecto básico (STC 179/1992, fundamentos jurídicos 1º y 2º) que resulta, por ello, de aplicación en el ámbito de los transportes competencia de la Comunidad Autónoma recurrente, con la salvedad de que será la Administración autonómica, y no la estatal, la que ajena el *ius variandi* en relación con las concesiones de transpones intracomunitarios. Lo mismo cabe decir de la previsión del deber de respetar el equilibrio financiero de la concesión, una de cuyas expresiones la constituye, precisamente, la compensación por ejercicio del *ius variandi*.

No puede decirse, sin embargo, lo mismo de la regla contenida en el párrafo segundo del art. 75.3 que establece que cuando las modificaciones consisten en ampliaciones o hijuelas únicamente procederán cuando constituyan un mero apéndice del servicio principal que deba prestarse en unidad de explotación con éste, o cuando carezcan de entidad propia para una explotación económicamente independiente. Esta sujeción o condicionamiento del ejercicio del *ius variandi* de la Administración constituye un criterio de oportunidad relativo a la gestión del servicio público cuya apreciación corresponde al titular del mismo, sin que pueda imponerse con carácter uniforme en todo el territorio español, por cuando sólo tiene una incidencia indirecta en el régimen de concesiones. Es pues, de aplicación a los transpones supraautonómicos, pero no a los de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

**33.** El art. 80.2 contiene una norma que tampoco afecta a las condiciones básicas del régimen de concesiones de transportes, por cuanto la incorporación de un servicio lineal a una concesión zonal es una decisión que afecta a la gestión misma del servicio y que, en consecuencia, está sujeta a criterios de oportunidad sobre la buena marcha del servicio que sólo compete adoptar a la Administración titular del mismo. No siendo, pues, una condición básica del régimen de concesiones resulta, por consiguiente, inaplicable en Cataluña.

Finalmente el art. 81.1 y 2 regula la unificación de servicios de transpone. Se trata, también en este supuesto, de una regulación que afecta indirectamente al régimen de concesiones, pero que no puede considerarse un aspecto básico del mismo. La posibilidad de unificar los servicios, cuando existan razones objetivas de interés público que lo justifiquen y no resulte viable o procedente el establecimiento de uno nuevo, no es más que una concreción del ejercicio del *ius variandi* de la Administración competente que responde a criterios de oportunidad de la gestión del servicio que no pueden imponerse con uniformidad en todo el territorio, y que corresponde decidir a la Administración titular del servicio. Por ello, ninguno de los apartados de este precepto puede aplicarse a los transportes interiores de Cataluña.

M) Los transportes públicos discrecionales por carretera. Arts. 91.2 y 93.2 L.O.T.T.

**34.** El art. 91.2 de la L.O.T.T. establece que "las autorizaciones de ámbito nacional habilitarán para realizar servicios de [transporte público discrecional] en todo el territorio nacional". Este precepto ha de ponerse en relación con el art. 5 de la Ley Orgánica 5/1987 que dispone que, respecto a los servicios de transpone público discrecional prestados al amparo de "autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma", se delegan en la Comunidad Autónoma una serie de facultades, como son, entre otras, la del otorgamiento de las autorizaciones, la convalidación de la transmisión de las autorizaciones mediante la correspondiente renovación subjetiva de las mismas, o el establecimiento de tarifas obligatorias de carácter máximo "en cuanto a los tráficos de cono recorrido que se efectúen íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma", al amparo de las autorizaciones a que se refiere este artículo.

Así, pues, no cabe duda del sentido del art. 91.2 de la L.O.T.T. puesto en conexión con el art. 5 d) de la Ley Orgánica 5/1987: al amparo de autorizaciones intercomunitarias, es posible llevar a cabo tráficos que discurran íntegramente dentro del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, siempre que se trate de transportes discrecionales propiamente dichos, esto es, de los que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido. Sobre ellos la Comunidad Autónoma puede ejercer las competencias que le delegue el Estado y, aún

así, en lo que al establecimiento de tarifas obligatorias se refiere, con la salvedad de que el Estado no las haya establecido con carácter general. La competencia, pues, también en esos tráficos intraautonómicos es, según la norma impugnada, del Estado.

A la vista de los términos del art. 149.1.21 C.E. y de la interpretación que del mismo ha realizado este Tribunal, ha de concluirse en el rechazo de la impugnación realizada por la Comunidad Autónoma.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía (y entre ellos el de Cataluña, art. 9.15) han asumido competencias exclusivas sobre aquellos transpones no reservados a la competencia estatal. Se trata de aquéllos que transcurren dentro de su territorio, cuya red de actuación e itinerarios fijos o recorridos discrecionales no superan los límites de la respectiva Comunidad, y cuyos puntos de carga y descarga se sitúan íntegramente dentro de ésta.

En la STC 53/1984, dijimos, al respecto lo siguiente: "Para adecuar servicio público y ámbito territorial, el art. 1 del Decreto en conflicto pretende una respuesta recurriendo a acotar el Decreto a los servicios que tengan su origen y destino dentro del ámbito territorial del Consell. Esta precisión no es, sin embargo, válida-pues el servicio regulado en los preceptos a cuya ejecución pretende servir el Decreto (arts. 3, 6, 33, 34, etc., del Reglamento), es de ámbito suprarregional (es de ámbito nacional) y, por otra parte, no corresponde a las competencias ejecutivas alterar o modificar el régimen de tal servicio, introduciendo variantes en su reglamentación, ni fraccionar la uniformidad tarifaria, introduciendo una variedad en lo que constituye un régimen de tarifa establecido a nivel estatal. Desde el contenido de la situación jurídica del transportista, y del complejo de derechos y obligaciones que la integran, se refuerza también la idea de que a un servicio concebido como de ámbito nacional la reglamentación ha de proceder de una instancia unitaria, que ha de ser, cabalmente la que tenga competencia sobre el ámbito territorial al que se extiende el servicio" (fundamento jurídico 8º).

Como ya ha manifestado este Tribunal, un elemento decisivo para la atribución competencial sobre actividades de transpone es su inclusión o no en una red nacional independientemente del lugar en que se recojan o desembarquen viajeros o mercancías. La asunción de competencia exclusiva sobre transportes terrestres por parte de una Comunidad Autónoma, dijimos en nuestra STC 53/1984, se refiere a los transpones cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues "la atribución de competencia exclusiva (...) sólo cabe en la medida en que ese transpone no transcurra además de sobre el territorio de la Comunidad de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 C.E.), criterio que reiteramos en la STC 97/1983 (fundamento jurídico 7º).

La singularidad de los transpones puramente discrecionales, en el caso de que se hallen integrados en redes nacionales, hace que no se sepa con antelación el recorrido; realizar por cada unidad que, en cualquier momento, podría, de hecho, rebasar los límites territoriales de una Comunidad Autónoma. Por lo tanto, la competencia no puede atribuirse con base a recorridos concretos que se ignoran sino al carácter supracomunitario de la red en que se insertan y a la potencialidad supracomunitaria de los eventuales recorridos.

Esta forma de distribución competencial supone, pues, que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre las actividades de los transportes que actúen integrados en una red de alcance nacional, independientemente del lugar de carga y descarga de las mercancías y viajeros que transporten, siempre que se trate de recorridos discrecionales. Por el contrario, las competencias de las Comunidades Autónomas se refieren a transportes que se integren en redes que operen dentro del respectivo territorio o a itinerarios fijos que discurran por el mismo, porque así lo impone el criterio de distribución de competencias establecido por la Constitución. De lo que se infiere que la referencia a las autorizaciones de ámbito nacional, hecha en el núm. 2 del art. 91, ha de entenderse limitada a los transportes discrecionales en sentido estricto, y no a los que a ellos asimila el art. 64.2 de la L.O.T.T.

Así entendido, no cabe reputar inconstitucional el art. 91.2 de la L.O.T.T., que habilita a realizar servicios de transporte en todo el territorio a los transportes públicos discrecionales que hayan obtenido una licencia de ámbito nacional, pues no implica extralimitación competencial por parte del Estado.

**35.** El art. 93.2 de la L.O.T.T. habilita al Gobierno para que, por reglamento, y en función de la variación de las circunstancias socioeconómicas y tecnológicas, introduzca las modificaciones que estime precisas en el régimen de autorizaciones previsto en la Ley (art. 92). No existe, en este caso, ningún título -aparte del de transportes- que pueda legitimar la aplicación de este precepto en el ámbito de la Comunidad Autónoma recurrente. Cataluña, como venimos

reiterando a lo largo de esta Sentencia, tiene competencia exclusiva en los transportes intracomunitarios, razón por la cual las modificaciones que puedan introducirse en el régimen de las autorizaciones de dichos transportes, y las circunstancias en atención de las cuales puedan introducirse, así como el órgano y el instrumento normativo para hacerlo, pertenece por entero al ámbito de su competencia. Por esta razón, procede declarar que el art. 93.2 de la L.O.T.T. no resulta aplicable a los transportes competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

N) Los transportes privados, turísticos y urbanos. Arts. 102.2 b), 110.2 y 113 a 118 L.O.T.T.

**36.** El art. 102.2 b) establece a qué fines ha de servir el transporte privado complementario. Considera el Consejo Ejecutivo de Cataluña que en los transportes privados complementarios, como en otros tipos de transportes, rige el mismo criterio de la territorialidad, no respetado por el art. 102.2 b) de la L.O.T.T. que no hace la más mínima referencia a los distintos ámbitos territoriales. El Abogado del Estado por su parte trae a colación la doctrina de las SSTC 95/1984 y 157/1985, según la cual la norma estatal no invade las competencias autonómicas sólo por el hecho de no mencionarlas, ya que el Estado no está constitucionalmente obligado a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en una determinada materia.

