

del recurso que ahora se resuelve es la propia Comunidad Autónoma la que establece la regulación que considera conveniente (y que, claro es, puede modificar o derogar cuando lo estime oportuno) respecto del ejercicio de sus propias competencias; esto es, el Parlamento andaluz no dispone en modo alguno de competencias ajenas, en concreto, de competencias del Estado (parece oportuno recordar que el recurso de inconstitucionalidad núm. 368-2000 fue interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación y que en él no se plantea el posible vicio de inconstitucionalidad que supondría el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Andalucía de sus competencias propias y específicas).

Frente a esta línea de razonamiento la fundamentación jurídica de la Sentencia puntualiza [en el citado apartado b) del FJ 10] que: «En este caso, la Ley autonómica tampoco puede atribuir a un órgano de cooperación de carácter predominantemente consultivo y deliberante y, en todo caso, no ejecutivo, en el que se integran, además de la Comunidad Autónoma, representantes del Estado, de los Entes Locales y de intereses sociales privados, el ejercicio de funciones administrativas de carácter aplicativo o ejecutivo que, por ser de tal naturaleza, han de ejercerse por la Comunidad Autónoma en régimen de propia responsabilidad, toda vez que las competencias son, además de indisponibles, irrenunciables. El empleo de técnicas de cooperación y coordinación, absolutamente imprescindible en múltiples ocasiones para el funcionamiento del Estado Autonómico, no permite, sin embargo, alterar el principio de competencia, de manera que mientras que responde adecuadamente a la finalidad del principio de cooperación el establecimiento de órganos de deliberación y consulta, como el presente, con funciones de mera propuesta, no se acomoda al orden constitucional de distribución de competencias que estos órganos, integrados por varias Administraciones y no sólo por la Administración autonómica e, incluso, por representaciones de los intereses privados, ejerzan funciones administrativas que están atribuidas estatutariamente y con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma de Andalucía». Y concluye de ello que el art. 16 de la Ley 8/1999 del Parlamento de Andalucía es constitucional «salvo el apartado 7. que, por lo dicho, es inconstitucional».

A mi entender esta argumentación descansa en una afirmación cuestionable. Y, en todo caso, habría de llevar, si se desarrollara hasta su inexcusable corolario, a la conclusión de que, no sólo el apartado 7, sino algunos otros del art. 16, tendrían que ser declarados inconstitucionales.

El sustrato lógico de fundamentación jurídica de la Sentencia puede reconducirse a la premisa de que en el apartado declarado inconstitucional la Ley andaluza ha renunciado al ejercicio de competencias propias (que textualmente se califican de «irrenunciables»). No estimo que ello haya ocurrido. La normativa establecida por la Ley autonómica en ningún momento desplaza a otras instancias aquel ejercicio, sino que crea (art. 14) un órgano, el Consejo de Participación, «adscrito, a efectos administrativos, a la Consejería de Medio Ambiente» (es decir, que forma parte de la Administración del Ente autonómico), cuya composición y régimen de funcionamiento regula (art. 15). La inclusión en dicho Consejo de representantes «de la Administración del Estado y de la Administración Local, de las organizaciones y agentes sociales y económicos y de la comunidad científica», cuyo número y cuya forma de designación se determinarán por preceptos reglamentarios autonómicos (art. 15.1), no supone que la Comunidad Autónoma abdique de ninguna potestad, puesto que la regulación establecida en la Ley 8/1999 no lleva consigo la atribución a dichas representaciones de la competencia para ejercer funciones propias del Ente autonómico, sino que mantiene residenciadas tales fun-

ciones en un órgano adscrito a la Administración andaluza y, por tanto, encuadrado funcional y jerárquicamente en ella.

Quizá cabría plantear alguna reserva sobre la facultad que la Comunidad autónoma se autoatribuye de regular reglamentariamente la inclusión de representantes de la Administración del Estado y de la Administración local en un órgano de la Administración autonómica. Tal actuación podría, en cuanto no fuera autorizada o consentida por las Administraciones ajenas a ella, exceder de la capacidad normativa del Parlamento andaluz. Pero este hipotético exceso competencial no ha sido planteado en el recurso, por lo que no cabe que constituya ahora materia de nuestro enjuiciamiento.

