

Wolters Kluwer España

## **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 180/1992 de 16 Nov. 1992, rec. 851/1985**

Ponente: López Guerra, Luis.

Nº de sentencia: 180/1992

Nº de recurso: 851/1985

LA LEY JURIS: 2037-TC/1992

COMUNIDADES AUTONOMAS. Sistema constitucional de distribución de competencias. Criterio territorial. Alcance en relación con las empresas de transporte. Cooperativas de transportistas. Cataluña. Potestades de intervención administrativa sobre agencias de transporte. Limitación geográfica. Inaplicación de las cláusulas residuales previstas en la Constitución.

### Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 851/85, 935/86 y 1.520/87, planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Abogado don Manuel M. Vicens Matas, contra el Gobierno de la Nación, en relación con determinados preceptos reglamentarios sobre agencias de transporte de mercancías y otros extremos.

Ha intervenido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**1.** El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña ha planteado tres conflictos positivos de competencia frente al Gobierno de la Nación:

a) El núm. 851/85 fue interpuesto mediante escrito, registrado en este Tribunal el 30 Nov. 1985, impugnando el art. 1, apartado A), párrafo 2., y el art. 4 de la Orden del Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de 23 May. 1985, sobre normalización de situaciones en materia de agencia de transportes, transitarios, cooperativas y otros en relación con la contratación de servicios públicos discrecionales de transporte de mercancías por carretera («Boletín Oficial del Estado» de 28 May.).

El conflicto fue admitido por providencia de la Sección Tercera de 9 Oct. 1985. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones, tras solicitar y obtener una prórroga del plazo, por escrito de 21 Nov. 1985.

b) El núm. 935/86 fue interpuesto por escrito registrado el 7 Ago. 1986, en relación con los arts. 1 y 2 del Real Decreto 666/1986, de 21 Feb., por el que se modifican los arts. 36, 39 y 143 al 147 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera y se añaden al mismo dos nuevos artículos (BOE «Boletín Oficial del Estado» de 9 Abr.).

El conflicto fue admitido por providencia de la Sección Cuarta de 17 Sep. 1986. Fue contestado por el Abogado del Estado mediante alegaciones escritas de fecha 27 Oct. 1986. El Auto de 16 Dic. 1986 acordó su acumulación con el conflicto núm. 851/85, razonando que, aunque ambos no tienen formalmente el mismo objeto, es lo cierto que las cuestiones planteadas guardan una sustancial similitud que permite considerarlos como procesos conexos a los efectos del art. 83 LOTC, y que aconsejan su acumulación.

c) El núm. 1.520/1987 fue planteado mediante escrito presentado en el Registro el 20 Nov.

1987, dirigido contra la Orden del Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 31 Jul. 1987, reguladora de las Agencias de Transporte de Mercancías (BOE «Boletín Oficial del Estado» de 7 Ago.).

El conflicto fue admitido a trámite por providencia de la Sección Segunda de 9 Dic. 1987. El Abogado del Estado formuló una única alegación por escrito de 4 Ene. 1988. Por Auto de 14 Ene. 1988 se acordó su acumulación con los dos anteriores, dada su conexión objetiva, así como los títulos competenciales invocados por las partes.

**2.** El Abogado de la Generalidad de Cataluña formula tres tipos de alegaciones en todos los conflictos planteados: Unas de carácter preliminar, otras --las más extensas-- referidas a las agencias de transporte y las últimas relativas a distintos extremos de las varias disposiciones impugnadas.

A) Con carácter preliminar, la Generalidad razona que las Ordenes de 1985 y 1987 y el Real Decreto de 1986, contra los que se dirigen los conflictos acumulados, han nacido con vocación de ser aplicados y cumplidos directamente en todo el territorio del Estado, tanto por el contexto de las disposiciones como por sus particulares determinaciones. A través de estas normas, la Administración del Estado ha asumido íntegramente las facultades y funciones que se regulan respecto a las agencias de transportes y otros intermediarios de los transportes terrestres de mercancías, cerrando toda posibilidad de intervención a cargo de las autoridades autonómicas. Combate el argumento aducido por el Gobierno en la contestación al requerimiento formulado previamente por la Generalidad respecto al Real Decreto 666/1986, en el sentido de que habiendo sido dictado éste en ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de transportes corresponde al Estado según el art. 149.1.21 C.E., la regulación en él contenida solo será de aplicación directa a aquellos servicios de transportes incluidos en el ámbito de la competencia estatal; pues a su modo de ver, se incurre en una petición de principio porque es la materia la que condiciona o atrae la competencia, y no la competencia la que determina la materia, invirtiendo los términos en que debe quedar planteada la discusión competencial; sin que sea aceptable que el exceso de regulación valga como derecho supletorio.