Aun cuando sea correcta la posición del Abogado del Estado, no es menos cierto que la L.O.T.T. pretende (a la vista de su art. 2, analizado más arriba) que sus artículos sean de aplicación, directa o supletoria, en todas las Comunidades Autónomas. A la luz de ello, no resulta ocioso declarar que debe prosperar la pretensión del Consejo Ejecutivo de Cataluña en el sentido de que el art. 102.2 b) no es aplicable a los transportes que, por transcurrir íntegra y exclusivamente por el territorio de Cataluña, son de su competencia exclusiva. A esta conclusión se llega en aplicación del criterio tantas veces reiterado en esta Sentencia, según el cual, cuando no existe un título de competencia estatal distinto al del art. 149.1.21 C.E. y concurrente con éste, la norma del Estado no resulta de aplicación directa en la Comunidad Autónoma recurrente.

Del art. 110.2 L.O.T.T. debe decirse lo mismo. El Estado no invoca -ni existe tampoco- un título distinto al de transportes que le permita regular, para un ámbito que exceda su propia competencia, las características de los transportes turísticos. Razón por la cual debemos concluir que este precepto no es aplicable a los transportes competencia de la Comunidad Autónoma recurrente.

**37.** Los arts. 113 al 118 de la L.O.T.T. regulan los transportes urbanos y son -según disposición expresa de la Ley (art. 2)- de aplicación supletoria respecto de las disposiciones que, conforme a sus Estatutos, puedan dictar las Comunidades Autónomas. El Consejo Ejecutivo de Cataluña los impugna alegando, como lo hiciera en relación con el art. 2 de la Ley, que el Estado no puede legislar en las materias sobre las que no tiene competencia, ni aún con el solo propósito de crear Derecho supletorio. El Abogado del Estado, por su parte, argumenta, remitiéndose a sus alegaciones en relación con el art. 2, que no son inconstitucionales porque la propia Ley reconoce que tienen carácter meramente supletorio.

Dos ideas deben tenerse en consideración para la resolución de la cuestión que tenemos planteada. De un lado conviene recordar ahora que el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario, como hemos reiterado en nuestras SSTC 33/1981 y 179/1985, razón por la cual la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva en la materia. En consecuencia, no puede el Estado invocar el título competencial del art. 149.1.21 C.E. para dictar normas directamente aplicables en los correspondientes territorios. De otro -y esta es la segunda idea a la que aludíamos y que viene a enlazar con la última parte del pronunciamiento del Tribunal en su STC 179/1985, a la que nos acabamos de referir- es que una norma que se ampara exclusivamente en el título competencial de transportes no puede aplicarse a las Comunidades Autónomas que, como la de Cataluña, han asumido (porque así se lo permite el art. 149.1.21 C.E.) la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que discurren íntegramente por su territorio. Respecto de estos transportes, y por las razones que hemos expuesto en los fundamentos jurídicos 5 a 9, se hace necesario concluir que los arts. 113 a 118 de la L.O.T.T. son inconstitucionales, y por ende nulos (SSTC 214/1989, fundamento jurídico 3, y 198/1991, fundamento jurídico 9), pues la regulación de las materias que en ellos se contienen no corresponde al Estado.

Ñ) Actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera. Arts. 124, 127 al 132 y 133 al 137 L.O.T.T.

**38.** Para el examen de la constitucionalidad de estos preceptos conviene dividirlos en dos grupos: de un lado, los arts. 124 y 127 a 132, que el art. 2 de la Ley declara de aplicación supletoria; de otro, los arts. 133 al 137 de la misma, respecto de los que nada dice el art. 2. El

primer grupo de preceptos regula los centros de información y distribución de cargas (art. 124) y las estaciones de transporte por carretera (arts. 127 a 132). El segundo regula los arrendamientos de vehículos (arts. 133 a 137).

**39.** En cuanto a los centros de información y distribución de cargas (art. 124 L.O.T.T.) la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña aduce que es inconstitucional "por idénticos motivos a los señalados al tratar del transporte urbano", esto es, por carecer el Estado de competencias en la materia. Ciertamente, la Comunidad Autónoma recurrente ha asumido la competencia exclusiva sobre estos centros (art. 9.15 E.A.C.). Como dijimos en la STC 37/1981 (fundamento jurídico 1), a propósito de los centros de contratación y terminales de carga, esta materia no forma parte de la ordenación del transporte y, por consiguiente, los criterios competenciales que rigen esa ordenación no pueden ser tenidos en cuenta en ella para restringir las competencias autonómicas. Por consiguiente, el art. 124 vulnera el orden constitucional de competencias y es inaplicable en Cataluña.

A distinta conclusión hemos de llegar en relación con los arts. 127 a 132 de L.O.T.T., que regulan las estaciones de transporte por carretera.

Respecto a ellos alega, además, la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que el art. 21 del R.D. 2.115/1978 transfirió a la Generalidad las competencias del Estado sobre el establecimiento y explotación de estaciones de vehículos de servicio público de viajeros o mercancías por carretera enclavadas en su ámbito territorial, por lo que, a tenor de la Disposición transitoria Sexta, 6, del E.A.C., la competencia que aquí se discute habría quedado, "con carácter definitivo y automático", asumida por la Generalidad catalana. Sin embargo, la lectura del artículo del Real-Decreto a que acaba de hacerse mención pone de manifiesto que las transferencias efectuadas se refieren a las potestades de la Administración del Estado y no afectan, por consiguiente, a las competencias legislativas aquí enjuiciadas.

Pero, también respecto de las estaciones de transporte la representación de la Generalidad de Cataluña entiende que el Estado carece de competencias por los mismos motivos aducidos respecto del transporte urbano. Esa impugnación no puede enjuiciarse con los mismos cánones empleados en relación con los centros de información y distribución de cargas, porque aquí no puede afirmarse, sin más, que nos hallemos ante una competencia ajena a los criterios de distribución propios del transporte.

Las estaciones de transporte son elementos imprescindibles y complementarios del transporte que a través de ellas discurre y, por consiguiente, la distribución de competencias respecto a ellas ha de ser la misma que rige los transportes: corresponderá al Estado, si se trata de estaciones relativas a transportes por carretera de ámbito supraautonómico, y a la Generalidad en otro caso.

Por consiguiente, en este punto el recurso ha de desestimarse.

**40.** El segundo grupo de preceptos analizados en este epígrafe, los arts. 133 a 137 L.O.T.T., se refiere al arrendamiento de vehículos. El Consejo Ejecutivo de Cataluña se limita a formular una impugnación global de los cuatro preceptos que impugna, que se basa -sólo y exclusivamente- en su pretendido carácter de aplicación directa, frente a lo cual argumenta que se trata de una actividad tributaria del transporte que, por encontrarse localizada en el territorio, como las restantes de carácter auxiliar o complementario, puede ser objeto de regulación y de intervención administrativa desde un solo centro de poder.

Las normas que disciplinan los contratos de arrendamiento de vehículos, con carácter general y abstracto, no forman parte de la materia competencial relativa al transporte, sino de la legislación mercantil (art. 149.1.6 C.E.), que incluye "la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales" (STC 37/1981, fundamento jurídico 3. De modo que al Estado corresponde establecer las condiciones para la celebración de dichos contratos, pudiendo, como hace en el núm. 1 del art. 131, condicionar el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos a determinadas prescripciones.

Por otra parte, nada en los preceptos impugnados impide que las normas administrativas a las que se remite, ni las demás intervenciones públicas que establece puedan llevarse a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias de transporte, como expresamente reconocimos en la STC 180/1992 (fundamento jurídico 5). Los preceptos impugnados no son, pues, contrarios a la Constitución.

O) Régimen sancionador. Documentos de control. Arts. 143.2, párrafo segundo, 149.8 L.O.T.T.

**41.** El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña alega que el art. 143.2, párrafo 2, de la

Ley es inconstitucional por cuanto hace posible que, como resultado de una infracción del ordenamiento jurídico estatal, se puedan llegar a anular autorizaciones de ámbito autonómico, concedidas, por tanto, por la Comunidad Autónoma.

Nada impide interpretar la disposición en cuestión en términos respetuosos con el reparto constitucional de competencias, como señala el Abogado del Estado. La norma cuestionada solo se refiere a autorizaciones de competencia estatal. En efecto, de acuerdo con el art. 91 de la L.O.T.T., las autorizaciones competencia del Estado pueden ser de ámbito nacional (que habilitan para realizar el transporte en todo el territorio nacional), o de radio de acción limitado (que habilitan para realizar servicios en ámbitos territoriales concretos). Así, pues, como dice el Abogado del Estado, la expresión "autorizaciones de ámbito territorial inmediatamente inferior" no puede reconducirse sólo y necesariamente a las autorizaciones de ámbito autonómico o infracomunitario, pues tendrán dicho carácter -respecto de las de ámbito nacional- las de radio de acción limitado (esto es, aquellas que cubriendo el territorio de más de una Comunidad Autónoma no habilitan, sin embargo, para todo el territorio nacional). Es, pues, a este tipo de autorizaciones al que hay que entender referido el precepto que examinamos, por lo que no es contrario a la Constitución.

**42.** El art. 149.8 de la L.O.T.T. -impugnado tanto por el Consejo Ejecutivo, como por el Parlamento de Cataluña- adscribe al Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones el rendimiento íntegro de la tasa por el otorgamiento de la declaración de porte o documentos administrativos análogos, previstos en el art. 148 de la Ley. El precepto en cuestión no plantea problemas, ya que la tasa regulada en el art. 149 de la Ley es estatal; se refiere a servicios prestados por la Administración del Estado y, por lo tanto, el Tesoro al que alude el núm. 6 del art. 149 de la L.O.T.T. es la Hacienda General, como no podía ser de otra manera (SSTC 37/1981, fundamento jurídico 3, y 149/1991, fundamento jurídico 5.C)

Siendo así las cosas, no se vulnera el orden constitucional de competencias por el hecho de que los rendimientos de la tasa queden afectos al Departamento competente (Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones).

P) Ferrocarriles de transporte público. Art. 154 L.O.T.T.

