

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 86/1988 de 3 May. 1988, 652/1984

Ponente: Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel.

Nº de sentencia: 86/1988

Nº de recurso: 652/1984

LA LEY JURIS: 104607-NS/0000

CONFLICTO POSITIVO COMPETENCIAS. COMPETENCIAS TRANSPORTE TERRESTRE. AMBITO TERRITORIAL COMPETENCIAS.

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; D.ª Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 652/84 y 923/84, promovidos por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra determinados preceptos de los Decretos Forales de Navarra 24/1984, de 18 Abr., por el que se regula el régimen jurídico del otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones del transporte público discrecional de mercancías y viajeros por carretera para vehículos con residencia en Navarra, y del 182/1984, de 14 Ago., sobre normalización de situaciones para vehículos de viajeros y mercancías cuya residencia haya sido fijada en Navarra. Ha sido parte el Gobierno de Navarra, representado por el Procurador don José Manuel de Dorremocha Aramburu, asistido del Letrado don José Lecumberri Jiménez, y Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Por escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 3 Sep. 1984, el Abogado del Estado en nombre y representación del Gobierno de la Nación, interpone conflicto positivo de competencia contra el Decreto Foral 24/1984, de 18 Abr. (publicado en el «Boletín Oficial de Navarra» núm. 55, de 4 May. 1984), por el que se regula el régimen jurídico del otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones del transporte público discrecional de mercancías y viajeros por carretera para vehículos con residencia en Navarra.

Se acompaña certificación del Ministro de la Presidencia del Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el día 27 Jun. 1984 por el que requiere de incompetencia a la Diputación Foral en relación con el citado Decreto Foral, y copia del Acuerdo del Gobierno Navarro de 31 Jul. 1984 por el que se declara la inadmisión del requerimiento.

2. Los fundamentos de la pretensión actora son los siguientes:

1) Pese a la afirmación del Gobierno de Navarra de que el requerimiento se habría formulado extemporáneamente, lo que conllevaría, a su vez, la extemporaneidad de la demanda, el Abogado del Estado afirma que el conflicto no puede estimarse en manera alguna extemporáneo por cuanto que el requerimiento previo de incompetencia al Gobierno de Navarra se hizo dentro del plazo legal previsto de dos meses siguientes al día de la publicación de la disposición, tal como previene el art. 63.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La adopción por el Gobierno de la Nación de la decisión de requerir de incompetencia al Gobierno de Navarra se produjo, en efecto, el 27 Jun. 1984 y se exteriorizó con la remisión del requerimiento el día 3 Jul. del mismo año, sin que el hecho de que el escrito de requerimiento tuviese entrada en el Gobierno de Navarra el 6 Jul. suponga extemporaneidad, dado que el dies ad quem no es el de la recepción del requerimiento, sino el de su formulación. Como quiera que el Decreto Foral 24/1984, origen del conflicto, fue publicado el 4 May., es claro que el

requerimiento de incompetencia formulado el 3 Jul. lo fue dentro del plazo previsto.

2) La causa determinante del conflicto surge, según el Gobierno de la Nación, en la medida en que el Decreto Foral 24/1984 regula el régimen jurídico de autorizaciones (de transporte público discrecional de mercancías y viajeros por carretera), de ámbito superior al del territorio foral, para lo cual la Comunidad Foral de Navarra no ostenta competencia por ser de titularidad del Estado. El Gobierno de la Nación no cuestiona, por lo demás, que las facultades de otorgamiento de autorizaciones por parte de la Comunidad Foral de Navarra alcanzan, incluso, a los servicios discrecionales con radio de acción nacional cuando se trate de vehículos cuya residencia haya sido fijada en Navarra; sin embargo, niega que en tal caso Navarra disponga de competencias normativas, las cuales se circunscriben --con los límites oportunos-- a dichos servicios de transporte cuyos itinerario o radios de acción no excedan de los límites del territorio aforado. Por ello, el conflicto se concreta, en particular, respecto de los arts. 3.2 (sobre autorizaciones de transporte de mercancías para vehículos pesados de ámbito nacional), 5.9 b), párrafo sexto (sobre autorizaciones de ámbito nacional para vehículos ligeros), 11 b) (sobre autorizaciones para vehículos con menos de 10 plazas, incluida la del conductor, sin radio de acción limitado) y 12, reglas 2.^a y 3.^a (sobre autorizaciones con radio de acción nacional), todos del referido Decreto Foral 24/1984.

A la luz de los arts. 149.1.21 y 148.1.5 de la Constitución, el Abogado del Estado insiste en que en esta materia de transporte de viajeros y mercancías por carretera, el criterio territorial es el decisivo en orden a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo cual se confirma por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional expuesta ya en las SSTC 37/1981, de 16 Nov. (fundamento jurídico 1.^o), y 97/1983, de 15 Nov. (fundamento jurídico 4.^o), y por el art. 49 de la propia Ley Orgánica 13/1982, de 10 Ago., de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Y si bien es cierto --añade-- que el apartado 3 del referido art. 49 de la LORAFNA dispone que «en todo caso, en las materias a las que se refieren los apartados anteriores, así como en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta», tampoco en esta previsión pueden ampararse, a su juicio, las competencias de regulación del régimen jurídico de las autorizaciones de servicios discrecionales de transporte de mercancías y viajeros de ámbito territorial superior al propio territorio foral.