B) En relación con las agencias de transporte, el Abogado de la Generalidad subraya las diferencias que las distinguen de los transportistas o Empresas de transporte; aquéllas, en su calidad de organizaciones auxiliares interpuestas entre los transportistas y los usuarios, que han de actuar forzosamente en nombre propio, representan el «aspecto estático» del transporte, pues son sedentarias y lo que cuenta para ellas es el local de que han de disponer para facturar y recibir las mercancías, pesarlas o repesarlas si fuere preciso, custodiarlas y hacer entrega de las mismas ya al conductor que haya de efectuar su acarreo, ya al destinatario o consignatario. Por lo que las agencias de transporte son objeto de una regulación diferenciada en la legislación administrativa sobre la materia, tanto en la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera (Ley de 27 Dic. 1947, art. 49, y su Reglamento de 9 Dic. 1949, arts. 143 y siguientes), como en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Ley 16/1987, de 30 Jul., art. 119 y conchs. que reemplazó a aquélla). Por el contrario, los transportistas encarnan la «faceta dinámica» del transporte ya que en ellos prevalece los vehículos y su radio de acción, cuya función consiste en el efectivo desplazamiento por el territorio dentro del perímetro que permita la tarjeta de que han de estar provistos, consumándose su intervención al situar la carga en el lugar previsto.

De aquí se desprenden dos conclusiones. Por una parte, que las agencias de transporte están incluidas en la materia «transporte», pues en la amplia acepción que ha de darse a este término en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña hay que comprender no solamente las prestaciones materiales en las que se concreta directamente, sino también las actividades de auxilio, instrumentales o complementarias de aquéllas. Cuyas reglas de competencia se contienen en el art. 9.15 E.A.C., en relación con los arts. 148.1.5 y 149.1.21 C.E. Pero en segundo lugar, y dadas las diferencias que existen entre las Empresas de transporte y las agencias, no es posible extrapolar a estas últimas las fórmulas y soluciones dispuestas para los transportistas, pretendiendo que la competencia sobre ellas dependa del alcance territorial de los contratos que celebre. Por lo que es indiscutible la competencia de Cataluña sobre las agencias de transporte radicadas en el territorio de Cataluña, pues las actividades de las agencias principia y termina en un solo punto del territorio y siempre en el mismo; sin perjuicio, claro está, de que sus consecuencias puedan manifestarse en otros lugares, dado que el objeto de su actividad es precisamente dar vida a contratos de transporte. Las competencias que el mismo art. 9.15 otorga a la Generalidad en relación a los Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes refuerzan todavía más esta posición, como ilustra la STC 37/1981, con doctrina reiterada en las SSTC 72/1983 y 87/1985. No se olvide que donde hay identidad de razón ha de regir la misma regla de Derecho (art. 4.1

del Código Civil).

El Abogado de la Generalidad concluye que dicha Comunidad Autónoma es la única que debe ostentar competencias sobre las agencias de transporte que radiquen o hayan de establecerse en su territorio. De aquí extrae diversas consecuencias, que afectan a las distintas normas objeto de los conflictos de competencia: a) Que el art. 4 de la Orden de 23 May. 1985 vulnera la competencia mencionada, al establecer que sea la Administración Central la que otorgue a los agentes comerciales colegiados las autorizaciones temporales necesarias para abrir agencias de transportes; b) La misma vulneración se detecta en los arts. 145 y 146 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 1949, en la redacción dada por el Real Decreto 666/1986, al atribuir al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones diversas facultades sobre las agencias de transporte en todo el ámbito nacional, relativas a su clasificación, sus autorizaciones y las fianzas que deben constituir; y c) Lo mismo cabe decir de la Orden de 31 Jul. 1987, en cuanto regula con carácter general y sin excepción alguna determinados aspectos del régimen jurídico público de las agencias de transporte.