Por otra parte, de entender que la inclusión en el Consejo de Participación de representantes de otras Administraciones supondría la renuncia por parte de la Comunidad Autónoma al ejercicio de competencias de ejecución que le vienen estatutariamente atribuidas, habría que extender la declaración de inconstitucionalidad que de ello resulta a otros apartados del art. 16 de la Ley 8/1999, como, al menos, los apartados 2 («Promover el conocimiento y la difusión de los valores del Espacio Natural Doñana»), 4 («Velar por el cumplimiento de las normas que afecten al Espacio Natural Doñana»), 10 («Aprobar la memoria anual de actividades elaborada por el Equipo de Gestión del Espacio Natural Doñana») y 16 («Aprobar su Reglamento de Régimen Interno»).

Por todo ello entiendo que no resulta procedente la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad núm. 368-2000, y que el fallo pronunciado en él no debería haber declarado la inconstitucionalidad del art. 16.7 de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural Doñana.

Firmo este Voto particular, reiterando la consideración y respeto que me merece la opinión mayoritaria de los Magistrados componentes del Pleno de la que discrepo.

Dado en Madrid, a quince de diciembre de dos mil cinco.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

414 *Pleno. Sentencia 332/2005, de 15 de diciembre de 2005. Recursos de inconstitucionalidad 5014-2000, 5053-2000, 5056-2000 y 5061-2000 (acumulados). Promovidos por los Gobiernos de la Generalidad de Cataluña, del Principado de Asturias, de Aragón y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha frente a los artículos 7 y 8 y las disposiciones transitoria y final segunda del Real Decreto-ley 7/2000, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones.*

Límites a los Decretos-leyes, principio de seguridad jurídica y competencias en materia de industria, tráfico y seguridad vial y ordenación económica: necesidad y adecuación de las medidas aprobadas en relación con la inspección técnica de vehículos (ITV); afectación del régimen de las Comunidades Autónomas. Inconstitucionalidad parcial e interpretación de preceptos estatales. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón

Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad núms. 5014-2000, 5053-2000, 5056-2000 y 5061-2000 interpuestos, respectivamente, por los Gobiernos de la Generalidad de Cataluña, del Principado de Asturias, de Aragón y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representados por sus correspondientes Letrados, contra los artículos 7 y 8, y las disposiciones transitoria y final segunda del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y los Consejos de Gobierno recurrentes, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Letrada de la Generalidad de Cataluña, en representación del Gobierno autonómico, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el 21 de septiembre de 2000, interpuso recurso de inconstitucionalidad, registrado con el número 5014-2000, contra el art. 7.2, la disposición transitoria y la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, preceptos todos ellos relativos a la prestación de servicios de inspección técnica de vehículos (en adelante, ITV). Los aspectos más relevantes de sus alegaciones son los siguientes:

a) El primer motivo de impugnación que se aduce es la falta de concurrencia del supuesto de hecho habilitante previsto en el art. 86.1 CE para poder aprobar dichas normas a través de decreto-ley. En este sentido se señala que la regulación impugnada está totalmente desvinculada del enunciado, la exposición de motivos y la materia a que se refiere el Decreto-ley 7/2000, relativo a la liberalización del sector de las telecomunicaciones, no pudiéndole ser tampoco aplicable la liberalización impulsada por la Comisión Europea ni existir normativa comunitaria relativa a la ITV que deba ser incorporada urgentemente a nuestro ordenamiento jurídico. Después de poner de manifiesto que no se justifican los motivos de la urgencia de la modificación del régimen jurídico de las ITV y de poner en duda que las medidas adoptadas liberalicen la prestación de este servicio puesto que puede ser prestado directa o indirectamente por las propias Administraciones autonómicas, la Letrada recurrente esgrime que la existencia de cláusulas de transitoriedad contradice definitivamente el carácter urgente de las medidas adoptadas, máxime teniendo en cuenta que hasta ahora la regulación ha estado contenida en normas de rango reglamentario y no legal.

b) En segundo lugar el recurso considera que el art. 7 también vulnera el principio de seguridad jurídica contenido en el art. 9.3 CE. En este sentido se aduce que la absoluta desconexión del servicio de ITV con el sector de las telecomunicaciones introduce un elemento insalvable de confusión normativa que afecta a todos los operadores jurídicos. A su vez la utilización injustificada de la técnica del decreto-ley también vulnera dicho principio en la medida en que se han adoptado precipitadamente y sin

apenas debate ni publicidad unas medidas que, por otro lado, no tienen una eficacia práctica inmediata. Finalmente se señala que este hecho también pone en entredicho la certeza del ordenamiento jurídico, en la medida en que la regulación que se viene a cambiar llevaba veinte años de continuidad.