La razón es clara. Para la determinación de las facultades y competencias que Navarra ostentaba en esta materia, hay que recordar que, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición adicional segunda de la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, de 27 Dic. 1947, la Disposición adicional primera del Reglamento de 9 Dic. 1949 estableció las bases a las que se ajustaría el desarrollo del régimen privativo de Navarra y Alava en materia de transporte por carretera, fijándose, a su vez, en la Base VIII que el desarrollo de lo previsto en dichas bases sería objeto de Convenios entre el Ministerio de Obras Públicas y las Diputaciones Forales de Alava y Navarra. Pues bien, en el Convenio de 22 Nov. 1950 se reguló el otorgamiento de las correspondientes concesiones y autorizaciones, limitando, no obstante, la competencia de regulación de la Diputación Foral de Navarra a los transportes cuyos itinerarios no excedan de los límites del territorio aforado.

En definitiva, concluye el representante del Gobierno de la Nación, el régimen de competencias anterior a la Constitución y a la LORAFNA estaba también presidido por el criterio territorial en lo que se refiere a las facultades de ordenación o regulación, sin perjuicio de que en materia de ejecución, la Diputación Foral de Navarra pudiese otorgar, para vehículos con residencia en Navarra, autorizaciones de ámbito nacional (según lo dispuesto en el art. 6 del citado Convenio de 22 Nov. 1950). Todo lo cual obliga a concluir que la competencia para regular el régimen jurídico de las autorizaciones del transporte público discrecional de mercancías y viajeros por carretera de ámbito superior al del territorio foral de Navarra corresponde al Estado, siendo, por tanto, nulo (por concurrir vicio de incompetencia) el Decreto Foral 24/1984, de 18 Abr., en cuanto se extiende a dichas autorizaciones.

3. Por providencia de 5 Sep. 1987 la Sección Tercera del Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado con el núm. 652/84, hacer pública su formalización, dar traslado de la demanda al Gobierno de Navarra, concediéndole un plazo de veinte días para aportar cuantos documentos y alegaciones estime necesario y dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de Pamplona a efectos de lo dispuesto en el art. 61.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Habiéndose invocado por el Gobierno el art. 161.2 de la Constitución se acordó comunicar al Presidente del Gobierno de Navarra la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados del Decreto Foral 24/1984, de 18 Abr., de acuerdo al art. 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4. En su contestación a la demanda, el representante del Gobierno de Navarra formula las siguientes alegaciones:

1) El requerimiento de incompetencia al Gobierno de Navarra ha sido extemporáneo, ya que, publicado el Decreto Foral impugnado en el «Boletín Oficial de Navarra» núm. 55, de mayo de 1984, el mencionado requerimiento tuvo entrada en las dependencias del Gobierno de Navarra el día 6 Jul. del mismo año, transcurrido, pues, el plazo de dos meses en que se habilita la formulación del requerimiento. A juicio del Gobierno de Navarra, el art. 63.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional está, en efecto, dando por supuesto que dentro del plazo de dos meses debe quedar enteramente formalizado el requerimiento de incompetencia mediante su planteamiento y entrega efectiva, o recepción por parte del Ente requerido. Si con arreglo a lo dispuesto en el art. 62 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es evidente que lo que importa no es el propósito o determinación de formular el conflicto de competencia dentro de los dos meses, sino su interposición real y efectiva en ese plazo ante el Tribunal Constitucional, no parece que cuando se acude al previo requerimiento (art. 63.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), pueda ser simplemente manifestado dentro del indicado plazo, aunque su real planteamiento ante el Ente requerido tenga lugar pasado ese plazo.

En definitiva, el requerimiento no debe entenderse sino desde su recepción por el requerido, teniendo en cuenta que con el criterio del Gobierno de la Nación de considerar suficiente para tener por «formulado» el requerimiento a que se refiere el art. 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional el acto de exteriorización de la voluntad o simple manifestación del propósito de requerir a la Comunidad Autónoma para tener por ejercitada «en tiempo» la facultad de plantear el conflicto de competencia, con independencia del momento en que se notifique o se entregue al requerido la comunicación, se llega al absurdo de que pueda dilatarse, todo lo que se quiera, la remisión y entrega efectiva del requerimiento, lo que, en definitiva, equivale a dejar en manos del Gobierno de la Nación el plazo para dar cumplimiento a su manifestación y poder así dilatar el planteamiento del conflicto de competencia. Consecuentemente el presente conflicto competencial resulta extemporáneo, debiendo ser declarado inadmisibile.

