

Wolters Kluwer España

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 59/1985 de 6 May. 1985, 334/1984

Ponente: Díez-Picazo y Ponce de León, Luis.

Nº de sentencia: 59/1985

Nº de recurso: 334/1984

LA LEY JURIS: 60685-NS/0000

CONFLICTO POSITIVO COMPETENCIA. COMPETENCIAS TRANSPORTE. COMPETENCIAS TRAFICO VEHICULOS MOTOR. COMPETENCIAS SEGURIDAD PUBLICA. GALICIA.

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Jerónimo Arozamena Sierra, Vicepresidente, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, D.^a Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 334/1984, promovido por el Abogado del Estado, en relación con el Decreto 245/1983, de 30 Dic., de la Junta de Galicia, sobre el uso del tacógrafo en los vehículos de transporte escolar. En el conflicto ha sido parte, asimismo, el Director general de lo Contencioso y del Patrimonio de la Junta de Galicia, en nombre del Gobierno de la mencionada Comunidad Autónoma. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El Gobierno de la Nación reguló en el Real Decreto 2296/1983, de 25 Ago., las normas sobre seguridad en el transporte escolar y en el transporte de menores, estableciendo en su art. 4.3 que los vehículos a los que se refiere el Decreto deben cumplir, además de las condiciones establecidas con carácter general en la legislación vigente, una serie de prescripciones técnicas de acuerdo con las especificaciones que, en su caso, se realicen reglamentariamente, que allí se detallan.

Entre tales prescripciones, en el apartado h) del artículo mencionado se dice que los «vehículos que realicen servicios de carácter interurbano estarán provistos en todo caso de tacógrafo.»

2. El Ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Galicia dictó un Decreto 245/1983, de 30 Dic. (publicado en el «Diario Oficial de Galicia» de 13 Ene. 1984), cuyo art. 1 dice que:

«... el tacógrafo o aparato de control deberá ser instalado y utilizado en todos los vehículos que realicen servicio de transporte de menores de carácter interurbano, con excepción de aquellos a que se refiere el art. 1 a) del Real Decreto 2296/1983, de 25 Ago., cuando el recorrido no exceda de cincuenta kilómetros.»

3. El Gobierno de la Nación, en la reunión celebrada por el Consejo de Ministros de 24 Ene. 1984, acordó formular a la Junta de Galicia un requerimiento de incompetencia, por entender que el Decreto 245/1983 no se ajustaba al orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, ya que la norma se refería a la seguridad del transporte escolar, y si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en los arts. 27.8 y 31 del Estatuto, la Junta dispone de competencia en materia de transportes y de enseñanza, no es menos cierto que, por su objeto y finalidad, el contenido de la disposición referida se integra en el núcleo de una materia esencialmente distinta, cual es la seguridad pública, pues lo sustantivo de la norma concierne a la seguridad de los escolares.

Como quiera que el requerimiento no fue contestado por la Junta de Galicia, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 2 May., acordó promover conflicto positivo de competencia, que fue formulado por el Abogado del Estado, mediante escrito de 7 May. 1984, en el cual solicitó de

este Tribunal la declaración de que pertenece al Estado la titularidad de la competencia controvertida y la anulación de la norma autonómica cuestionada.

Fundó el Abogado del Estado su pretensión en que el Decreto 245/1983, de 30 Dic., de la Junta de Galicia, supone una modificación del Real Decreto 2296/1983, de 25 Ago., sobre transporte y circulación de vehículos escolares y de menores, que exige en todo caso el tacógrafo cuando este tipo de transporte se realice con carácter interurbano. El Decreto impugnado excepciona de esta exigencia tales transportes cuando el recorrido no exceda de 50 kilómetros, lo que se justifica en el preámbulo de la disposición por «la diseminación de la población en Galicia» y las «características específicas derivadas de la frecuencia de las paradas y los cortos recorridos de sus itinerarios.»