C) La Generalidad de Cataluña suscita conflicto igualmente respecto a otros aspectos de las disposiciones reglamentarias impugnadas.

Entiende que la Orden de 23 May. 1985, objeto del conflicto núm. 851/85, infringe su competencia exclusiva, respetando la legislación mercantil, en materia de cooperativas (art. 9.21 E.A.C.). El art. 1, apartado A, párrafo segundo, de la Orden estatal, al requerir de las cooperativas de servicios de transportes que cada uno de los socios haya aportado al capital social desembolsos de cuantía no inferior a 100.000 ptas. y que dicho capital no sea en ningún momento inferior a 700.000 ptas., vulnera el límite máximo de cinco socios que señala el art. 5 de la Ley de Cataluña 4/1983, de 9 Mar., sobre cooperativas, y añade un requisito de capital mínimo no previsto por la Ley. Igualmente vulnera su competencia sobre transportes (art. 9.15 E.A.C.), al referirse el precepto a la actividad de contratación de transportes de tales cooperativas.

Respecto al Real Decreto 666/1986, de 21 Feb. (conflicto núm. 935/86), el órgano que promueve el conflicto tacha de contrario a la competencia autonómica sobre transportes dos de las modificaciones que introduce en el Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 1949 (R.T.M.C.). En primer lugar, el art. 39 R.T.M.C. reformado preceptúa la obligación de constituir fianza, a disposición del Director general de Transportes Terrestres del Ministerio, para los titulares de autorizaciones de transportes discrecionales. Omite cualquier referencia a los órganos de la Comunidad Autónoma, a pesar de que éstos son los competentes sobre los transportes discrecionales que discurran íntegramente por su territorio. En segundo lugar, la nueva redacción dada al art. 149 R.T.M.C. por el Real Decreto 666/1986, al disponer con carácter general que el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones dispondrá de un Registro especial de fianzas de servicios y actividades de transporte, también está viciado de incompetencia por exceder el ámbito del art. 149.1.21 C.E.

**3.** El Abogado del Estado pide que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

A) Sus alegaciones acerca de las agencias de transporte parten de que las competencias autonómicas necesitan un fundamento estatutario (STC 1/1982, fundamento jurídico primero y 38/1982, fundamento jurídico segundo, que no existe en el caso de las agencias de transporte. En primer lugar, destaca que el propio art. 9.15 E.A.C. no las menciona expresamente, como sí hace respecto de otros elementos decisivos del transporte terrestre como son los centros de contratación y las terminales de carga. En segundo lugar, niega que puedan entenderse comprendidas en la atribución sobre los transportes terrestres que discurran íntegramente por Cataluña; pues todas las agencias de transporte tienen ámbito nacional, tanto jurídicamente como de hecho.

Esta evidencia no puede desvirtuarse resaltando el hecho de la radicación estática de su sede social, o calificando de pura consecuencia de hecho la actividad que puedan realizar fuera de la Comunidad. El Abogado del Estado resalta las diferencias que separan a las agencias de transporte de los centros de contratación de cargas. Aquéllas no son estáticas, como incorrectamente afirma el promotor del conflicto, ya que las agencias son auténticos organizadores del transporte. Su función no se realiza en un único lugar, pues frecuentemente son precisas remisiones internas de la carga entre sucursales de la agencia situadas en lugares diferentes; además, si bien el contrato con el cargador es único y se suscribe ordinariamente en el lugar de la carga, los contratos con los portadores pueden ser varios, y haber sido suscritos en despachos ubicados en otras Comunidades Autónomas. Las agencias están sometidas, fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, no solamente a las normas de derecho privado

sino también a su régimen jurídico-administrativo propio. Sólo una legislación unitaria puede asegurar que no se rompa la cadena que posibilita la recepción de las mercancías en su destino final.

El criterio competencial aquí no puede ser otro que el que aplicó la STC 72/1983 en materia de cooperativas, cuyos pasajes transcribe con subrayados. Congruentemente, la representación del Estado no tiene inconveniente en reconocer la competencia de la Comunidad Autónoma sobre las agencias de transporte que operen exclusivamente en el territorio de Cataluña; aun cuando no existen en la actualidad agencias que limiten su actuación a transportes intracomunitarios, su existencia posiblemente no afectaría a la estructura básica del sistema general de transportes.