2) En cuanto a la imputación de nulidad de determinados artículos y preceptos del Decreto Foral 24/1984, por corresponder la titularidad de la competencia ejercitada al Gobierno de la Nación, se alega que el Decreto Foral está referido en su integridad al transporte discrecional que realicen vehículos cuya residencia haya sido establecida en Navarra, con lo cual el Gobierno de la Nación incurre en contradicción al plantear un conflicto competencial en relación a esa norma mientras que, al mismo tiempo, reconoce explícitamente que cuando se trata de transporte discrecional por vehículos residenciados en Navarra, la Comunidad Foral «tiene facultades de otorgamiento de autorizaciones» incluso con radio de acción nacional (es decir, más allá del propio ámbito territorial de la Comunidad).

De otra parte, tras una serie de afirmaciones sobre la singularidad y peculiaridad de Navarra, que «desde antes de la Constitución Foral es titular de unos derechos históricos», no habiéndose constituido al amparo del Capítulo Tercero del Título VIII de la Constitución Española, se recuerda que, con cobertura en la Disposición adicional primera de la Constitución, el art. 49.3 de la LORAFNA ha establecido que, entre otras, Navarra «conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta», lo que obliga a examinar cuáles puedan ser esas facultades y competencias que al Estado corresponde amparar y proteger y nunca cercenar.

Pues bien, con arreglo al Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación de Navarra de fecha 22 Nov. 1950, que, con base a lo dispuesto en la Disposición adicional segunda de la Ley de 27 Dic. 1947 para la Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera y en la Base VIII de la Disposición adicional primera del Reglamento de 9 Dic. 1949 para la aplicación de dicha Ley, vino a especificar las peculiaridades del régimen privativo de la provincia de Navarra en materia de transportes por carretera, la Diputación Foral dispone de competencias en la materia de las que en absoluto se ha excedido el Decreto Foral 24/1984 objeto de la impugnación, de manera que no puede pretenderse por el Estado la modificación unilateral de dicho Convenio, plenamente vigente en estos momentos.

En suma, en el Decreto Foral 24/1984 (y en particular en los artículos impugnados por supuesto vicio de incompetencia), se regulan las autorizaciones a conceder en razón de servicios públicos discrecionales por vehículos con residencia en Navarra, y ello en virtud de competencias y facultades que el Convenio de 22 Nov. 1950 atribuye a esta Comunidad Foral y que aparecen, además, expresamente reservadas en el art. 49.3 de la LORAFNA, sin que quepa dar entrada a una sutil distinción entre «facultades de autorización» y «facultades normativas.»

Finalmente, el representante del Gobierno de Navarra afirma que, para el caso de que hubiere

alguna duda o discrepancia --que en su opinión, no puede haberla--, la única vía apropiada para conocer de la cuestión sería la de la Junta de Cooperación ya constituida, tal como previene el art. 69 de la LORAFNA.

Se solicita, por tanto, la declaración de inadmisibilidad por causa de extemporaneidad del conflicto positivo de competencia planteado, o, en su caso, que se declare que los preceptos impugnados del Decreto Foral 24/1984 no están viciados de incompetencia por haber actuado el órgano de la Comunidad Foral dentro de las facultades y competencias que ostenta y tiene reconocidas.

5. Por escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 28 Dic. 1984, el Abogado del Estado en nombre y representación del Gobierno de la Nación promueve conflicto positivo de competencias frente al Decreto 182/1984, de 14 Ago., dictado por la Diputación Foral de Navarra sobre normalización de situaciones para vehículos de viajeros y mercancías cuya residencia haya sido fijada en Navarra («Boletín oficial de Navarra» 104, de 24 Ago. 1984). A dicho escrito se acompaña certificación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 Oct. 1984 de requerimiento de incompetencia en relación al citado Decreto Foral, y del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 21 Nov. 1984 de desestimar dicho requerimiento.

6. Los fundamentos de la pretensión del Gobierno de la Nación son los siguientes:

1) En primer lugar se rechaza el argumento formal que esgrime en su contestación al requerimiento el Gobierno de Navarra, de que el mismo vulneraría el art. 63.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por omitir el Gobierno requirente la mención específica de los preceptos pretendidamente viciados de incompetencia. Sin embargo, dicho requerimiento contenía una larga justificación del requerimiento petendi que permitía sin dificultades conocer los preceptos objeto del requerimiento, que son las referencias a «ámbito nacional» en la regulación contenida en dicho Decreto Foral, y precisamente en sus arts. 2.1 y 2, y 3.

2) Se recuerda a continuación la relación existente entre el Decreto Foral 182/1984 y el Decreto Foral 24/1984, de 18 Abr., objeto del conflicto 652/84, y que, por efecto del art. 162 de la Constitución se encuentra en suspenso, suspensión de efectos que no puede eludirse a través de una nueva norma que trata de poner en aplicación una norma suspendida.