Se impone, por tanto, precisar la correcta calificación jurídica de la competencia ejercitada. Para la Comunidad Autónoma se trata de la competencia de transportes terrestres, que tiene su asiento en el art. 27.8 del Estatuto de Autonomía de Galicia, siempre que se desarrollen íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma. Desde la perspectiva del Abogado del Estado, la calificación adecuada es la seguridad pública, y específicamente la seguridad en el tráfico y circulación de vehículos de motor, objeto y finalidad propias de la norma estatal excepcionada por la de la Comunidad Autónoma, incluidos en los arts. 149.1.29 y 141.1.21, de la C.E. como competencias exclusivas del Estado.

Para llegar a esta conclusión es necesario precisar primero el criterio para determinar la regla competencial correcta. Según la doctrina de la Sentencia 71/1982, «las técnicas a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe prevalecer --cuando no puedan aplicarse conjuntamente-- tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posibles según la Constitución.»

El amplio concepto de seguridad pública, considerada por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 33/1982, como «actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano», concepto amplio que abarca múltiples facetas de la convivencia pacífica, dentro de las que se instruye con singular importancia el art. 149.1.21 de nuestro texto básico al regular el tráfico y circulación de vehículos a motor.

Partiendo de los anteriores criterios, reviste gran claridad la finalidad de seguridad en el tráfico que persigue la implantación del tacógrafo en este tipo de transportes, finalidad absolutamente patente en el preámbulo del Real Decreto 2296/1983 y en las propias del tacógrafo como instrumento de control.

La medición de los tiempos, las velocidades y la determinación de los puntos de recorrido son claramente materias atinentes a la seguridad en el tráfico, concernientes a la seguridad de las personas (los escolares y menores), en relación con los peligros determinados que ofrece su transporte, que aparece aquí no como objeto o fin de la norma, sino como mero presupuesto o actividad que origina la concreta peligrosidad para las personas con objeto de las características de circulación del vehículo; es, pues, su regulación de competencia exclusiva del Estado, al amparo de los títulos competenciales que se vienen invocando (art. 149.1.21 y 149.1.29 de la C.E.), que se apoyan mutuamente, reforzándose la solución, como indica la Sentencia 71/1982, ya citada, del Tribunal.

El Decreto impugnado reduce así las garantías de la seguridad en la circulación que existen en el territorio nacional, con infracción, asimismo, de los arts. 14 y 139 de la C.E.; tal ruptura del principio de igualdad y la propia finalidad del tacógrafo resultan claramente de la Sentencia 128/1978 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, respecto del uso del tacógrafo infringido por el Reino Unido de la Gran Bretaña.

4. El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia se opuso a la pretensión del Abogado del Estado, alegando que en principio la regulación del uso del tacógrafo en los transportes por carretera puede subsumirse, desde la perspectiva meramente formal, en los siguientes títulos competenciales:

a) La competencia exclusiva que el art. 27 del Estatuto otorga a la Comunidad Autónoma en lo relativo a la ordenación del transporte por carretera, cuando su itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio comunitario.

Desde este punto de vista de la ordenación del sector de los transportes, como servicios públicos propios o impropios, la valoración de la necesidad, en orden al uso del tacógrafo, se encuadra dentro de la potestad de policía del servicio, como instrumento de control o inspección de su buen funcionamiento.

En efecto, el titular del servicio ostenta una potestad para regular las condiciones de su prestación, y, asimismo, para dictar, en uso de tal facultad, los «reglamentos» o «instrucciones» precisas.

La expresada facultad, desde esta perspectiva, encuentra su justificación en la potestad reglamentaria y la «función ejecutiva» que otorga a la Comunidad Autónoma el núm. 2 del art. 37 del E.A.G., «en las materias de su competencia exclusiva.»

b) La competencia, asimismo de carácter exclusivo, que, en orden a la regulación del tráfico y circulación de vehículos de motor y la seguridad pública, otorga al Estado el art. 149.1.21 y 29 de la C.E.