B) En cuanto a la autorización automática que establece el art. 1.A.2 de la Orden de 23 May. 1985, a favor de las cooperativas de transporte en ciertos casos y previo el cumplimiento de ciertos requisitos, el Abogado del Estado niega que se trate de legislación en materia de cooperativas. Nos encontramos ante una regulación en materia de transporte, que desarrolla el art. 143 y siguientes del Reglamento de 9 Dic. 1949, y que no regula a las cooperativas, sino que les exige unos determinados requisitos para que puedan intervenir como sujetos de la actividad de transporte.

Por lo que a las autorizaciones administrativas para la prestación de servicios públicos discrecionales se refiere (arts. 39 y 149 R.T.M.C. de 1949, redactados por el Real Decreto 666/1986, sobre fianzas y su Registro especial), el Estado nunca ha negado la competencia de la Generalidad, en cuanto tales servicios discurran íntegramente por su territorio. Sin que sea necesario que esta competencia, expresamente reconocida en el Estatuto de Autonomía (art. 9.15 E.A.C.), sea ratificada por normas estatales (STC 95/1984, fundamento jurídico segundo). No existe ni en la letra ni en el espíritu del Real Decreto 666/1986 una indicación de competencia estatal sobre los transportes terrestres que no transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, por lo que carece de sentido el conflicto, que es un cauce procesal reparador, no preventivo (STC 45/1986).

Lo cual no impide que los preceptos cuestionados tengan la eficacia supletoria general propia del Derecho estatal, que prescribe el art. 149.3 C.E. (STC 179/85, fundamento jurídico 2.).

**4.** Por providencia de 17 Mar. 1992, dictada en virtud del art. 84 LOTC, el Pleno concedió a las partes el plazo común de diez días para que dentro de él alegaran lo que estimaran oportuno acerca de la incidencia que podía haber tenido la Orden Ministerial de 10 Dic. 1991 («Boletín Oficial del Estado» del 17 Dic.), por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el siguiente 31 Mar., manifestó que a su juicio la Orden no modificaba la controversia planteada en los conflictos de competencia, a pesar de derogar la Orden de 31 Jul. 1987 objeto del conflicto 1.520/87. La nueva regulación de las agencias de transporte contenida en la Orden de 1991 mantiene las competencias estatales en términos idénticos a la de 1987, por lo que no afecta a la controversia suscitada.

El Abogado de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito enviado por correo certificado el 31 Mar. 1992 y registrado el siguiente día 2 Abr., abundó en el mismo sentido. Reconoció que las tres normas reglamentarias estatales que habían dado lugar a los conflictos de competencia acumulados se encontraban actualmente derogadas; pero que la controversia competencial radicada ante este Tribunal no había desaparecido en absoluto sino que, todo lo más, había quedado soslayada en espera del pronunciamiento jurisdiccional. La Ley Orgánica 5/1987, de 30 Jul., delegando en las Comunidades Autónomas las facultades del Estado sobre los transportes por carretera, minimizaba en parte los aspectos prácticos de la cuestión, pero brindaba una solución solo aparente y transitoria, ya que se trata del reconocimiento de que la Administración autonómica es titular, y no delegada, de dichas competencias.

La Generalidad añade que no debe malinterpretarse su silencio procesal al aparecer en el «Boletín Oficial del Estado» normas estatales sobre la materia, pues dichas normas no modifican en nada los criterios competenciales que defiende el Gobierno del Estado y -- consciente del elevado volumen de trabajo de este alto Tribunal-- ha optado por no redundar en los temas que cabe reconducir a una misma controversia competencial, entendiéndose que la decisión adoptada en uno de ellos puede servir para dar solución a los restantes.

**5.** Por providencia del 11 Nov. 1992, se acordó fijar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**1.** Las controversias competenciales trabadas entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de la Nación, que han dado lugar al presente proceso constitucional, se centran en la regulación e intervención administrativas sobre las agencias de transporte. A este tema dedicaremos en primer lugar nuestro análisis, posponiendo las cuestiones relativas a las cooperativas de transporte y a las fianzas de los transportistas.