3) Analiza los arts. 149.1.21.^a y 148.1 de la Constitución, y el art. 49.1 f) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 Ago., de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para concluir sosteniendo el carácter decisivo del criterio territorial, de forma que la competencia exclusiva reguladora de la Comunidad Foral ha de entenderse siempre referida a su ámbito territorial, sin que pueda dictar normas que puedan surtir efectos de carácter general, de modo directo e inmediato, fuera del territorio foral. Se refiere al Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación Foral de 22 Nov. 1950, que es vinculante para la Comunidad Autónoma, y a la necesidad de valorar desde la Constitución las normas anteriores a éstas. De la legislación anterior a la Constitución se deriva también el principio de territorialidad en la competencia de la Diputación Foral de Navarra al circunscribir a su territorio la regulación e inspección de los transportes mecánicos de carretera, aunque admita la facultad de autorización de prestación de servicios con radio de acción nacional. De este modo se reconoce que en los transportes públicos discrecionales, la facultad de autorización concreta se halla establecida en favor de la Diputación Foral cualquiera que sea su radio de acción, pero ni el citado Convenio, ni las normas postconstitucionales han concedido a la Diputación Foral la facultad de dictar disposiciones sobre la ordenación de esas autorizaciones de transportes que excedan del ámbito de la Comunidad.

7. Por providencia de 15 Ene. 1985 la Sección Segunda del Tribunal acordó admitir a trámite, con el núm. 923/84, el conflicto planteado, hacer pública su formalización, dar traslado de la demanda al Gobierno de Navarra concediéndole un plazo de veinte días para aportar cuantos documentos y alegaciones estime necesarios, dirigir una comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de Pamplona, a los efectos del art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y comunicar al Presidente de la Diputación Foral de Navarra la suspensión de la vigencia del art. 2.1 del Decreto Foral 182/1984 y los preceptos concordantes del mismo en cuanto puedan entenderse referidos a un ámbito territorial distinto al de la Comunidad Autónoma, en aplicación del art. 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

8. Dentro del plazo concedido por la providencia a que se refiere el apartado anterior, comparece el procurador de los Tribunales don José Manuel de Dorremocha Aramburu en nombre y representación del Gobierno de Navarra, y formulando escrito de alegaciones en que se opone, en nombre del citado Gobierno, a la pretensión deducida por el Gobierno de la

Nación. Apoya su oposición a la demanda en el siguiente razonamiento:

1) En el requerimiento de incompetencia previo se habría infringido el art. 63.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al no concretarse los preceptos concretos del Decreto Foral 182/1984 supuestamente viciados de incompetencia, y ello incluso si el Gobierno de Navarra a la vista del requerimiento y a pesar de su falta de puntualización tuviera conciencia de que la supuesta incompetencia se invoca en función de autorizaciones «de ámbito nacional». Sin embargo, como quiera que interesa aclarar la cuestión, y en el suplico de la demanda se puntualiza que la anulación pretendida es la del art. 2.1 del Decreto Foral 182/1984 y los preceptos concordantes del mismo, tiene por subsanado el defecto y yéndose al fondo de la cuestión.

2) El presente conflicto se encuentra en íntima relación con el conflicto 652/84 frente al Decreto Foral 24/1984, por lo que debería resolverse en una única Sentencia, y han de reiterarse los argumentos competenciales que se formularon en aquel conflicto.

3) Se insiste en que la Constitución ampara y respeta los derechos históricos, y por ello la especialidad foral de Navarra en materia de transportes por carretera, que incluye la regularización e inspección de esos transportes. El art. 6 del Convenio de 22 Nov. 1950 faculta a la Diputación Foral para autorizar el servicio público discrecional de viajeros y mercancías, para vehículos residenciados en Navarra, también con radio de acción nacional. Del Convenio se deduciría también la facultad reguladora de la Diputación Foral de Navarra, siendo la Diputación Foral la que puede autorizar esos transportes y puede regularlos, lo que significa la potestad normativa de la Comunidad Foral en orden a la regularización y autorización de los transportes, teniendo en cuenta la normativa del Estado, sin que ello lo impidan las normas posconstitucionales, dado que la Ley Orgánica del Fuero establece la conservación íntegra de las facultades y competencias actuales.

9. Por providencia de 20 Feb. 1985 la Sección acordó oír al Abogado del Estado en relación con la petición del Gobierno de Navarra de acumulación del conflicto 923/84 al conflicto 652/84, mostrándose favorable el Abogado del Estado a esta acumulación.

Por Auto del Pleno de 14 Mar. 1985 se acordó la acumulación al conflicto positivo de competencia 652/84 del conflicto 923/84, para su tramitación y resolución conjunta.

10. Abierto el trámite que prevé el art. 65.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por Auto de 21 Feb. 1985, el Pleno del Tribunal acordó ratificar la suspensión de los preceptos del Decreto Foral 24/1984, de 18 Abr., objeto del conflicto 652/84, y por Auto de 30 May. 1985 acordó ratificar la suspensión de la vigencia del art. 2.1 y los preceptos concordantes del Decreto Foral 182/1984, de 14 Ago.

11. Por providencia de 26 Abr. 1988, se señaló para liberación y votación el día 28 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. En el conflicto 652/84, el Gobierno de Navarra ha planteado, como cuestión previa, el tema de la posible extemporaneidad de la demanda, que el Gobierno de la Nación, al realizar el requerimiento que exige el art. 63.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no habría observado el plazo de dos meses siguientes a la publicación de la resolución que se entiende viciada de incompetencia, pues el Decreto Foral 24/1984 fue publicado en el «Boletín Oficial de Navarra» de 4 May. 1984, y el requerimiento del Gobierno de la Nación fue recibido por el Gobierno de Navarra el día 6 Jul. 1984, transcurridos ya los dos meses de referencia.