No se ignora la afectación del uso del tacógrafo a fines de seguridad, no solo en la normativa estatal vigente, sino también en la legislación aplicable a las Comunidades Europeas, tal y como se deriva de la argumentación esgrimida por la Abogacía del Estado. No obstante, en el caso peculiar y excepcional del transporte escolar realizado en el ámbito territorial autonómico gallego, preciso es tener presente que no concurren en el supuesto hecho a regular, como causa de la norma impugnada, las razones o motivos de seguridad que justificaron aquella medida como obligatoria por los Reales Decretos 2916/1981, de 30 Oct., y 2296/1983, de 25 Ago.

Si la subsunción de la materia en uno de aquellos títulos competenciales depende, como fundamental criterio de hermenéutica, del espíritu, finalidad y motivación subyacentes en la hipótesis u objeto de la regulación, no pueden olvidarse, a este respecto, las peculiares condiciones que concurren en el caso gallego, a que hace referencia el Informe Técnico elaborado por la Dirección General de Transportes de la Junta (Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas): «Consecuentemente entendemos que el tacógrafo es de vital importancia para mejorar la economía de consumo, que no solo se centra en el diseño y mecánica del vehículo, sino que también interviene en gran medida en su mantenimiento, puesta a punto y la forma de conducción que influye decisivamente en el control del consumo de combustible de una flota de los vehículos de transporte por carretera. Por ello, si bien lo consideramos de utilidad en los nuevos vehículos, sin embargo, para vehículos de más de diez años parece un gasto superfluo sobre todo cuando los recorridos realizados, aisladamente considerados, no exceden de 50 kilómetros, como sucede en el transporte escolar gallego, cuyas rutas por término medio no suelen superar los 30 kilómetros y se realizan sobre carreteras que no permiten desarrollar altas velocidades.»

Evidentemente, los fines perseguidos por el uso del tacógrafo con carácter general, consistentes en el «control de la velocidad», «tiempo de marcha y paradas», «distancias recorridas» y «relevos en la conducción», no tienen aplicación práctica inmediata a un transporte escolar de escaso recorrido sobre infraestructuras viales que, como hecho notorio, no permiten altas velocidades.

Por ello, entiende el Gobierno de la Comunidad Autónoma que no concurren en el supuesto de hecho objeto de la regulación aquellos conceptos jurídicos indeterminados que integran la idea de «seguridad pública» y que, consecuentemente, la exigibilidad del uso, desde la perspectiva de la seguridad, no constituye una medida adecuada o «proporcionada» a los fines de la propia regulación.

En definitiva, la ratio legis del Decreto autonómico impugnado, al suprimir la obligatoriedad del uso del tacógrafo para recorridos inferiores a 50 kilómetros, consistió, como se deriva de su Exposición de Motivos, en la no concurrencia de causa o motivos de seguridad; en efecto, en los términos del art. 106 de la vigente «Ley de Leyes», la no existencia del fin que postula la exigibilidad del instrumento de control justifica, como «mérito» de la norma y criterio de «proporcionalidad», la aplicación de la excepción prevista por el art. 2 del Real Decreto 2916/1981, de 30 Oct., por cuanto se aprecia «esencial analogía» o «identidad de razón» entre los supuestos de hecho u objeto de la regulación contemplados por el precepto estatal y el Decreto autonómico impugnado. Es más, la excepcionalidad que se pretende, como medida adecuada o proporcionada al fin de la propia regulación, ha sido también establecida en el Reglamento del Consejo de las Comunidades Europeas núm. 1463/1970, de 20 Jul., a través de las modificaciones introducidas en 25 Ene. 1973 y 12 Dic. 1977, que precisamente exceptuaron de la utilización del aparato de control a los vehículos empleados en servicios regulares con recorridos inferiores a 50 kilómetros.

En conclusión, la aplicabilidad de uno u otro de los títulos competenciales controvertidos depende de la «real y efectiva» existencia de razones o motivos de seguridad en el supuesto de hecho objeto de la regulación. Tal valoración, en aras del principio de «seguridad jurídica» (art. 9

de la C. E.) y de «sometimiento de toda potestad a los fines que la justifican» (art. 106.1. de la C.E.), lejos de representar una opción o libre decisión (volición) de la Administración estatal con arreglo a criterios de mera «oportunidad» («potestad discrecional»), significa una «estimación» o «juicio» (delegación de valoración) con arreglo a conceptos técnicos o metajurídicos, cuya real existencia, o bien, inexistencia, debe ser cumplidamente «comprobada» y ««motivada» por técnicos o expertos en la materia.