**43.** El art. 154 se refiere a las condiciones que habrán de observarse en la construcción de los ferrocarriles de transporte público. En concreto prescribe que su construcción "se ajustará a las características técnicas que reglamentariamente se establezcan para garantizar su calidad, seguridad y homogeneidad", así como que "deberán ser establecidas reglas homogéneas en relación con el ancho de la vía, y las dimensiones mínimas del espacio entre vías". La Comunidad Autónoma recurrente considera inconstitucional el precepto por cuanto impone la homogeneidad en la construcción de los ferrocarriles de transporte público sin excepción alguna, esto es, incluyendo los de su competencia exclusiva. El Abogado del Estado, por su parte, estima que el precepto impugnado es de aplicación directa tanto a los ferrocarriles estatales, como a los de competencia autonómica, pues constituye un rasgo esencial, el mínimo de los mínimos, del sistema nacional de ferrocarriles que se ampara en el art. 149.1.1 C.E., en relación con sus arts. 19 y 139.2 y, asimismo, en la recta interpretación de los arts. 148.1.5 y 149.1.21 C.E.

Es cierto que la Comunidad Autónoma recurrente ha asumido la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, pero no lo es menos que cuando de la construcción de los ferrocarriles se trata, concurre junto al título competencial de referencia otros que habilitan al Estado para establecer una disposición del tenor de la impugnada.

Nos referimos a aquél que reserva al Estado competencias exclusivas en las obras públicas de interés general o cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 C.E.). La construcción de ferrocarriles de transporte público entra de lleno en la noción de obra pública, por cuanto es de general uso y aprovechamiento, y está destinada a un servicio público. Pues bien: por las características técnicas de los ferrocarriles es claro que, quizás las más de las veces, cabrá considerarlos obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. Para tales supuestos, no cabe duda de que, al ostentar el Estado, ex art. 149.1.24 de la C.E., competencia exclusiva sobre tales obras, puede también determinar las características técnicas que han de reunir en los términos del art. 153 L.O.T.T.

Más difíciles de justificar son las competencias que en dicho precepto se atribuyen a Estado cuando recaen sobre ferrocarriles que no quepa estimar incluidos, como obras pública supracomunitarias, en el art. 149.1.24 de la Constitución.

Sin embargo, parece claro que, desde las competencias estatales en materia de seguridad pública (art. 149.1.29) y medio ambiente (149.1.23), pueden imponerse por el Estado características técnicas, mínimas y uniformes que garanticen la calidad de los medios de transporte ferroviario.

En cuanto a la homogeneidad, ha de entenderse referida, como se especifica en el núm. 2 del precepto impugnado, al ancho de vía y a las dimensiones mínimas del espacio entre vías, condiciones estas que podrá imponer el Estado, en el ámbito de los transportes ferroviarios intraautonómicos, siempre que se justifiquen desde su competencia para establecer las bases y ejercer la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.), en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos 10 y 11 de esta Sentencia. Así entendido, el precepto no contraviene el orden constitucional de competencias.

Q) R.E.N.I. Arts. 155, 157.2, a) y 158.2 L.O.T.T.

**44.** El art. 155 de la L.O.T.T., impugnado tanto por el Consejo Ejecutivo como por el Parlamento de Cataluña, regula R.E.N.I. Nada hay que objetar, desde el punto de vista del reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, al hecho de que el Estado establezca y regule una Red Nacional integrada por líneas y servicios ferroviarios de transporte público. Para tal cometido le habilita el art. 149.1.21 C.E., por cuanto le reserva la competencia exclusiva sobre los ferrocarriles que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma como, por definición, ocurre con una Red Nacional ferroviaria. Lo que el Consejo Ejecutivo y el Parlamento de Cataluña discuten es que el Estado pueda integrar en dicha Red líneas y servicios cuyo recorrido se halle íntegramente comprendido en el territorio de una Comunidad Autónoma sin la autorización de ésta.

A estos efectos, el art. 155 de la L.O.T.T. ha distinguido entre líneas ya establecidas -que se incorporarán a la R.E.N.I. previo informe de las Comunidades Autónomas afectadas y líneas de nuevo establecimiento -que se incorporaran a la R.E.N.I. cuando medie acuerdo favorable de la Comunidad Autónoma de que se trate-, acuerdo que no será exigible cuando la incorporación se justifique en intereses superiores constitucionalmente garantizados. La Comunidad Autónoma recurrente considera contrarias a la Constitución la previsión del art. 155.2 -que exige sólo el informe previo, y no el acuerdo favorable de las Comunidades Autónomas, cuando se trate de la incorporación de líneas ya establecidas- y la del art. 155.2, párrafo 3, in fine, que establece la excepción ya mencionada en relación con la necesidad del previo acuerdo favorable de la Comunidad Autónoma (... "salvo que la incorporación se justifique en intereses superiores constitucionalmente garantizados").

En efecto, resulta contrario al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de ferrocarriles, imponer unilateralmente, sin contar con el acuerdo previo de la Comunidad Autónoma afectada, la integración a la R.E.N.I. de líneas y servicios que transcurran íntegra y exclusivamente por el territorio de la Comunidad Autónoma, ya que, de acuerdo con el art. 148.1.5 C.E. y 9.15 del EAC, estos ferrocarriles son de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. En contra de lo que se acaba de afirmar no puede objetarse que el precepto en cuestión no se refiere a las líneas que transcurran íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma, pues, al contrario de lo que hace el último párrafo del mismo apartado del art. 155, éste no contiene una referencia explícita a ellas. La objeción, además, carece de sentido por cuanto si se trata de líneas que no transcurren íntegra y exclusivamente por el territorio de una Comunidad Autónoma, sino que lo hacen por el de más de una Comunidad Autónoma, el Estado no necesitaría ni siquiera el informe previo de las Comunidades Autónomas, pues en tal caso estaría en el ámbito de sus competencias exclusivas, ex art. 149.1.21 C.E. Dicho esto procede declarar que el art. 155.2, párrafo primero, no respeta el orden de competencias constitucional y estatutario, por cuanto exige sólo un informe previo de la Comunidad Autónoma y no el acuerdo favorable de ésta en lo referente a líneas y servicios que discurren íntegramente por su territorio, siendo, por consiguiente, inaplicable a los transportes competencia de la Comunidad recurrente.

Por lo que respecta al inciso final del último párrafo del art. 155.2 de la L.O.T.T., debemos llegar a la misma conclusión, por cuanto tratándose de una cláusula genérica, que no concreta a qué tipo de intereses superiores se refiere, no resulta posible determinar si la excepción al necesario acuerdo previo de la Comunidad Autónoma titular de la línea de ferrocarril de cuya incorporación a la R.E.N.I. se trata es o no contraria a las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente. Por lo demás, tratándose de intereses constitucionalmente garantizados, su vigencia viene determinada por la propia Constitución sin que resulte necesario, ni procedente, por lo superfluo de su contenido, que una Ley estatal lo reitere.

45. Los arts. 157 y 158 L.O.T.T. regulan diversos aspectos de las líneas que no han de formar parte de la R.E.N.I. Por cuanto ni la prohibición de que exista una línea que suponga una duplicidad o una concurrencia innecesaria con otras ya existentes [art. 157.2 a)], ni el mandato de que su explotación directa se lleve a cabo por RENFE u otras empresas públicas ferroviarias de titularidad estatal (art. 158.2) pueden aplicarse a las líneas ferroviarias que discurran íntegra y exclusivamente por el territorio de la Comunidad Autónoma recurrente, resulta contrario al art. 9.15 del E.A.C. atribuir competencias al Gobierno central sobre líneas ferroviarias que, por su alcance territorial, son de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, razón por la cual, al no existir otro título competencial que pudiera legitimar al Estado para establecer disposiciones como las aquí recurridas, debemos concluir que los arts. 157.2 a) y 158.2 de la L.O.T.T. son inaplicables a los transportes ferroviarios que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

R) La RENFE. Arts. 179.6, 187.1 y 188 L.O.T.T.

46. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña considera inconstitucional que el apartado 6 del art. 179 no precise que las otras Compañías ferroviarias a las que el Gobierno podrá extender, de forma total o parcial, el régimen especial establecido en ese artículo, son únicamente las compañías sometidas a la competencia estatal.

En efecto, debemos convenir con la Comunidad Autónoma recurrente que el art. 179.6 L.O.T.T. atribuye una competencia al Gobierno, para extender a otras Compañías ferroviarias el régimen especial establecido para RENFE, que no puede alcanzar a las Compañías ferroviarias de competencia autonómica. Como venimos reiterando, Cataluña ha asumido, porque así se lo permitía el art. 149.1.21 C.E., la competencia exclusiva sobre los ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolla íntegramente dentro de su territorio (art. 9.15 E.A.C. En virtud de ello, la Comunidad Autónoma recurrente ha creado la entidad pública "Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña" cuyo régimen sólo a ella compete establecer, respetando la legislación mercantil o la legislación básica sobre Administraciones públicas establecida por las instituciones generales del Estado (STC 14/1986), pues es la Comunidad Autónoma la que tiene competencia exclusiva sobre los transportes intracomunitarios. Por lo tanto, hay que concluir que el art. 179.6 L.O.T.T. no es aplicable a las compañías ferroviarias competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

47. Idéntica conclusión se alcanza respecto del art. 188 de la L.O.T.T., según el cual las disposiciones del Capítulo Quinto (La "RENFE") serán de aplicación a las demás empresas públicas explotadoras de ferrocarriles, con las adaptaciones que en su caso se establezcan por vía reglamentaria. Resultaría contrario a la competencia sobre transportes intracomunitarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña pretender imponerle, desde el Estado, la regulación que este hace de la compañía nacional de ferrocarriles. En virtud de ello debemos concluir que el art. 188 de la L.O.T.T. no es aplicable a las empresas públicas que exploten ferrocarriles intraautonómicos.

48. Por lo que se refiere al art. 187.1 de la L.O.T.T., que asigna al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones el control técnico y de eficacia de la gestión de RENFE, entiende el Consejo Ejecutivo de Cataluña que es inconstitucional por excluir la intervención de la Comunidad Autónoma en dicho control técnico -por cuanto no brinda cauce alguno para ello- y atribuirlo en solitario al Departamento estatal. Por el contrario, el Abogado del Estado estima que no hay precepto constitucional ni estatutario alguno que imponga la intervención de la Comunidad Autónoma recurrente en el control de la gestión de una sociedad estatal como es RENFE.