Esta argumentación ha de rechazarse, puesto que dicho art. 63.2 concede un plazo de dos meses para la adopción del Acuerdo de requerimiento y por ello tal plazo ha de exigirse respecto a la formulación de ese requerimiento, con independencia del lapso aleatorio de tiempo, puramente circunstancial, que pudiese transcurrir entre la formulación del requerimiento, es decir, la adopción del Acuerdo y su comunicación o envío al requerido, y la posterior, aunque lógicamente inmediata, recepción por éste. El requerimiento del Gobierno de la Nación, adoptado por el Consejo de Ministros el día 27 Jun. 1984, fue formulado y comunicado en tiempo oportuno, sin que lo convierta en extemporáneo el hecho de su efectiva recepción por el destinatario en una fecha posterior, transcurridos ya los dos meses desde la publicación de la disposición objeto del conflicto. Ha de rechazarse, por tanto, este alegato del Gobierno de Navarra contra la admisibilidad del conflicto 652/84.

Tampoco es aceptable, como excepción procesal, la afirmación del Gobierno de Navarra de

que, como medida apropiada para resolver la presente discrepancia, el Gobierno debería haber hecho uso de la Junta de Cooperación, ya constituida, que prevé el art. 69 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 Ago., de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Sin negar la obligatoriedad de uso de este instrumento, lo cierto es que el mismo no ha creado un requisito previo de procedibilidad, que impida el acceso a este Tribunal, pues dicho artículo añade «sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia», y además el art. 4.2 del Real Decreto 1.507/1984, de 1 Ago., que lo desarrolla, ha previsto la actuación de la Junta de Cooperación antes o después de acudir al Tribunal Constitucional, y también permite a la Diputación Foral poner en marcha ese procedimiento, que no ha quedado excluido, en consecuencia, por el planteamiento del presente conflicto.

2. La cuestión de fondo de estos conflictos consiste en que el Estado estima que Navarra no ostenta competencia o facultad normativa de ordenación o regulación de las autorizaciones de transporte público o discrecional de mercancías y viajeros por carretera de ámbito superior al del territorio de la Comunidad Foral, y que dicha competencia corresponde al Estado sin perjuicio de las competencias de ejecución de concesión de dichas autorizaciones que el Estado reconoce como propias de la Comunidad Foral de Navarra. En el conflicto 652/84 el Estado niega competencia a la Comunidad Foral para dictar el Decreto Foral 24/1984 en cuanto regula el régimen jurídico de autorizaciones (de transporte público, discrecional de mercancías y viajeros por carretera) de ámbito superior al de territorio foral y, en particular, sus arts. 3.2 (autorizaciones de transporte de mercancías para vehículos pesados de ámbito nacional); 3.7 (autorizaciones de ámbito nacional); 5.9 b), párrafo sexto (autorizaciones de ámbito nacional para vehículos ligeros); 11 b) (autorizaciones para vehículos con menos de 10 plazas, incluida la del conductor, sin radio de acción limitado), y art. 12, reglas segunda y tercera (autorizaciones con radio de acción nacional). En el conflicto 923/84 se niega la competencia de la Comunidad Foral para dictar las disposiciones relativas a la convalidación de las autorizaciones de transportes de mercancías y viajeros de ámbito nacional que establece el art. 2.1 del Decreto Foral 182/1984, de 14 Ago., y en conexión con éste los arts. 2.2 y 3 del referido Decreto, y los que se puedan juzgar concordantes al respecto. Ambos Decretos Forales se refieren a una misma materia, autorizaciones del transporte por carretera, siendo el Decreto Foral 182/1984 una norma de adaptación de la situación o «normalización» de las situaciones creadas anteriormente a la vigencia del Decreto Foral 24/1984.

Los presentes conflictos se refieren exclusivamente al ejercicio de estas facultades normativas, reconociendo el Estado la competencia de Navarra para la concesión de autorizaciones, para vehículos de viajeros y mercancías con residencia en Navarra, incluso en los casos en los que el radio de acción de los transportes exceda el territorio de la Comunidad. También reconoce el Estado competencia normativa a la Comunidad Foral para regular los transportes por carretera, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de Navarra. El Gobierno de Navarra entiende que su competencia no es solo ejecutiva, de concesión de autorizaciones, sino que también tiene la facultad para regular los transportes por carretera de radio de acción que sobrepasen el territorio de Navarra, y por ello la potestad normativa en cuanto a la autorización y regularización de esos transportes. A este único tema se circunscriben los dos conflictos. Por consiguiente, solo hemos de examinar si en esos preceptos de los Decretos Forales 24/1984 y 182/1984, que se refieren a la regulación de autorizaciones de ámbito superior al del territorio foral, se ha sobrepasado la competencia normativa que la Constitución y la LORAFNA reconocen a la Comunidad Foral de Navarra, ésta ha ejercido indebidamente facultades normativas que son competencia exclusiva del Estado.