La controversia principal se anuda en torno a las agencias de transporte cuya sede social radica en el territorio de Cataluña, pero que extienden su ámbito de actuación fuera de los lindes de su Comunidad Autónoma. Se encuentra fuera de discusión la competencia de ésta sobre las agencias que limitan su actividad a contratar el porte de mercancías por itinerarios que discurren íntegramente dentro del territorio catalán, como no podía ser de otra forma dado el tenor del art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C.), y del art. 148.1.5 C.E., y el criterio plasmado en la STC 97/1983. Tampoco se discuten las facultades ejecutivas de la Generalidad cuando el transporte, en cuya contratación intermedian las agencias, tiene su origen y destino dentro de Cataluña, aun cuando transcurra parcialmente fuera de su territorio (art. 11.9 E.A.C. y STC 53/1984, fundamento jurídico 7.). La polémica competencial, así delimitada, ofrece unas peculiaridades que no pueden dejar de ser resaltadas.

**2.** Las partes se muestran de acuerdo en que el criterio de decisión lo ofrecen las reglas de competencia en materia de transportes terrestres. De acuerdo con el art. 9.15 E.A.C., y con los arts. 149.1.21 y 148.1.5 C.E., es claro que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre el transporte desarrollado íntegramente en su territorio; mientras que las instituciones generales del Estado son responsables de los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Se da la circunstancia de que mediante Ley Orgánica, dictada en virtud del art. 150.2 C.E., se ha llevado a cabo una amplia delegación de las competencias estatales a las Comunidades Autónomas en materia de transporte por carretera. Concretamente, los arts. 8 y 10 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 Jul., disponen que las autoridades autonómicas ejercen --por delegación del Estado-- todas las facultades relativas a la autorización, inspección y sanción de las agencias de transporte, además de otras actividades auxiliares y complementarias del transporte terrestre, con algunas excepciones. Por consiguiente, en la actualidad es la Generalidad de Cataluña quien ejerce las potestades de intervención administrativa sobre las agencias de transporte domiciliadas en su territorio, con independencia del ámbito territorial de sus actividades de intermediación como comisionistas del transporte, salvo en lo relativo a las autorizaciones que conllevan el traslado del domicilio de la agencia a otra Comunidad Autónoma, y las sanciones consistentes en la retirada definitiva de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad, que son facultades que permanecen en manos de la Administración del Estado.

En segundo lugar, desde que se interpusieron los conflictos de competencia ha cambiado completamente la legislación reguladora de los transportes por carretera. La antigua Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 1947, y su Reglamento de 1949, han sido sustituidos por la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (L.O.T.T., Ley 16/1987, de 30 Jul.), y las disposiciones que la desarrollan. Así los textos reglamentarios que dieron lugar a los tres conflictos acumulados en este proceso no se encuentran vigentes en la actualidad. Concretamente, la Orden ministerial de 23 May. 1985 y el Real Decreto 666/1986, de 21 Feb., fueron derogados por el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (R.O.T.T., aprobado por Real Decreto 1.211/1990, de 28 Sep.). Y la Orden de 31 Jul. 1987 fue sustituida por la Orden de 10 Dic. 1991, que desarrolla el Reglamento de 1990 en materia de agencias de transporte de mercancías, entre otros aspectos.

La concurrencia de estos factores no ha alterado, sin embargo, la convicción de las partes de que la controversia competencial que las enfrenta sigue viva, aunque latente, y se refiere, por tanto esencialmente, no al ejercicio de la competencia debatida, sino a su titularidad.

**3.** La solución que debe darse a la polémica acerca de la intervención administrativa en las agencias de transporte de ámbito supraautonómico, aunque establecidas en Cataluña, no ofrece especiales dificultades. Como hemos afirmado en la STC 86/1988, el criterio territorial figura como elemento esencial en el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de transporte por carretera. Por ello, el criterio territorial del radio de acción del transporte por carretera resulta decisivo, de modo que la competencia reguladora de la Comunidad Autónoma sobre tal modo de transporte solo cabe en la medida en que su itinerario no transcurra más allá

de su propio territorio (fundamento jurídico 3.). Así lo hemos afirmado desde la inicial STC 37/1981, fundamento jurídico 1. 4, y confirmado desde entonces en las SSTC 97/1983, 53/1984 y 86/1988.