Evidentemente, del resultado de tal comprobación se deriva, en cuanto al objeto o materia del conflicto, la aplicación, ya del título de competencia exclusiva comunitaria relativo a la «ordenación de los transportes» (art. 27.8.º del E.A.G.), bien de los títulos de competencia exclusiva estatal del art. 149.1.21 y 29 de la C.E.

5. Con su escrito de oposición, la representación de la Junta de Galicia acompañó un «informe técnico sobre el uso del tacógrafo» en el que se dice que el tacógrafo tiene como función elaborar sobre un disco unos diagramas, en donde se recoge la velocidad, la distancia recorrida y el tiempo de conducción transcurrido. El análisis posterior de este disco permite comprobar que el conductor ha llevado su vehículo correctamente, sin vulnerar las normas de la legislación vigente, en cuanto a velocidad y tiempo de conducción. Por otro lado, se comprueba la eficacia y eficiencia del trabajo desarrollado por el conjunto conductor-vehículo, permitiendo en las grandes empresas controlar la marcha de los vehículos, pagar a los conductores y en definitiva disponer de una imagen de conjunto de la gestión del parque, si se mecaniza la información existente. El disco diagrama recibe tres grabaciones distintas referidas a velocidad instantánea, tiempo de marcha y distancia recorrida.

La escala de tiempo está impresa sobre el borde exterior del disco, y las otras escalas situadas en distintas zonas facilitan la lectura cronométrica de los registros que llevan grabaciones de cinco minutos en cinco minutos. En cuanto a las velocidades, el disco está dividido en circunferencias concéntricas que permiten leer los valores de aquéllas, dado que un estilete registrador se desplaza radialmente hacia el exterior durante las aceleraciones y hacia el interior en los movimientos de frenado. Finalmente, los tiempos de marcha y de parada son registrados de forma tal que las grabaciones de vehículos parados se representan por una línea de base de trazo fino, que al iniciar la marcha el vehículo se transforma en una banda ancha. Además de estos registros, algunos tacógrafos se encuentran equipados con estiletes suplementarios, para hacer visibles registros de actuación o trabajo especial, como son por ejemplo el consumo de combustible o las revoluciones del motor.

El disco diagrama puede ser utilizado como prueba judicial en caso de accidente, ya que los análisis microscópicos de este diagrama permiten reconstruir con precisión lo que ha hecho un vehículo antes de producirse un accidente. Por lo tanto la información que emana del análisis de un disco se parece en gran medida a los datos que se obtienen de la caja negra en los accidentes de aviación. Cabe citar el caso ocurrido en una carretera alemana por la que circulaba un camión cargado contra el que chocó un segundo camión más pesado por la parte trasera, resultando herida una persona. En este caso se acusaba al conductor del primer camión de haber realizado un brusco frenazo, pero el análisis del disco demostró que la reducción de velocidad se había producido de 51 a 25 kilómetros por hora en una distancia de 30 m, por lo que la deceleración media correspondiente era de 2,4 m por segundo, valor muy razonable para un vehículo pesado. Al interpretar el disco diagrama del segundo camión, sin embargo, los datos obtenidos fueron que el conductor no se decidió a frenar hasta 15 m antes del lugar de la colisión, siendo su velocidad inicial de 60 kilómetros por hora. El tacógrafo no aporta ninguna seguridad al conductor como no sea la derivada del temor a que las infracciones puedan ser detectadas posteriormente con ayuda del microscopio, es decir, se comporta como un guardia dormido.

Consecuentemente, el tacógrafo es de vital importancia para mejorar la economía de consumo, que no solo se centra en el diseño y mecánica del vehículo, sino que también interviene en gran medida su mantenimiento, puesta a punto y la forma de conducción que influye decisivamente en el control del consumo de combustible de una flota de los vehículos de transporte por carretera. Por ello, si bien se considera de utilidad en los nuevos vehículos, para vehículos de más de diez años parece un gasto superfluo sobre todo cuando los recorridos realizados aisladamente considerados no exceden de 50 kilómetros, como sucede en el transporte escolar gallego, cuyas rutas por término medio no suelen superar los 30 kilómetros y se realizan sobre carreteras que no permiten desarrollar altas velocidades.