3. La distribución de competencias en materia de transportes por carretera se contiene en los arts. 149.1.21.^a y 148.1 de la Constitución. El primero atribuye al Estado competencia exclusiva sobre «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma». Y el art. 148.1, al enumerar las materias sobre las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas, recoge en su núm. 5 «los 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.»

Por su parte, el art. 49.1 f) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 Ago., de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) ha establecido que «en virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios, así como por vía fluvial o por cable». Y, en el núm. 2 del mismo art. 49, se añade que «corresponde, asimismo, a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en territorio foral, sin perjuicio de la ejecución directa que el Estado

pueda reservarse.»

El criterio territorial se configura, pues, como elemento esencial en el sistema constitucional de distribución de competencias de transporte por carretera entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, ya que el referido art. 49.1 f) y 2 de la LORAFNA, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.21.^ª, toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio foral. No obstante, si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio se muestra con gran 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 aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discurra íntegramente por el territorio foral, bastando conque tenga su origen y término en el territorio de la Comunidad Foral. En tal sentido no puede aceptarse, en línea de principio, la afirmación del Gobierno de Navarra que califica de «sutil distinción» la existente entre «facultades de autorización» y «facultades normativas», ni la acusación de incongruencia al Estado por admitir «facultades de autorización» en los transportes que exceden el ámbito de la Comunidad y facultades normativas para dictar, en lo que no es objeto de conflicto, los Decretos Forales litigiosos. Esa distinción entre facultades normativas de ordenación y facultades de autorización tiene un claro fundamento constitucional y estatutario, y sirve para delimitar las facultades que la Comunidad Foral tiene, a consecuencia de su régimen foral, solo de ejecutar la legislación del Estado (entendida ésta en sentido material), relativa a los transportes por carretera que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, mientras que la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva tanto de ejecución como de normación sobre el transporte por carretera desarrollado íntegramente en el territorio foral.

Este marco de distribución de competencias normativas y ejecutivas en relación al transporte discrecional de mercancías y viajeros pone de manifiesto que corresponden en exclusiva al Estado las competencias de orden normativo en la medida en que el itinerario del transporte exceda del ámbito territorial de la Comunidad Foral. Así pues, el criterio territorial del radio de acción del transporte por carretera resulta decisivo, de modo que la competencia reguladora de la Comunidad Foral sobre transportes terrestres solo cabría en la medida en que esos transportes no transcurran, además de sobre su propio territorio, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en otro caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado, como ya dijera, aunque en relación con el País Vasco, las SSTC 37/1981, de 16 Nov., y 97/1983, de 15 Nov.

4. Sin embargo, en favor de la competencia normativa ejercida en los Decretos Forales objeto de estos conflictos, el Gobierno de Navarra alega el art. 49.3 de la LORAFNA que, con cobertura en la Disposición adicional primera de la Constitución, dispone que en los transportes desarrollados por carretera «Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta», entre las que estima estarían incluidas estas competencias normativas.

Resulta necesario, en consecuencia, examinar si esta Disposición y esta alegación han de llevar a contradecir la conclusión anterior sobre el límite territorial de las competencias normativas de Navarra dadas las facultades que la Comunidad Foral ostentaba anteriormente en relación al transporte público discrecional de mercancías y viajeros. Esta «investigación histórica» --por utilizar los términos de la STC 11/1984, de 2 Feb.--, puede circunscribirse a analizar el alcance del Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación Foral de Navarra de 22 Nov. 1950 que, al amparo de la Disposición adicional segunda de la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, de 27 Dic. 1947, y la Disposición adicional primera de su Reglamento, de 9 Dic. 1949, ha establecido, como régimen privativo de Navarra, las facultades de dicha Diputación Foral relativas al transporte por carretera.

De ese Convenio resulta que las facultades de la Diputación Foral y sus organismos, para vehículos cuya residencia se hubiese fijado en Navarra, se limitaba a la autorización de servicios públicos discrecionales de viajeros y mercancías, sin incluir la normación o regulación ex novo de esos servicios públicos cuyos itinerarios excediesen del ámbito del territorio foral, puesto que como la Comunidad Foral reconoce, la Diputación Foral estaba sometida «en lo que a ordenación se refiere» a los preceptos de la legislación estatal. También de la Disposición adicional primera del Reglamento, de 9 Dic. 1949, para la aplicación de la Ley de Ordenación del Transporte, de 27 Dic. 1947, deriva que la regulación foral de autorizaciones que prevé, que había de someterse además a la legislación estatal de ordenación de los transportes mecánicos por carretera, quedaba circunscrita a aquellos servicios «cuando sus itinerarios o radios de acción no excedan los límites del territorio aforado» (Base II de la Disposición adicional primera del Decreto de 9 Dic. 1949, y, en similares términos, las Bases III, párrafo segundo, y IV, párrafo

segundo). En definitiva, la Diputación Foral de Navarra no ostentaba «históricamente» facultades normativas propias de regulación y ordenación de los servicios públicos discrecionales por carretera de mercancías y viajeros, y menos aún, desde luego, cuando sus radios de acción o itinerarios excediesen de su propio ámbito territorial.