Desde el momento mismo en que la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre las agencias de transporte dimana del precepto de su Estatuto de Autonomía que le atribuye competencia sobre el transporte terrestre (art. 9.15 E.A.C.), sus facultades se encuentran sometidas al estricto marco geográfico que traza el núm. 21 del art. 149.1 C.E. Por lo que aquellas agencias que llevan a cabo la contratación de transportes cuyo punto de origen o de destino se sitúa fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, se encuentran sometidas a la competencia de las instituciones generales del Estado.

**4.** Ninguno de los argumentos expuestos por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad para evitar la anterior conclusión pueden ser aceptados.

Es bien cierto, en primer lugar, que el mero dato de que la Constitución y el Estatuto de Autonomía no mencionen expresamente las agencias de transporte no obliga a acudir a la cláusula residual del art. 149.3 C.E., por la que corresponden al Estado las materias no asumidas por los Estatutos, siendo necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios (STC 123/1984, fundamento jurídico 3.). Lo que ocurre es que dichos criterios conducen inexorablemente a entender que las competencias sobre las agencias de transportes se encuentran repartidas siguiendo las reglas que presiden la materia de los transportes terrestres. Pues las actividades de mediación entre los usuarios del transporte y los transportistas, que constituye el objeto típico y reservado legalmente a las agencias de transporte (arts. 119 y 120 L.O.T.T.), no son más que actividades auxiliares a la prestación de los servicios del transporte por carretera. Por lo que, al no existir disposición expresa en contrario, ha de seguir el sistema de distribución de competencias dispuesto en materia de transportes.

**5.** No es convincente la equiparación entre agencias de transporte y centros de contratación de cargas que postula la Generalidad. Los centros de información y distribución de cargas sirven fundamentalmente de punto de encuentro entre oferentes y demandantes de transporte, realizando funciones de información y canalización de ofertas y demandas, sin que en ningún caso puedan participar en nombre propio en la conclusión de contratos de transporte (art. 124 L.O.T.T.). Por el contrario, las agencias son comisionistas, que contratan en nombre propio tanto con el transportista (frente a quien asumen la condición de cargador), como con el usuario (frente a quien asume las obligaciones y responsabilidades del transportista: art. 120 L.O.T.T., como antes el art. 49 Ley de 27 Dic. 1947, y art. 159 y concs. R.O.T.T.). Y así como el centro, mero lugar que posibilita y fomenta la contratación, agota sus funciones cuando el contrato de transporte se ha celebrado, la agencia actúa como organizadora del transporte, y desarrolla importantes funciones en cumplimiento del contrato del que es parte, hasta la entrega en destino de la mercancía.

Esta realidad impide, finalmente, aceptar que los locales donde las agencias ejercen sus actividades auxiliares del transporte se identifiquen con la localidad donde radica su sede social, como presuponen las demandas que promovieron los conflictos de competencia. Es suficiente con observar que las agencias involucradas en transportes de ámbito supraautonómico disponen de sucursales y de locales en el territorio de varias Comunidades Autónomas, donde llevan a cabo actividades de mediación contractual y operaciones de recepción y entrega de mercancías, e incluso actividades complementarias tales como la manipulación, grupaje, clasificación, embalaje o distribución de las mercancías acarreadas.

**6.** Además de la controversia acerca de las agencias de transporte, la Generalidad de Cataluña hace referencia a otros dos temas: La reglamentación de las cooperativas de transportistas, y lo relativo a las fianzas de servicios y actividades de transporte. Cada uno de ellos suscita cuestiones diferentes.

El precepto reglamentario del Estado que ha hecho nacer el conflicto con la Generalidad excluye del régimen ordinario de agencias a las cooperativas de servicios de transporte cuyo capital social cumple determinados requisitos (art. 1.A.2 de la Orden ministerial de 23 May. 1985, hoy sustituido por la regulación del art. 53 R.O.T.T.). No es convincente la afirmación de que esa previsión infringe la competencia de la Comunidad Autónoma sobre cooperativas (art. 9.21 E.A.C.). Pues resulta evidente que la norma estatal no regula ni la constitución ni otros aspectos propios del régimen jurídico de las cooperativas (como sí hacía la Ley vasca 1/1982, de 11 Feb., que fue objeto de la STC 72/1983, o como hace la Ley catalana 4/1983, de 9 Mar.). Se limita a definir los requisitos que deben cumplir aquellas cooperativas formadas por transportistas, que

realicen actividades de mediación en la contratación de cargas para sus socios, para no quedar sometidas al régimen común de las agencias de transportes (arts. 119.2 y 61 L.O.T.T.). Lo cual se adecua a la competencia en materia de «transportes», asignada al Estado, y no a la relativa a «cooperativas», propia de la Generalidad de Cataluña.