Y así es, en efecto, ya que si bien es cierto que, de acuerdo con el art. 11.9 E.A.C. a la Comunidad Autónoma recurrente le corresponde la ejecución de la legislación del Estado sobre ordenación del transporte que tenga su origen y destino dentro de su territorio, aunque discurra sobre las infraestructuras de titularidad estatal, no lo es menos que ello es así "sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado". Por otra parte, tampoco puede dar cobertura a la pretensión de la Comunidad Autónoma recurrente el art. 53 de su Estatuto de Autonomía, pues de acuerdo con dicho precepto, la intervención de la Generalidad en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado tendrá lugar "de acuerdo con lo que establezcan las Leyes del Estado". Así, pues, es evidente que el Estado es competente para regular la gestión de la sociedad estatal RENFE, atribuyendo el control de la misma al órgano que estime conveniente, razón por la cual es preciso concluir que el art. 187.1 de la L.O.T.T. es conforme con el orden constitucional de competencias y, por consiguiente, aplicable a Cataluña.

S) Disposición adicional primera. 3, L.O.T.T.

49. La Disposición adicional primera dispone, en su apartado 1, la creación, a partir de un año de la publicación de la L.O.T.T., de ENATCAR, que revestirá la forma de sociedad estatal [art. 6, 1, b) de la Ley General Presupuestaria], añadiendo en el apartado 2 que su Estatuto será aprobado por el Gobierno, correspondiendo su dependencia orgánica y control al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones a través de la Dirección General de Transportes Terrestres.

En cuanto al apartado 3, que es el que aquí se impugna, dice literalmente:

"ENATCAR asumirá desde su constitución la titularidad de la totalidad de las concesiones y autorizaciones de servicios regulares permanentes de uso general o especial o temporales de transporte por carretera, de las que en ese momento sean titulares la RENFE y los FEVE, así como la totalidad de los medios materiales propiedad de dichas Compañías ferroviarias con los que dichos servicios se vinieran prestando, salvo aquellos que sean transferidos a las empresas que hubieran venido colaborando en su prestación, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria tercera.

Asimismo, ENATCAR se subrogará en todos los contratos de transporte suscritos por RENFE o FEVE, que hubieran de realizarse a través de los servicios de transporte a los que se refiere el párrafo anterior.

ENATCAR asumirá igualmente la titularidad de las participaciones que tuvieran RENFE o FEVE en otras empresas titulares de concesiones o autorizaciones de servicios de transporte por carretera, o prestatarias de servicios correspondientes a concesiones y autorizaciones de las que sean titulares RENFE o FEVE, sin que por RENFE o FEVE puedan ser previamente transmitidas las mismas".

La representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña aduce, contra el precepto anteriormente transcrito que el Estado, al disponer que ENATCAR asumirá desde su constitución la titularidad de la totalidad de las concesiones y autorizaciones de servicios (...) de las que en ese momento sean titulares RENFE y FEVE, está invadiendo las competencias de las Comunidades Autónomas para autorizar el referido cambio de titularidad en la hipótesis de que, por su recorrido, las concesiones y autorizaciones de que se trata fuesen de la exclusiva competencia de las mismas como ocurre en muchos casos.

La impugnación ha de desestimarse.

En primer lugar, el precepto impugnado constituye una mera reorganización de los servicios estatales, en este caso personificados, que decide el destino de ciertos elementos patrimoniales, en concreto de las concesiones y autorizaciones de las que fuesen titulares RENFE y FEVE. Reiteradamente hemos sostenido (SSTC 77/1984, fundamento jurídico 3; 227/1988, fundamento jurídico 14; 103/1989, fundamento jurídico 6 y 149/1991, fundamentos jurídicos 1 y 4) que la titularidad del dominio no es un criterio de delimitación competencial y que, por consiguiente, no sustrae los bienes o derechos sobre los que recaiga a las competencias de otros entes públicos que no ostenten tal titularidad. Así pues, el destino dado a las concesiones y autorizaciones de que aquí se trata, ha de entenderse sin perjuicio de las competencias autonómicas.

En segundo lugar, y a mayor abundamiento, en el recurso de inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional sólo puede llevar a cabo un juicio abstracto sobre la adecuación a la Constitución de las normas impugnadas.

Esto sentado, y a la vista de los términos en que se produce la impugnación, hay que concluir que la norma examinada es, desde esa perspectiva abstracta a que se ha hecho referencia, conforme a la Constitución. En efecto, sólo supondría extralimitación competencial, según la propia Comunidad Autónoma recurrente, en tanto en cuanto implicase un cambio de titularidad de concesiones relativas a transportes intraautonómicos de una a otra persona, que desconociese las competencias autonómicas.

Pero, precisamente la necesidad de que se dé ese concreto presupuesto, que como tal ni se deriva deductivamente de la norma impugnada, ni se acredita como realmente acaecido por el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, impide que podamos declarar la contrariedad a la Constitución del apartado 3 de la Disposición adicional primera de la L.O.T.T. en el seno del presente recurso, pues no hay una inconstitucionalidad puramente hipotética. Y, para el caso de que los presupuestos de la que aquí se pretende concurriesen efectivamente, existen cauces apropiados en el ordenamiento, a través de los cuales puede ejercitarse, en su caso, la vindictio potestatis aducida, concretando debidamente su objeto, a cuya presencia y

determinación se halla ligada. Por lo que, desde la perspectiva abstracta propia del recurso de inconstitucionalidad, ha de concluirse que el precepto analizado no es contrario a la Constitución.

T) Disposiciones adicionales cuarta y séptima L.O.T.T.

**50.** Prevé la disposición adicional cuarta que, como medida de armonización de las condiciones de competencia de los distintos modos de transporte y a fin de conseguir una igualación en las condiciones económicas de las mismas, el Gobierno presentará a las Cortes, en el plazo de veinticuatro meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, un proyecto de Ley de creación de una tasa que deberán satisfacer las personas a cuyo favor se hallen expedidos los títulos habilitantes previstos en la Ley para el transporte por carretera. Hay que acoger la alegación del Abogado del Estado en el sentido de que ésta es una impugnación prematura, pues no resulta posible enjuiciar la constitucionalidad de la tasa a la que se refiere la Disposición adicional cuarta hasta que las Cortes no hayan aprobado la Ley correspondiente. Nada hay que objetar, pues, desde la perspectiva del reparto de competencias a la previsión abstracta, esto es, sin concretar a qué tipo de transportes se refiere, de que el Gobierno presente a las Cortes un proyecto de Ley sobre creación de una tasa como la prevista en esta disposición.

**51.** La disposición adicional séptima autoriza al Gobierno para dictar, a propuesta del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de lo dispuesto en la Ley. Es evidente que la disposición en sí misma y por sí sola no supone extralimitación alguna de la competencia estatal, ya que es al legislador del Estado a quien corresponde habilitar al Gobierno para que -en el ejercicio de su potestad reglamentaria (art. 97 C.E.)- desarrolle las Leyes aprobadas por las Cortes Generales. En la medida en que, como ya ha quedado dicho a lo largo de este fundamento jurídico, muchas de las disposiciones de la L.O.T.T. no resultan aplicables directamente a la Comunidad Autónoma recurrente, es obvio que tampoco lo serán los reglamentos estatales que la desarrollen. Pero esa apreciación sólo procederá hacerla a la vista de los reglamentos que puedan llegar a ser aprobados, y no ante la previsión, general y abstracta, del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno en relación con una Ley de Estado. De hecho, el Gobierno ha aprobado el Reglamento de Transportes Terrestres (Real Decreto 1.211/1990), sin que el Consejo Ejecutivo de Cataluña haya considerado oportuno plantear conflicto de competencia en relación con él.

U) Disposiciones transitorias segunda, apartado 5, quinta, apartados 1, 4, 6 y 9. séptima, apartado 4 y décima L.O.T.T.

**52.** La Disposición transitoria segunda, apartado 5, dispone que los actuales concesionarios de servicios públicos de transporte en trolebuses, de carácter interurbano, podrán optar entre mantener su régimen actual, o sustituir dichas concesiones por otras de transporte en autobús. El título competencial que permite al Estado establecer una disposición como ésta no es el derivado del art. 149.1.21 C.E., por cuanto -como ha alegado la Comunidad Autónoma recurrente- por las características intrínsecas de los trolebuses difícilmente pueden existir concesiones de este tipo de transporte que discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. El título que ampara esta Disposición transitoria de la L.O.T.T. está en el art. 149.1.18 C.E. que atribuye al Estado la competencia para establecer la legislación básica sobre concesiones administrativas, en relación con el art. 149.1.1 C.E. que le atribuye la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos.

En efecto, ha de considerarse como una decisión básica, en cuanto protectora de los intereses de estos concesionarios en todo el territorio del Estado, la de darles la opción de mantener su régimen actual o sustituirlo por concesiones de autobuses. Todo ello, en el bien entendido -como reconoce el propio Abogado del Estado- de que la nueva concesión, si se trata de recorridos intracomunitarios, deberá otorgarla la Comunidad Autónoma, y estará sometida al régimen de ordenación del transporte regulado por la Comunidad Autónoma, y no -como dice la Ley- al régimen regulado por ella. Si se entiende que esta última previsión rige únicamente para aquellas concesiones que sean competencia del Estado, puede considerarse que la Disposición transitoria séptima, apartado 5 de la L.O.T.T. es conforme al reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma que recurre, derivado de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía.

**53.** La Disposición transitoria quinta, apartados 1, 4, 6 y 9, y la séptima, apartado 4, establecen un régimen transitorio sobre la convalidación y canje de los títulos habilitantes de los distintos tipos de transporte. También en este caso, como en el anteriormente examinado, el título que habilita al Estado para establecer esta regulación no es el del art. 149.1.21 C.E. (transportes),

sino el del art. 149.1.18 (legislación básica sobre concesiones administrativas), puesto en relación con el art. 149.1.1 C.E. (condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos). Son, en efecto, básicas las normas aquí impugnadas por cuanto tienen por finalidad asegurar la uniformidad de las condiciones de convalidación y canje de los títulos que habilitan para realizar la actividad del transporte, en el bien entendido que el régimen jurídico al que se someterán los nuevos títulos -incluyendo el otorgamiento de la nueva concesión- será el que esté vigente en la Comunidad Autónoma recurrente, cuando se trate de transportes cuyo recorrido transcurra íntegra y exclusivamente por el territorio autonómico.