De este modo las facultades y competencias «históricas» no contrarían, ni son reducidas, por la distribución de competencias normativas y resultantes de la Constitución y la LORAFNA, entre el Estado y la Comunidad Foral, dada la anterior sujeción estricta de la Diputación Foral a la regulación del Estado, fuera cual fuera el ámbito del transporte. Ciertamente la distinción entre facultades ejecutivas, sin ese límite territorial, y facultades normativas territorialmente limitadas, no era tan clara como resulta hoy de la Constitución y de la LORAFNA, pero, tanto entonces como ahora, existía la distinción entre la facultad ejecutiva de autorización singular, caso por caso de la Comunidad Foral, y la facultad normativa de regulación legal y reglamentaria del régimen jurídico de esas autorizaciones que, con toda claridad, correspondía únicamente al Estado. En el Estado de las Autonomías no se han reducido las competencias históricas de Navarra, aunque se hayan precisado con mayor rigor jurídico los ámbitos respectivos de competencias normativas, legal y reglamentaria. Aún más, se reconoce ahora a la Comunidad Foral una competencia normativa propia de regulación de los transportes internos a su territorio, de la que carecía anteriormente al tener que sujetarse estrictamente (en su regulación reglamentaria formalmente propia) a la normativa estatal que en todo caso estrictamente le vinculaba.

En consecuencia, aun teniendo en cuenta las facultades y competencias a las que se refiere el art. 49.3 de la LORAFNA, la Diputación Foral no es competente para dictar normas o disposiciones sobre la ordenación de autorizaciones relativas a transportes que excedan del ámbito de su territorio.

5. El Gobierno de Navarra se refiere también a una práctica anteriormente existente de reiterados acuerdos de la Diputación Foral en materia de transporte por carretera en los que, en cumplimiento del art. 10 del Convenio de 22 Nov. 1950, la Diputación Foral hubiera ejercido «facultades iguales a las que se atribuyen al Ministerio de Obras Públicas para el cumplimiento de lo previsto en el Reglamento de Ordenación del Transporte». Efectivamente, para la acomodación al régimen privativo de Navarra y en relación con sus competencias de ejecución, la Diputación Foral de Navarra, con alguna base en el art. 6.3 del Convenio de 1950, había venido dictando Acuerdos que reproducían materialmente el contenido de las disposiciones de reglamentos estatales en la materia, aunque cambiando la denominación de los órganos administrativos forales llamados a intervenir al respecto. Se trataba de un supuesto material de ejecución de legislación del Estado, aunque a través de una técnica de reproducción de la normativa reglamentaria estatal en reglamentos formalmente aprobados por la Diputación Foral de Navarra, pero sin margen alguno de decisión o innovación. Ni siquiera ello aparece propiamente como «facultad» de la Diputación Foral, al estar ésta obligada forzosa y necesariamente a la incorporación «en sus propios términos» de la norma estatal, acomodándola a los aspectos orgánicos.

El que anteriormente la Diputación Foral haya adoptado formalmente como «norma foral» disposiciones ordenadoras del Estado no ha supuesto, en sí mismo, facultad o competencia propia sino más bien la utilización de una técnica jurídica que se correspondía con una ausencia de facultad normativa real de Navarra, y que solo producía, como innovación, la aclaración de los órganos competentes en cada caso, o sea, la función de un reglamento orgánico, para lo cual no resulta discutida hoy la competencia normativa propia de Navarra. Por ello la competencia a que alude el Gobierno de Navarra no era una competencia normativa, sino una competencia de mera ejecución adaptadora (significativa solo en lo relativo a los aspectos orgánicos) de la normativa reglamentaria del Estado, más allá de su mero significado simbólico que podría tener sentido allí donde no existía un marco efectivo de ejercicio libre y autónomo de las propias competencias.

Se da la circunstancia de que los Decretos objeto de impugnación han reproducido también en su texto la ordenación fijada por el Estado, respectivamente en las Ordenes Ministeriales de 23 Dic. 1983 y 22 Jun. 1984. Podría pensarse así que, en cuanto meramente reproductores de la normativa estatal, los preceptos correspondientes de los Decretos Forales no habían invadido la competencia normativa originaria y propia del Estado. Sin embargo esa anterior tradición y esa coincidencia práctica no pueden servir de justificación a los preceptos de los Decretos Forales objeto de los presentes conflictos.

En primer lugar, el Gobierno de Navarra entiende como propia una auténtica facultad normativa, con margen de decisión al respecto. En estos casos resulta claro que la coincidencia de contenidos ha respondido, como se dice expresamente, a una «voluntad de concordancia» que

supone ya de por sí ejercicio de poder normativo; pero si esa voluntad puede ejercerse en relación con el ámbito normativo propio (transportes internos) es inaceptable en relación con un ámbito normativo que, como venimos diciendo, corresponde histórica y actualmente al Estado.