7. La Generalidad aduce que, en cualquier caso, el tenor de la reglamentación estatal sobre cooperativas de transporte no respeta su competencia sobre los transportes por carretera que discurren íntegramente por su territorio, y que se encuentran confiados a su competencia exclusiva (art. 9.15 E.A.C.). El reproche es idéntico al que se aduce contra las disposiciones estatales que rigen las fianzas que deben mantener quienes se dedican a prestar servicios y actividades de transporte (Real Decreto 666/1986, hoy derogado por el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1990, cuyo art. 51 regula ahora el tema). Y tanto uno como otro de tales reproches resultan de todo punto inadecuados para sustentar un conflicto de competencias.

En efecto, este Tribunal ya ha indicado que «el Gobierno de la Nación, en el ejercicio de sus competencias reglamentarias en el ámbito territorial que le corresponda, no viene obligado constitucionalmente a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia» (STC 95/1984, fundamento jurídico 2.). Y en la STC 97/1983, fundamento jurídico 4. rechazamos la impugnación que, en sentido inverso, el Abogado del Estado había dirigido contra una Orden del Departamento de Transportes del País Vasco, elevando las tarifas de unos servicios de transporte de corto recorrido, reprochándole ambigüedad por no indicar que sus disposiciones se ceñían a los transportes de su competencia. Lo mismo entonces que ahora, el Tribunal estima que no debe hacer pronunciamiento alguno acerca del alcance de los preceptos que han dado lugar al conflicto de competencias que, en cuanto proceso ante este Tribunal Constitucional, ofrece un cauce reparador, no preventivo, de transgresiones al orden constitucional de competencias (arts. 62, 63.1 y 66 LOTC, y SSTC 67/1983, fundamento jurídico 3., 166/1987, fundamento jurídico 2., y 76/1991, fundamento jurídico 2.).

### FALLO

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

Ha decidido

1. Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas sobre agencias de transporte corresponde al Estado.
2. Declarar que la disposición impugnada sobre cooperativas de transporte no vulnera la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de cooperativas.
3. Declarar que no ha lugar a pronunciarse sobre los restantes extremos de los presentes conflictos de competencia.

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

Dada en Madrid, a 16 Nov. 1992.

### VOTO PARTICULAR

parcialmente discrepante que formula el Magistrado don Julio Diego González Campos en la Sentencia recaída en los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 851/85, 935/86 y 1.520/87, al que se adhiere el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer

1. La discrepancia se refiere al apartado 1. del fallo y a los fundamentos jurídicos en los que se aborda el tema de la territorialidad como límite de las competencias de las Comunidades Autónomas. En particular, por considerar la Sentencia que «aquellas agencias (de transporte) que llevan a cabo la contratación de transportes cuyo punto de origen o destino se sitúa fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, se encuentran sometidas a la competencia de las instituciones generales del Estado» (fundamento jurídico 3.).

2. Es de observar, en primer lugar, que esta conclusión se alcanza mediante una extensión finalista de la competencia estatal sobre «transportes terrestres», proyectándola injustificadamente sobre las «agencias de transporte». La formulación misma de la competencia estatal sobre transportes terrestres en el art. 149.1.21 C.E. («que transcurran por el territorio de más de una comunidad») claramente revela que el apoderamiento competencial del Estado