**54.** La Disposición transitoria décima es una norma de Derecho transitorio relativa a un tipo de transporte realizado íntegramente por suelo urbano. Como ya ha quedado dicho al analizar los arts. 113 y siguientes de la Ley, sobre este tipo de transportes tiene competencia la Comunidad Autónoma recurrente. Por las mismas razones por las que las instituciones generales del Estado no pueden establecer el régimen legal de los transportes urbanos, que discurren íntegramente dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma, tampoco pueden modular su aplicación en el tiempo. La nulidad de los arts. 113 a 118 de la Ley acarrea, por consecuencia lógica, la anulación de esta Disposición transitoria. Es por ello que debemos acoger la impugnación del Consejo Ejecutivo de Cataluña y declarar que la norma en cuestión es inconstitucional, al ser contraria al reparto de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad.

V) Impugnaciones referentes a la L.O. 5/1987, de Delegación de facultades del Estado en materia de transportes.

**55.** Examinados ya los preceptos impugnados por el Consejo Ejecutivo y el Parlamento de Cataluña de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, procede ahora dar respuesta a los recursos que los mismos demandantes han interpuesto contra los arts. 2, 3.1 b) y d) y 3.3, 5, 13, 14.1 y 2, 16.1 y 20 de la Ley Orgánica 5/1987, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

**56.** Art. 2. En este precepto el Estado delega a las Comunidades Autónomas una serie de facultades sobre los servicios parciales comprendidos en líneas regulares de viajeros cuyo itinerario discurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Dichos servicios parciales se definen por el propio precepto como aquellos tramos fragmentarios de la línea matriz que se encuentran íntegramente comprendidos en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Esto es, el Estado delega en la Comunidad Autónoma recurrente determinadas facultades sobre los fragmentos de las líneas supracomunitarias que discurren íntegramente por su territorio. Tanto el Consejo Ejecutivo como el Parlamento de Cataluña consideran que el art. 2 de la Ley Orgánica 5/1987 es inconstitucional por delegar competencias que no son de la titularidad que quien la delega -el Estado-, sino de la Comunidad Autónoma recurrente. Por el contrario, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de este precepto, apoyándose para ello en la doctrina de la STC 53/1984.

De acuerdo con la doctrina establecida por nuestra STC 53/1984, y reafirmada en el fundamento jurídico 34 de esta misma Sentencia, son de competencia estatal los servicios de transportes que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, si constituyen fragmentos de una línea matriz supracomunitaria, esto es, de una línea de transporte que discurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Ello es así porque si bien es cierto que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre los transportes que discurren íntegramente por su territorio, no la tiene sobre aquéllos que discurren por el territorio de otras Comunidades Autónomas. Sobre estos servicios parciales, es decir, sobre los tramos fragmentarios de una línea matriz supracomunitaria, tiene competencia exclusiva el Estado, y por ello es titular de las facultades que delega en el art. 2 de la Ley Orgánica 5/1987. Por consiguiente, el precepto impugnado es conforme a la Constitución.

**57.** Art. 3.1 b) y d) El art. 3.1 delega en las Comunidades Autónomas las facultades de tramitación y, en su caso, propuesta de resolución sobre varios aspectos concretos de los servicios de transporte interior público regular de viajeros de uso general, cuyo itinerario discurre por el ámbito de más de una Comunidad Autónoma, cuando el itinerario parcial que en cada caso corresponda discurre por su territorio. Son impugnados los incisos relativos a las unificaciones y fusiones de servicios [letra b)], de un lado, y a las hijuelas o prolongaciones [letra d)], de otro.

Al igual que en el supuesto anterior, el precepto examinado es conforme con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, porque el Estado es titular de los servicios y de las hijuelas

o prolongaciones que están integrados en una línea que discurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Sólo a este tipo de servicios, esto es, a los que estén integrados, formando un todo, con la línea matriz de ámbito supracomunitario, y a sus hijuelas o prolongaciones, puede referirse el art. 3.1 b) y d), razón por la cual resulta conforme con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

**58.** Art. 3.3. Este precepto -impugnado por el Parlamento de Cataluña- delega en las Comunidades Autónomas facultades respecto de los servicios regulares de viajeros de uso especial, es decir, aquéllos que están destinados a servir, exclusivamente, a un grupo específico de usuarios tales como escolares, trabajadores, militares o grupos homogéneos similares. Considera el demandante que es más que probable, por las características de este tipo de transporte, y más si el centro de actividad que motiva su creación radica en territorio autonómico, que el itinerario discurra exclusivamente por el territorio de una Comunidad

Autónoma, por lo que el servicio habrá de reputarse autonómico y no estatal. Dado que el artículo impugnado no establece salvedad alguna respecto de los servicios que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, ha de considerarse, en opinión del recurrente, contrario al bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, nada hay en el precepto examinado que permita afirmar que los servicios de transporte a los que se refiere son los de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma recurrente. El propio Abogado del Estado reconoce que el art. 3.3 debe interpretarse refiriéndolo exclusivamente a servicios de transporte regular de viajeros de uso especial que sean competencia del Estado, es decir, que discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Ello, unido a que, como hemos declarado reiteradamente, no existe el deber de salvaguardar o hacer reserva expresa de las competencias autonómicas, ha de llevarnos a concluir que el art. 3.3 no resulta contrario a la Constitución ni al Estatuto de Autonomía de Cataluña, siempre que se interprete en el sentido expuesto.

**59.** Art. 5. Alega el Consejo Ejecutivo de Cataluña que nada tendría que objetar si el art. 5, que delega facultades sobre transportes públicos discrecionales, se hubiese limitado en su totalidad a los transportes de competencia del Estado. Pero no ha sido así por cuanto, como pone de manifiesto su apartado d), el legislador estatal ha considerado incluidos en los transportes discrecionales de su competencia "los tráficos de corto recorrido que se efectúen íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma". El Abogado del Estado, en contra, alega que al tratarse de autorizaciones con radio de acción intercomunitario, nos encontramos claramente fuera de la competencia exclusiva del art. 9.15 del EAC.

De la previsión contenida en el art. 5 d) de la Ley Orgánica 5/1987 cabe una interpretación conforme con la Constitución, pues, siguiendo el criterio hermenéutico que venimos aplicando en relación con otros preceptos, debe entenderse que esos tráficos de corto recorrido sobre cuyas tarifas el Estado delega sus facultades en las Comunidades Autónomas, no pueden ser otros que aquellos que estén en el ámbito de su competencia. Lo que, a su vez, significa que ha de tratarse de los tráficos que, aún discurriendo íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, no lo hacen con carácter exclusivo, sino formando parte -como tramos fragmentarios- de una línea matriz de ámbito supracomunitario y no de transportes discrecionales propiamente dichos (fundamento jurídico 34 de esta Sentencia). Sobre estos tramos, según dijimos en nuestra STC 53/1984, precisamente a propósito del establecimiento de tarifas por parte de una Comunidad Autónoma, el Estado tiene la competencia exclusiva. Por el contrario, cuando se trata de tramos de corto recorrido que no transcurren por el territorio de otra Comunidad Autónoma, además de la de Cataluña, según dijimos en nuestra STC 97/1983 también a propósito de la fijación de tarifas para este tipo de transporte, la competencia exclusiva la tiene la Comunidad Autónoma. Por lo dicho, debemos declarar que si se interpreta el precepto en el sentido que acaba de expresarse resulta conforme con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

**60.** Art. 13. En relación con este precepto, que delega funciones en relación con la capacitación profesional para el transporte, debemos remitirnos ahora a los fundamentos jurídicos 24 y 25 de esta Sentencia, a tenor de los que cuales debe ser declarado inconstitucional, en lo que atañe a la capacitación profesional para la realización del transporte, y de sus actividades auxiliares y complementarias, que corresponden a la competencia exclusiva de Cataluña. El Estado solo puede delegar a la Comunidad Autónoma de Cataluña las facultades que ostenta. Por consiguiente, el precepto ha de entenderse referido exclusivamente a la adquisición, acreditación y control de la capacitación profesional necesaria para realizar transportes que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Así entendido, el precepto es conforme al orden constitucional de competencias.

**61.** Arts. 14.1 y 2 y 16.1. Para el Consejo Ejecutivo de Cataluña los arts. 14.1 y 2 y 16.1 de la Ley Orgánica 5/1987 son inconstitucionales por quebrantar los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que consagra el art. 9.3 C.E. La arbitrariedad consistiría, según el demandante, en que los artículos impugnados son manifiestamente contradictorios por cuanto lo que, por una parte (art. 14.1) parecen delegar, por otra (arts. 14.2 y 16) lo reservan en todo caso al Estado. La infracción de la seguridad jurídica estaría en que son normas anfíbológicas. Además, el último inciso del art. 14.1 de la Ley es contrario al art. 150.2 C.E., ya que en virtud del mismo, quien en realidad decidirá sobre si las Comunidades Autónomas podrán ejercer o no "la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales" será una ley ordinaria o, incluso, un reglamento, Y no una ley orgánica. como exige el precepto constitucional citado.

Hay que convenir con el Abogado del Estado, en lo que se refiere al alegato del art. 9.3 C.E., que no hay contradicción ni anfíbolología alguna en los preceptos impugnados. No existe, en efecto, ninguna contradicción entre delegar la potestad normativa de ejecución y desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, y establecer límites o requisitos de necesaria observancia por parte de la Comunidad Autónoma en su ejercicio. Tratándose, como se trata, de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, forma parte de la potestad de dirección del delegante sujetar el ejercicio de las facultades delegadas a los requisitos o criterios que estime oportunos. Por eso no puede considerarse arbitrario, ni atentatorio contra la seguridad jurídica, disponer en la misma norma delegante criterios de sujeción para el ejercicio de la potestad delegada.