En segundo lugar, porque, como hemos dicho en la Sentencia de 26 Abr. 1988 (asunto 119/84), el carácter de Norma suprema de la Constitución imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales, de modo que los derechos históricos han de adaptarse al nuevo orden democrático del Estado de las Autonomías, por lo que de la Disposición adicional primera de la Constitución no se deriva el amparo y respeto de toda competencia que pueda legítimamente calificarse de histórica, sino la existencia de un régimen foral que ha de preservarse tanto en sus rasgos organizativos como en su ámbito de poder, y ello puede seguir reconociéndose también en la regulación actual en materia de transporte.

En el orden constitucional vigente la competencia normativa de la Comunidad Foral incluye, además de estas reglas organizativas, también la ordenación autónoma del transporte terrestre, circunscrito a su territorio, y no como mera facultad de adaptación, a través de decisiones vinculadas y de mera recepción o concordancia. En el sistema actual de pluralidad de órdenes normativos, estatal y autonómico, no sería constitucionalmente aceptable este tipo de vinculación estricta de competencias normativas propias.

Carece de base constitucional, así, la adaptación en sus mismos términos de la normativa estatal al ámbito foral, con la coincidencia estricta de contenidos de los Decretos Forales y los reglamentos estatales. Dada la existencia de un ámbito autónomo y de competencia normativa de la Comunidad Foral, no se trataría aquí de una mera técnica duplicativa, como reiteración en norma de rango inferior de lo que se establece por norma de rango superior (técnica que fue criticada, aun sin llegar a declararse su inconstitucionalidad, en la STC 40/1981, de 18 Dic.) sino de una invasión normativa por una norma autonómica foral de una materia de regulación exclusiva (legal y reglamentariamente) del Estado. Los Decretos Forales aparecen formalmente como normas de la Comunidad Foral, y por ello susceptibles de aplicación directa en forma sustitutiva o alternativa a la norma estatal, limitando así el ámbito propio de actuación de ésta, y su aplicación inmediata y directa en todo el territorio nacional.

En consecuencia, interpretado a la luz de la Constitución, el Convenio de 22 Nov. 1950, ha de ser entendido como el reconocimiento de la competencia de Navarra de ejecutar, mediante la concesión de autorizaciones, la legislación del Estado sobre transportes de carretera de vehículos con residencia en Navarra pero cuyo radio de acción excede de su territorio, pero sometiéndose y sujetándose directamente a ella, sin posibilidades de modificarla o alterarla, ni siquiera a través de la mera recepción formal interna de esa normativa estatal. El reconocimiento y respeto de los derechos históricos de los territorios forales y la conservación íntegra de las facultades y competencias de Navarra en materia de transportes por carretera, que establece el art. 49.3 LORAFNA, no justifica así un ejercicio de facultades normativas sobre esos transportes públicos discrecionales por carretera cuyo radio de acción exceda del territorio de Navarra, lo que además, y esto es ratio decidendi de nuestra decisión, no sería compatible con el vigente sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral.

6. No existe duda en las partes del conflicto en que determinados preceptos del Decreto Foral 24/1984, de 18 Abr., y del Decreto Foral 182/1984, de 14 Ago., contienen una regulación del régimen jurídico de autorizaciones de transporte discrecional de mercancías y viajeros de ámbito superior al de territorio foral. En relación con el Decreto 24/1984 todos los preceptos en concreto impugnados --ya señalados en el antecedente segundo 2) y en el fundamento jurídico 2.^º-- proceden a regular, fijando condiciones y requisitos, el otorgamiento de autorizaciones para transporte por carretera con radios de acción que superan el ámbito territorial de la Comunidad Foral, por serlo de ámbito nacional, por lo que hay que incluir en este extremo que la competencia ejercida por el Gobierno de Navarra al dictar los arts. 3.2; 5.9 b), párrafo sexto; 11 b) y 12, reglas segunda y tercera, del Decreto Foral 24/1984, de 18 Abr., vulnera el orden de distribución de competencias constitucionalmente establecido, por corresponder la titularidad de esta competencia normativa, de forma exclusiva, al Estado.

Por su parte, el Decreto Foral 182/1984, sobre normalización de situaciones para vehículos de viajeros y mercancías cuya residencia haya sido fijada en Navarra, incluye la regulación de la posibilidad de convalidar autorizaciones de transporte discrecional de viajeros y mercancías de ámbito nacional. Su art. 2.1 se refiere expresamente a ese ámbito nacional al igual que, por remisión al mismo, los arts. 2.2 y 3, también en este caso la Comunidad Autónoma se ha excedido en sus propias competencias normativas y ha invadido la competencia reguladora propia y exclusiva del Estado.

FALLO:

FALLO 1

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de la competencia controvertida es del Estado, y, por tanto, declarar nulos los arts. 3.2; 3.7; 5.9 b), párrafo sexto; 11 b), y 12, regla segunda y tercera, del Decreto Foral 24/1984, de 18 Abr., y el inciso «nacional» que contiene el párrafo primero del núm. 1 del art. 2 del Decreto Foral 182/1984, de 14 Ago., en cuanto suponen regulación de autorizaciones de transportes que exceden del territorio de Navarra.

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

Dada en Madrid, a 3 May. 1988.

1 Vid., en este mismo volumen, el Auto 586/1988, que aclara los términos del fallo.