tiene como objeto específico la actividad de traslado o desplazamiento de personas o cosas cuando ésta se lleve a cabo por ciertas empresas --las de transporte-- en un ámbito espacial determinado: el territorio de dos o más Comunidades Autónomas (SSTC 37/1981, 97/1983 y 86/1988). Ahora bien, este criterio territorial del art. 149.1.21 C.E. al igual que al contrario del art. 148.1 C.E. respecto a las Comunidades Autónomas-- está circunscrito a la concreta actividad de las empresas de transporte. Las empresas que operan como «agencias de transporte», en cambio, son simples mediadoras entre usuarios y transportistas a través de una actividad de contratación con aquéllos y éstos, como reconoce el fundamento jurídico 5. de la Sentencia. Se trata, pues, de una actividad auxiliar o asociada al transporte, en atención al objeto de los contratos en que las agencias participan; pero es obvio también, en contrapartida, que el ámbito material de esa actividad se limita a la contratación del transporte entre transportistas y usuarios. Por lo que es injustificado seguir «el sistema de distribución de competencias en materia de transportes» (fundamento jurídico 4. de la Sentencia) en relación con las agencias que llevan a cabo solo una actividad meramente auxiliar en dicha materia.

3. Si las agencias de transporte de mercancías se caracterizan por su actividad de contratación (como claramente se determina en el artículo 1 de la Orden de 31 Jul. 1987), aun referida específicamente al transporte, a los fines del presente conflicto de competencias es irrelevante tanto que estas empresas desarrollen ciertas funciones en relación con el cumplimiento de los contratos hasta la entrega en destino de la mercancía en otra Comunidad Autónoma como que dispongan de «agencias sucursales» en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas o se concierten con agencias radicadas en una distinta Comunidad (art. 2 de la citada Orden ministerial). Ni posee justificación alguna el distinguir a los mismos fines entre contratos de transporte concertados por las agencias en los que el origen y destino de las mercancías transportadas se halla dentro de una misma Comunidad Autónoma o, por el contrario, existe una dispersión del origen y destino entre diferentes Comunidades. Pues en uno y otro caso, el criterio territorial aplicable al transporte ex art. 149.1.21 C.E., se extiende artificialmente a los contratos que definen o caracterizan la actividad de las agencias.

Por consiguiente, lo decisivo en el presente caso es la localización de las agencias de transportes de mercancías en una determinada Comunidad Autónoma: aquella donde se halla su «agencia central» según la expresión utilizada por la Orden ministerial de 31 Jul. 1991, o, si se quiere, su establecimiento principal. Es allí, en efecto, donde se lleva a cabo la actividad de contratación en que consiste su función mediadora o auxiliar del transporte y, por tanto, el lugar donde está situado el principal establecimiento de la persona que debe realizar la «prestación característica» de dichos contratos de mediación. Y ello implica, por consiguiente, que la competencia controvertida en el presente litigio constitucional deba corresponder a la Comunidad Autónoma donde se halla la «agencia central» o el principal establecimiento de las agencias de transporte de mercancías.

4. Es de señalar, por último, que esta conclusión es más conforme con la jurisprudencia de este Tribunal en relación con centros de contratación de cargas en el transporte terrestre de mercancías (STC 37/1981), actividades de las cooperativas (SSTC 72/1983, 44/1984 y 165/1985) y de las Cajas de Ahorro (SSTC 48/1988 y 49/1988). De esta jurisprudencia, en efecto se desprenden al menos tres criterios generales que son relevantes en el presente caso: En primer lugar, que la limitación territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas no implica en modo alguno que sus actos puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional, pues «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos»; de manera que la privación de la posibilidad de actuar más allá de sus límites territoriales «equivaldría necesariamente a privarles, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (STC 3/1981). Lo que aconseja que el límite territorial, dados estos presupuestos, ha de interpretarse «con la flexibilidad necesaria para no vaciar de contenido las competencias comunitarias» (SSTC 44/1984 y 165/1985). Segundo: que el criterio de la localización de la sede social de la empresa es el habitualmente retenido para delimitar la competencia de la Comunidad Autónoma por razón del territorio (SSTC 3/1981, 72/1983 y 165/1985). Por último, que la dimensión territorial de las competencias comunitarias no afecta a las relaciones jurídicas que las empresas radicadas en una Comunidad Autónoma establezcan con terceros en otra Comunidad ni a la eventual proyección extraterritorial de esas relaciones (SSTC 37/1981, 72/1983, 44/1984 y 165/1985); aspecto éste que concurre enteramente en el caso de las agencias de transporte de mercancías, como antes se ha dicho.

Madrid, a 19 Nov. 1992.