En cuanto al último inciso del art. 14.1 de la Ley Orgánica de delegación de facultades en materia de transportes, al margen de su corrección técnica, aspecto sobre el que este Tribunal nada tiene que decir, no puede sostenerse que sea contrario al art. 150.2 C.E. y, concretamente, a la exigencia de que la delegación se haga por Ley Orgánica. No es exacta la afirmación de que el art. 14.1 permite que la decisión de delegar en las Comunidades Autónomas la potestad normativa se adopte por ley ordinaria o, incluso, por reglamento, y ello por la sencilla razón de que la decisión de delegar la potestad normativa -como facultad accesoria de las mencionadas en los artículos anteriores- está ya adoptada. Esto es, con la Ley 5/1985, que tiene la condición de Ley Orgánica, el Estado ha cumplido el requisito del art. 150.2 C.E., en el sentido de que en virtud de ella ha decidido la delegación (... "el Estado delega... ", dice el art. 14.1) de la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de la materia objeto de delegación. El requisito que añade (... "siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas") es un plus que, no viniendo impuesto por el art. 150.2 C.E., no resulta contrario al mismo. En primer lugar porque, como acaba de decirse, la decisión de delegar está contenida ya en la Ley Orgánica, y, en segundo lugar, porque tratándose, como se trata, de la delegación de la potestad normativa de desarrollo de normas estatales, nada hay que objetar a que sean éstas las que llamen a la colaboración de la norma autonómica para dicho desarrollo. Por todo lo dicho, debemos declarar que los arts. 14.1 y 2, y 16.1 de la Ley Orgánica 5/1987 no vulneran el art. 150.2 C.E.

**62.** Art. 20. Considera el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que este precepto - que prevé la suspensión, por el Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, de los actos y Acuerdos que dicten las Comunidades Autónomas en el ejercicio de funciones delegadas- es contrario al art. 153 b) C.E., que sólo circunscribe al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el control de las funciones delegadas a las Comunidades Autónomas. La tesis del demandante sería de recibo si los únicos controles en la relación Estado-Comunidad Autónoma fuesen los que expresamente prevé la Constitución (arts. 153, 155 y 161.2). Si ello fuera así, el art. 20 de la Ley Orgánica 5/1987 sería efectivamente contrario a la Constitución, por cuanto ésta sólo prevé [art. 153 b) C.E] el control por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del art. 150 C.E., y es manifiesto que el art. 20 no se refiere a este tipo de control. Sin embargo, como hemos reconocido en otras ocasiones (STC 6/1982), el sistema de controles que enuncia la Constitución se completa con aquellos que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas; y no en vano, el propio art. 150.2 C.E. dispone que la Ley Orgánica de delegación prevea las formas de control que se reserve el Estado. Así, pues, no hay duda de que el Estado, al delegar facultades en materias de su titularidad, puede prever formas de control, lo que no significa que cualquiera que establezca haya de ser constitucionalmente lícita. No lo es, precisamente, por las razones que inmediatamente se expondrán, la que establece el precepto de la Ley Orgánica 5/1987, impugnado por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En efecto, la suspensión por el Ministerio de Transpones, Turismo y Comunicaciones de actos y

acuerdos dictados por la Comunidad Autónoma -en el ejercicio de facultades delegadas-, por haber vulnerado las normas o disposiciones estatales, es una técnica de control de legalidad de dichos actos, en cuanto que conlleva un juicio sobre su conformidad a Derecho que concluye con la privación de eficacia de los mismos. El control de legalidad de los actos de la Administración autonómica realizados en el ejercicio de facultades delegadas está reservado por la C.E. al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado [art. 153 b)] razón por la cual la suspensión de actos de la Comunidad Autónoma, decretada como consecuencia de la infracción de normas estatales, no puede confiarse al Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, por lo que procede declarar inconstitucional el art. 20 de la Ley Orgánica 5/1987.

X) La Ley de Cataluña 12/1987, sobre transpores de viajeros por carretera con vehículos de motor.

**63.** Una vez examinadas las leyes estatales de ordenación de los transportes terrestres (Ley 16/1987) y la orgánica de delegación de facultades en la materia (Ley 5/1987), sólo nos resta enjuiciar los artículos de la Ley 12/1987, del Parlamento de Cataluña, de transportes de viajeros por carretera con vehículos de motor, que han sido impugnados por el Presidente del Gobierno.

**64.** Art. 2. Este precepto sujeta a la Ley catalana a "los transportes que transcurran o se exploten íntegramente por el territorio de Cataluña". Alega el Abogado del Estado que el precepto cuestionado, al introducir el criterio de la explotación, vulnera el art. 149.1.21 C.E. por desbordar el ámbito territorial autonómico, así como por establecer un punto de conexión distinto del previsto expresamente en el bloque de la constitucionalidad.

En efecto, como ha quedado reiteradamente expuesto a lo largo de los fundamentos jurídicos de esta Sentencia, la Constitución, y al amparo de ella, los Estatutos de Autonomía han distribuido las competencias en materia de transportes a partir de un único criterio: el de la extensión territorial de su itinerario. El criterio de la territorialidad es, pues, el único criterio constitucionalmente legítimo para ordenar la atribución de competencias en la materia, lo que significa que excede de las facultades de la Comunidad Autónoma de Cataluña extender el ámbito de sus competencias en materia de transportes empleando un criterio de atribución no previsto expresamente en la Constitución, ni en su Estatuto de Autonomía, y que, por su significado, no puede considerarse un concepto equivalente al de la extensión territorial del recorrido, por cuanto es sustancialmente diverso de este.

El concepto de "explotación" tiene un significado económico y mercantil que nada tiene que ver con el concepto geográfico de "transcurrir íntegramente" por un determinado territorio que es el que emplea la Constitución (arts.149.1.21 y 148.1.5). Que no es un concepto equivalente al del "transcurso íntegro" se pone de manifiesto no sólo por el hecho de que se haya enunciado autónomamente respecto de aquél, sino también porque en la definición que el propio art. 2 hace de lo que habrá de entenderse por "transporte que transcurre íntegramente por el territorio de Cataluña" no hay la menor alusión a la explotación.

Podría objetarse que la restricción al ámbito territorial autonómico no impide que puedan producirse efectos o consecuencias fuera de tal territorio, y ciertamente ello es así, como lo reconocimos en nuestra STC 37/1981, a propósito de los centros de contratación y terminales de carga del País Vasco. Sin embargo, no nos encontramos ante un caso como el mencionado, por cuanto que el concepto empleado por el art. 2 de la Ley catalana va más allá de eso al referirse a la actividad de explotación del transporte. Tampoco servirá para enervar cuanto llevamos dicho el argumento de que la vinculación del concepto "se exploten" al criterio "íntegramente por el territorio de Cataluña" despeja toda duda de inconstitucionalidad del art. 2. que quedaría, por mor de esa conexión, dentro de los márgenes permitidos por el bloque de la constitucionalidad. Semejante alegato no es de recibo por cuanto, con independencia de lo que quiera decirse con la oscura expresión "transportes que se exploten íntegramente por el territorio de Cataluña", lo cierto es que Cataluña sólo puede aplicar su Ley de transportes a aquéllos que transcurran íntegra y exclusivamente por su territorio, concepto unívoco y de una claridad en su significado que resulta excluyente de cualesquiera otros que no sean absolutamente idénticos. Por todo ello debemos concluir que el precepto impugnado por el Presidente del Gobierno es inconstitucional y, por ende, nulo.

**65.** Arts. 10 a 14, 54 i) y Disposiciones transitorias cuarta y sexta. Se refieren todos estos preceptos a la forma de acceder a la profesión de transportista y a las profesiones auxiliares del transporte. En relación con los mismos ya nos hemos pronunciado en los fundamentos jurídicos 24 y 25 de esta Sentencia a los que ahora nos remitimos, estimando que no vulneran el reparto constitucional y estatutario de competencias.

Lo que allí se dijo en relación con los arts. 10 a 14 debe extenderse también a las Disposiciones

transitorias cuarta y sexta que el Abogado del Estado impugna alegando que suponen meras excepciones y matizaciones a los requisitos de los arts. 10 y siguientes, con los que integran un todo normativo, como efectivamente ocurre.

Finalmente, por lo que respecta al art. 54 i), debe concluirse lo mismo, ya que prevé las consecuencias sancionatorias del incumplimiento de los requisitos del art. 10, que hemos declarado acorde con la Constitución.

**66.** Art. 42.6. El art. 42.6 de la Ley catalana sobre transportes de viajeros por carretera con vehículos de motor establece que la Administración autonómica coordinará, en lo que afecta a los tránsitos autonómicos, los transportes de la Comunidad Autónoma y los estatales cuando los itinerarios de éstos pasen por el territorio de la Comunidad Autónoma.

Considera el Abogado del Estado que el precepto es inconstitucional por cuanto que la competencia de coordinación entre las competencias estatales y las autonómicas sólo puede corresponder al Estado, ya que la unidad de resultado requerida en el caso de coordinación de transportes terrestres excede por definición del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. El representante de la Generalidad de Cataluña, por su parte, considera que el Estado no dispone de la competencia para la coordinación general, razón por la cual no puede sostenerse que es a él -y sólo a él- a quien corresponde coordinar las competencias estatales y las autonómicas. No obstante, advierte el Abogado de la Comunidad Autónoma, esto no significa, en modo alguno, que la consecución de dicho objetivo se haga imposible, pues, como señaló la STC 80/1985, el Estado y las Comunidades Autónomas están recíprocamente sometidos a un deber general de colaboración que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial implantado por la Constitución.

Pues bien, tratándose en el presente caso de una materia -tránsitos autonómicos, de un lado, y tránsitos estatales, de otro- sobre los que la Comunidad Autónoma y el Estado tienen competencia exclusiva, ninguno de los dos Entes puede imponer unilateral y coercitivamente al otro, que es el rasgo definitorio de la coordinación, medidas encaminadas a conseguir la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones.