6. Por providencia de 25 Abr. actual, se señaló el día 30 del mismo mes para la deliberación y votación de esta Sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Como ha quedado dicho, el presente conflicto positivo de competencia se plantea por el hecho de que la Junta de Galicia, en el Decreto 245/1983, de 30 Dic., si bien ordena el uso del tacógrafo o aparato de control en los vehículos que realicen servicios de transporte de menores de carácter interurbano, exceptúa de esta obligación a aquellos cuyo recorrido no exceda de 50 kilómetros, introduciendo de esta suerte una modificación en la normativa establecida por el Real Decreto 2296/1983, de 25 Ago., que estatuye el uso del tacógrafo en todos los vehículos dedicados al transporte escolar y al transporte de menores sin consideración alguna en punto a la mayor o menor distancia de sus recorridos.

La Junta de Galicia justifica la disposición por ella adoptada en la atención que precisa la gran dispersión de los centros escolares en la región gallega, en el hecho de que casi todos los recorridos que se realizan, aisladamente considerados, no exceden de 50 kilómetros en el transporte escolar gallego, cuyas rutas por término medio no suelen superar los 30 kilómetros y se realizan además por carreteras que no permiten desarrollar altas velocidades, así como en la carestía y el gasto que ocasiona la introducción del tacógrafo en los vehículos que llevan ya algún tiempo en funcionamiento. Si embargo, el problema que a nosotros se nos plantea no es decidir la mayor o menor, mejor o peor fundamentación de una o de otra decisión, sino, exclusivamente, dilucidar el título competencial de la Junta de Galicia utilizado para dictarla.

2. Son, por consiguiente, las enfrentadas posiciones sobre la materia competencial las únicas que nos deben ocupar. Y este enfrentamiento de posiciones respecto de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia se produce porque la Junta de Galicia entiende que el art. 27.8 del Estatuto de Autonomía otorga a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre las «carreteras no incorporadas a la red del Estado y cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» y sobre «el transporte llevado a cabo» por ellas, en los mismos términos. El ordenamiento del sector de los transportes, dice la Comunidad Autónoma, comprende la potestad de policía de ese servicio público y, dentro de ella, la policía de los vehículos mediante los cuales el transporte se realiza. En cambio, la posición del Abogado del Estado busca situar el asunto que nos ocupa fuera del marco de la regulación del transporte. La obligación del uso del tacógrafo forma parte de un conjunto de medidas destinadas a garantizar la seguridad en los transportes escolares y en los transportes de menores, como explícitamente ponen de relieve las normas en las que tal obligación se establece. Ello permite el tratar de situar el tema en el cuadro ofrecido por el apartado 29 del art. 149.1 de la Constitución, que considera como competencia exclusiva del Estado la «seguridad pública». Sin embargo, como Este Tribunal ha señalado en diferentes ocasiones, no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución.

3. Un problema distinto surge al poner en conexión el Decreto 245/1983 de la Junta de Galicia con el art. 149.1.21 de la Constitución, en el inciso en que se declara competencia exclusiva del Estado el «tráfico y circulación de vehículos a motor, pues es de observar que, así como al hablar de los ferrocarriles y de los transportes terrestres se limita la competencia exclusiva del Estado a los casos en que «transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma», el tráfico y circulación de vehículos de motor es competencia del Estado sin esa limitación. Y debe sostenerse que en el concepto de «tráfico y circulación de vehículos a motor» no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben llenar 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, expresadas en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional.

FALLO

En virtud de todo ello, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que la competencia controvertida para ordenar la obligación del uso del tacógrafo y modernizar esa obligación corresponde al Estado.

2.º Anular el Decreto 245/1983, de 30 Dic., de la Junta de Galicia.

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