En estos casos de competencias exclusivas, y, por tanto, excluyentes sobre un mismo ámbito competencial, las competencias estatales y autonómicas están situadas en un plano de paralelismo y la técnica apropiada es la de cooperación, que se define por la voluntariedad, en lugar de la de coordinación, que conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado. Cataluña no se encuentra respecto de los transportes de competencia estatal que discurren por su territorio en esa situación de superioridad, por las razones antes expresadas, y, por ello, hemos de concluir que el art. 42.6 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987 es inconstitucional y nulo por infringir el art. 149.1.21 C.E.

**67.** Arts. 53 b) y c) y 54 e). Estos preceptos definen infracciones en materia de seguridad y de utilización del tacógrafo u otros instrumentos de control. Para el Abogado del Estado resultaba clara la inclusión de esta materia en la reserva estatal de competencia que efectúa el art. 149.1.21 C.E., en el inciso relativo al "tráfico y circulación de vehículos a motor", a la vista de la doctrina de la STC 59/1985. Por el contrario, la Comunidad Autónoma de Cataluña defiende que la regulación contenida en estos preceptos ha de incluirse en la competencia relativa a transportes, en el primer inciso del núm. 21 del art. 149.1 C.E., y no a la de tráfico y circulación de vehículos de motor, ya que ésta ha de considerarse limitada a la finalidad estricta que le es propia, esto es, a la protección del entorno exterior en que se mueven los vehículos para evitar que causen daños a terceros o a otros vehículos que circulen por las vías públicas, de forma que cuando lo que directamente se persiga no sea esto, sino garantizar la seguridad de los usuarios, como ocurre en el caso examinado, las medidas adoptadas, aunque indirectamente pudiesen contribuir a la mejora de la seguridad vial, no han de incluirse en la competencia estatal mencionada.

Esta argumentación no puede ser admitida, pues, como ya manifestamos en nuestra STC 59/1985, precisamente a propósito de la regulación por una Comunidad Autónoma del uso del tacógrafo, en el concepto de tráfico y circulación de vehículos de motor (art. 149.1.21, tercer inciso, C.E.) no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan. Apoya esta solución el hecho de que las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresada en el precepto mencionado, deban ser uniformes en todo el territorio nacional. No cabe separar los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él de aquellos

requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior. La regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros (seguridad vial pasiva) debe, por tanto, entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21, y como materia sujeta a tal competencia exclusiva no cabe la intervención al respecto de las Comunidades Autónomas, alterando, modificando o desarrollando las prescripciones estatales (SSTC 18/1992, 203/1992 y 21/1993). Por lo que tales preceptos habrán de ser declarados inconstitucionales y nulos.

Los arts. 53 b) y c) y 54 e) de la Ley Catalana 12/1987 definen infracciones en relación a la seguridad de las personas, derivadas del transporte y, específicamente, en relación con el uso del tacógrafo y otros instrumentos de control que hayan de llevar instalados los vehículos. Es claro, de acuerdo con todo lo dicho, que los preceptos impugnados se inscriben plenamente en el ámbito de la seguridad de la circulación y el tráfico, por lo que ha de concluirse que vienen a incidir en una materia reservada al Estado por el art. 149.1.21 C.E., representando, por tanto, una extralimitación competencial, por lo que procede acceder a la pretensión de inconstitucionalidad formulada por el Abogado del Estado.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, ha decidido:

A) En cuanto a las impugnaciones relativas a la Ley estatal 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, deducidas por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, estimar parcialmente los recursos, y en consecuencia:

1º Declarar inconstitucionales y, por consiguiente, nulos el inciso segundo del párrafo primero y del párrafo segundo del art. 2, los arts. 113 a 118 y la Disposición transitoria décima.

2º Declarar que son básicos los arts. 3; 4; 12.1; 72.1, párrafo segundo; 75.3, párrafo primero; el apartado 5º de la Disposición transitoria segunda y los apartados primero, cuarto, sexto y noveno de la Disposición transitoria quinta, interpretada en los términos que se expresan en el fundamento jurídico 53.

3º Declarar que no son básicos los arts. 12.2 (en el inciso que establece que la actuación pública «se sujetará a lo establecido en esta Ley para cada modo o clase de transporte»); 16.1; 36.5; 42; 43; 44; 45 y 46; 59; 64.2; 75.3, párrafo segundo; 80.2; 81.1 y 2; 83.1; 93.2; 95.2; 102.2,b); 110.2; 155.2, entendido en los términos que se expresan en el fundamento jurídico 44, 157.2,a), 158.2, 179.6 y 188.

4º Declarar básico, y, por consiguiente, aplicable a los transportes intraautonómicos competencia de la Comunidad Autónoma recurrente, el art. 14, interpretando la referencia que se efectúa a los motivos sanitarios en los términos expuestos en el fundamento jurídico 14 y exceptuando el último inciso -«u otras causas graves de utilidad pública e interés social que igualmente lo justifiquen»-, que se declara contrario al orden constitucional de competencias y, por consiguiente, nulo.

5º Declarar básico, y, por consiguiente, aplicable al ámbito de los transportes que sean competencia de la Comunidad Autónoma recurrente, el art. 31, último párrafo, en la medida en que establece la colaboración del Estado en la homologación de los Planes Territoriales y Especiales y declarar que dicho precepto no es básico en cuanto establece la necesaria colaboración del Estado en la elaboración de dichos planes, según lo expuesto en los fundamentos jurídicos 20 y 21.

6º Declarar que el art. 71.2 es básico, excepto en su último inciso, en los términos expuestos en el fundamento jurídico 30.

7º Declarar que el art. 124 vulnera la distribución constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma recurrente, por lo que no es aplicable en Cataluña.

8º Declarar que son conformes al orden constitucional de competencias: el art. 5.1, entendido como se expone en el fundamento jurídico 15; el art. 6, interpretado en la forma que se expresa en el fundamento jurídico 16; el art. 7, interpretado en la forma expuesta en el fundamento jurídico 17; el art. 13, interpretado en la forma expuesta en el fundamento jurídico 13; los arts. 25 y 26, en tanto se entiendan como se dice en el fundamento jurídico 18; el art. 29.2, interpretado en la forma expuesta en el fundamento jurídico 19; el art. 38.4, entendido en la forma relatada en el fundamento jurídico 23; los arts. 47.1 y 52.1,c), entendidos del modo expuesto en el

fundamento jurídico 26; los arts.

91.1 y 2, interpretados en la forma a que se hace referencia en el fundamento jurídico 34; y, finalmente, el art. 154, interpretado como se expresa en el fundamento jurídico 43.

9º Desestimar los recursos en todo lo demás.

B) En cuanto a las impugnaciones relativas a la LO 5/1987, de delegación de facultades del Estado en materia de transportes, estimar parcialmente los recursos interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y por el Parlamento de Cataluña y, en consecuencia:

1º Declarar conformes al orden constitucional de competencias los arts. 3.3, 5 y 13, interpretados, respectivamente, conforme a lo expuesto en los fundamentos jurídicos 58, 59 y 60.

2º Declarar inconstitucional y nulo el art. 20.

3º Desestimar los recursos en todo lo demás.

C) En cuanto a la L 12/1987, del Parlamento de Cataluña, sobre transportes de viajeros por carretera con vehículos de motor, estimar parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno y, en consecuencia:

1º Declarar inconstitucionales y, por consiguiente, nulos los arts. 2, 42.6, 53.b) y c) y 54.e).

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

#### VOTO PARTICULAR

que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 1.191/87, 1.390/87, 1.391/87, 1.392/87 y 1.393/87.

Una Sentencia tan extensa como la que el Pleno ha dictado, en la que se consideran y resuelven numerosas cuestiones, tiene puntos concretos, o matices de argumentación, que cada uno de los Magistrados acaso no acepte plenamente. Esto resulta inevitable en esta clase de resoluciones. Yo no voy a referirme, en este Voto discrepante, a esos problemas menores, de escasa o mínima relevancia. Mi disenso se centra en la concepción de la supletoriedad del Derecho estatal en nuestro ordenamiento constitucional (fundamentos jurídicos 3º a 9º), tema importante que la mayoría del Pleno ha enfocado de una forma, y le ha dado un alcance, que yo no comparto.

Mi razonamiento en torno a la supletoriedad del Derecho estatal se articula del siguiente modo:

1. La supletoriedad no es un título competencial que faculte a las Cortes Generales para ejercer su potestad legislativa sobre cualesquiera materias, tanto si se trata de materias reservadas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como si son materias de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las afirmaciones de la Sentencia, relativas a este aspecto del tema, las suscribo sin reservas. Hay que abandonar la tesis, implícita en algunas resoluciones de este Tribunal, o reflejada en determinados obiter dicta, según la cual las Cortes Generales retendrían, en el Estado de las autonomías, una competencia universal para dictar normas de eficacia directa, en unos casos, y de eficacia supletoria, en otros. A partir de la STC 147/1991, la supletoriedad debemos entenderla "como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación" (fundamento jurídico 7º). La Sentencia de la mayoría lo subraya oportunamente.

2. Aunque la supletoriedad no sea un título competencial, la norma del art. 149.3 C.E. ("El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas") no está desprovista de sentido, ni carece de importancia, en el Estado de las autonomías formalizado por nuestra Constitución. El hecho de que el principio de supletoriedad falte en otras Constituciones extranjeras, configuradoras también de Estados políticamente descentralizados, no resta valor al precepto español. Al contrario, los intérpretes de nuestro ordenamiento y los operadores jurídicos -destinatarios preferentes de la regla de la supletoriedad- están en condiciones de afrontar y vencer, con el art. 149.3 C.E. en la mano, el horror vacui, sintiéndose jurídicamente seguros al poder colmar cualquier posible laguna.

3. Mi discrepancia con la Sentencia empieza en el último párrafo del fundamento jurídico 6º:

"Aquí se trata sólo, por lo tanto, de extraer las consecuencias lógicas de tal afirmación [que el Estado necesita de un título competencial específico para dictar Derecho supletorio], que entonces [en la STC 147/1991] no llegaron a formularse: si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias".

A mi juicio, y en contra de la tesis del párrafo transcrito, el Estado, en las materias en las que posee competencias compartidas con las Comunidades Autónomas, se halla facultado para ejercer su potestad legislativa, produciendo normas de aplicación supletoria, además, claro es, de las de aplicación directa que constitucionalmente sean de su competencia. Actúan así las Cortes Generales cuando tengan un título específico que las faculte para legislar.

4. No estoy de acuerdo, por consiguiente, con la declaración de inconstitucionalidad, y consecuente nulidad, que se contiene en el punto 1º del apartado A) de la Sentencia, respecto al inciso segundo del párrafo primero y el párrafo segundo del art. 2 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (L.O.T.T.), así como respecto a los arts. 113 a 118 de la misma Ley.

Hay que analizar por separado estas declaraciones de inconstitucionalidad.

5. El art. 2 L.O.T.T. tiene dos párrafos. El primero de ellos se compone de dos disposiciones estrechamente relacionadas entre sí, que deben ser enjuiciadas conjuntamente.

No se ha cuestionado que el Estado, ex art. 149.1.21 C.E., tiene competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Con ese título específico las Cortes Generales ejercieron su potestad legislativa, elaborando y votando la L.O.T.T. Una vez establecidas las normas legales aplicables a los transportes intercomunitarios, en virtud -insistimos- de un indiscutible e indiscutido título competencial específico, las Cortes Generales afirman en la L.O.T.T. lo mismo que tiene dicho la Constitución en su art. 149.3 [verbigracia, que "el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades autónomas"]: "Asímismo se aplicará [la L.O.T.T.] a aquellos transportes y actividades cuya competencia corresponda a las Comunidades Autónomas, y a la Administración Local, con el carácter supletorio o directo que en cada caso resulte procedente, de conformidad con el ordenamiento constitucional, estatutario y legal".

¿Cómo puede apreciarse la inconstitucionalidad de un inciso -pregunto yo- que se limita a transcribir, con palabras distintas pero con fidelidad plena, lo que la Constitución dice?. Esta clase de normas, frecuentes en las leyes, podrán ser calificadas de "reconstitucionales", un neologismo en el que el prefijo "re" se utiliza para intensificar el significado de lo que se afirma (por ejemplo re-cargar). Serán preceptos "reconstitucionales", pero nunca "inconstitucionales", con el prefijo "insignificando negación o privación (por ejemplo, in-acabable).

El Estado, provisto de un título competencial específico (art. 149.1.21 C.E.), dicta normas legales directamente aplicables a los transportes intercomunitarios; normas legales que tienen carácter supletorio en la regulación de los transportes intracomunitarios "de conformidad con el ordenamiento constitucional, estatutario y legal", puntualiza bien el párrafo primero del art. 2 L.O.T.T., in fine.

6. Tampoco carecen las Cortes Generales de un título competencial específico para ejercer su potestad legislativa en la materia detallada en el segundo párrafo del art. 2 L.O.T.T. declarado inconstitucional por la Sentencia de la mayoría de Pleno.

A) Transportes urbanos.- Lo dispuesto en los arts. 11 a 118 se refiere a una materia de régimen local. Como se afirma en el Preámbulo de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, "el hecho de que las Entidades locales, no obstante su inequívoca sustancia política, desplieguen su capacidad en la esfera de lo administrativo, justifica tanto esta última condición del marco definidor de su autonomía como la identificación del título constitucional para su establecimiento, en el art. 149.1, apartado 18, en relación con el 148.1, apartado 2º, del Texto fundamental".

El transporte público de viajeros es una de las materias expresamente consignada en el art. 25.2 de la citada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En tales materias "el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas".

El Estado, en suma, ostenta un título competencial específico para legislar, con carácter supletorio, los transportes urbanos. No es el título del art. 149.1.21 C.E., sino el título del art. 149.1.18 C.E., el que faculta a las Cortes Generales, en esta concreta materia, para ejercer su potestad legislativa. El Estado tutela así la autonomía local.

B) Centros de información y distribución de cargas y las estaciones de transporte por carretera (arts. 124 y 127 a 132, respectivamente, L.O.T.T.):

a) La regulación de los mencionados Centros se puede conectar, sin obstáculo alguno, con la competencia estatal en materia de ordenación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.). La Sentencia de la mayoría contiene dos pronunciamientos sobre el art. 24 L.O.T.T., que es el dedicado a los Centros de información y distribución de cargas: por un lado, no lo declara inconstitucional, sino inaplicable en Cataluña; por otro lado, declara inconstitucional y nula la norma que dispone la aplicación supletoria del Derecho estatal a estos Centros de información y distribución de cargas.

Yo creo que las Cortes Generales ostentan, en este caso, un título competencial específico para ejercer su potestad legislativa: el art. 149.1.13 C.E.

b) El tratamiento dado en la Sentencia de la mayoría al Capítulo V del Título IV (arts. 127 a 152) de la L.O.T.T., donde se regulan las estaciones de transporte por carretera, conduce a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad. Por tanto, se reconoce que el Estado posee un título competencial específico sobre esa materia. Sin embargo, la Sentencia declara inconstitucional, y por consiguiente nula, la norma (art. 2, párrafo segundo, L.O.T.T.) que dispone la aplicación, con carácter supletorio, del Derecho estatal a las estaciones de transporte por carretera.

Mi disidencia en este punto concreto se deduce, pues, de lo expuesto cuando las Cortes Generales ostentan un título competencial específico para ejercer su potestad legislativa.

7. El criterio discrepante que estoy formulando es plenamente respetuoso con las competencias de las Comunidades Autónomas, pues, con mi tesis, no se les obliga a legislar. Una forma de ser autónomo es no ejercer las competencias asumidas hasta que se considere oportuno, sin estar condicionado por horror vacui de clase alguna. La nulidad declarada por la Sentencia de la mayoría del Pleno crea un vacío normativo, o el operador jurídico puede considerar que se ha creado, salvo que se entienda que la erradicación de los preceptos nulos del art. 2 L.O.T.T. carece de transcendencia, o que es una declaración jurisprudencial inocua.

¿Debe recordarse, acaso, que hasta este momento, sólo se ha promulgado una ley de Comunidad Autónoma sobre transportes: la Ley 12/1987, del Parlamento de Cataluña, sobre Transportes de viajeros por carretera con vehículos de motor, declarada ahora en parte inconstitucional por esta misma Sentencia del Pleno?.

Pienso que habría sido preferible que las declaraciones de inconstitucionalidad, en el presente asunto, no hubiesen comportando la nulidad de los correspondientes preceptos, sino la simple inaplicación de ellos en el ámbito de la Comunidad recurrente.

En la citada STC 147/1991, que ha servido de antecedente a esta Sentencia, leemos: "Debe evitarse un pronunciamiento de nulidad total que además afectaría a Comunidades que no han impugnado la norma estatal, quizá por seguir la política legislativa de considerar apropiada la normativa estatal y, por tanto, decidir el aplicarla mientras no consideren oportuno desplazarla a un grado supletorio mediante la aprobación de una reglamentación propia" (fundamento jurídico 7º).

La inactividad legislativa de las Comunidades sobre los transportes terrestres, con una sola ley (según hemos apuntado), es un síntoma de su preferencia por la normativa estatal.

8. Con el resto de los pronunciamientos de la Sentencia mostré mi conformidad-en el Pleno, lamentando ahora no poder suscribir lo que respecto a la supletoriedad del Derecho estatal expresa aquí la mayoría, con un alcance ciertamente novedoso en nuestra jurisprudencia.

Es nueva la tesis defendida por el Pleno en cuanto supone la desfiguración del Estado de las Autonomías y la apertura a la implantación del modelo federal (un modelo no desprovisto de singularidades). La cláusula de la supletoriedad ha sido siempre el síntoma de un fenómeno de

más amplio alcance: el modelo estatal del Título VIII se ha concebido, hasta ahora, como aquél que resultaba de la conjunción de dos categorías de sistemas normativos: a) el del Estado, por definición general y completo (esto es, habilitado para la producción de todo tipo de normas); los autonómicos, limitados territorial y materialmente, esto es, constreñidos en el espacio y sólo habilitados para la producción de determinadas normas. A diferencia del modelo federal (en el que el Ordenamiento como un todo completo resulta de la conjunción de varios sistemas normativos incompletos), el modelo autonómico parte de la generalidad de un sistema (el estatal) y la particularidad de cada uno de los autonómicos. Si en el modelo federal la conjunción entre los distintos sistemas se verifica a partir del criterio de la validez (la norma de un sistema es válida en la medida en que se ciña al ámbito de competencias atribuido al sistema del que forma parte), en el modelo autonómico la conjunción se lleva a cabo con arreglo a dos criterios: a) la validez (con normas autonómicas constreñidas a un ámbito competencial limitado); y, b) la aplicación (con normas estatales aplicables como subsidiarias allí donde la competencia normativa corresponda una Comunidad Autónoma).

¿La Sentencia del Pleno apunta, acaso, hacia la federalización del modelo, y a convertir lo que hasta ahora se venía interpretando como un modelo de Estado singular (el autonómico, híbrido entre el centralista y el federal) en un modelo meramente transitorio, cuyo punto de llegada es el federalismo?

Esta conversión, por su evidente trascendencia (trascendencia que cabe calificar, sin reparos, de constituyente) requeriría, a mi juicio, de una mayor argumentación. Debería, cuando menos, ponerse de manifiesto en la Sentencia que esta nueva doctrina introduce una forma nueva de organización territorial del poder público. Forma que, además, tampoco podrá ser la puramente federal, pues falta aún la condición necesaria de que todos los sistemas "federados" disfruten del mismo número y tipo de competencias. Esta circunstancia producirá como resultado, precisamente, la vacuidad a la que quiere hacer frente la cláusula de supletoriedad. En último término, no debe olvidarse que el art. 149.3 atribuye al Derecho del Estado carácter supletorio "en todo caso", esto es, también cuando todas las Comunidades han asumido competencias en una determinada materia y se den los requisitos competenciales, a favor del Estado, que he expuesto en este Voto.