c) El grueso del recurso se centra, sin embargo, en un tercer motivo de impugnación de tipo competencial: la pretendida vulneración de las competencias que en materia de industria están reconocidas en el art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). En este sentido lo primero que se señala es que la ejecución del servicio de inspección de vehículos se incardina en la materia de seguridad industrial, tal y como ha sido definida por el Tribunal Constitucional (se citan, para ello, sobre todo las SSTC 59/1985, 203/1992 y 14/1994) y como se desprende de la normativa vigente. Sobre la base de este hecho, y a la luz de las SSTC 243/1994 y 50/1999, se considera que la determinación del título jurídico que permite a los particulares llevar a cabo la prestación del servicio de ITV se integra en la función ejecutiva en materia de industria, puesto que se trata de un aspecto que no afecta a los terceros inspeccionados, sino únicamente a la relación administrativa entre la Generalidad de Cataluña y las empresas en cuestión, sobre todo teniendo en cuenta que las normas técnicas que deben cumplir los vehículos y las especificaciones técnicas mínimas y comunes que también deben cumplir las instalaciones de ITV vienen determinadas por normas estatales, que, por lo tanto, son las que garantizan la solvencia técnica y financiera de dichas empresas frente a los particulares. A partir de este hecho, y teniendo en cuenta que los servicios de ITV fueron traspasados a la Generalidad de Cataluña junto a otras cuestiones relativas a industria a través del Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, y que la Administración autonómica ha venido articulando desde el año 1982 la participación privada en dicho servicio a través de la técnica de la concesión, se considera que los preceptos impugnados invaden las competencias autonómicas por impedir la forma concesionaria de gestión del servicio de ITV. En defensa de su posición la Letrada autonómica también señala que la mención del régimen de concesión administrativa por parte del Real Decreto 1987/1985 hasta ahora vigente sólo podía tener efectos de reconocimiento general de las formas en que una Administración pública puede llevar a cabo un servicio público, ya que dicha norma no es atributiva de competencias ni puede alterar el bloque de la constitucionalidad. De ahí que hasta la aprobación de las normas impugnadas la Generalidad habría podido escoger prestar el servicio de ITV directamente o a través de particulares, ya sea a través de la fórmula de la concesión o de la autorización administrativa. La opción por la primera técnica desde el año 1982 respondería a su mayor versatilidad para adaptar la prestación del servicio a las necesidades concretas de la Comunidad Autónoma. Las alegaciones del Gobierno de la Generalidad continúan señalando que las normas impugnadas impiden que las Comunidades Autónomas organicen el servicio de ITV de la forma que determinen y, concretamente, mediante la técnica de la concesión, cuando ésta se ajusta perfectamente a la prestación de este servicio. Por su parte se considera que el Estado no tiene competencia para coartar las normas autonómicas de gestión de un servicio de ejecución industrial, puesto que las disposiciones impugnadas no garantizan la independencia de las entidades inspectoras, su solvencia económica o su solvencia técnica y, por lo tanto, no pueden ser consideradas normas de seguridad industrial. También se rechaza que estas normas puedan ser incardinadas en el art. 149.1.21 CE, en la medida en que no se trata de normas relativas a las características técnicas de los vehículos. A pesar de carecer de título competencial, pues, las normas impugnadas sitúan a la Comunidad

Autónoma ante la alternativa de prestar el servicio de ITV directamente o a través de una sociedad mixta, o de hacerlo a través de un particular sin la posibilidad de adaptarlo a las necesidades concretas de su territorio a través de contratos detallados, con el consiguiente perjuicio para los administrados. También se rechaza que los preceptos impugnados puedan incardinarse en el art. 149.1.13 CE, que según la disposición final segunda del Decreto-ley, da cobertura competencial a todos sus preceptos, puesto que las medidas relativas a la ITV no liberalizan el sector (en el cual la actividad ahora considerada sigue pudiéndose desarrollar directamente por las Comunidades Autónomas), siendo más que discutible que puedan producir algún efecto económico en los próximos años, una vez terminado el período de transición, puesto que no existe razón alguna para prever un aumento significativo de la demanda después del gran salto cualitativo que se produjo en el año 1986. En este sentido la Letrada autonómica señala que basta con consultar las cifras del parque nacional de automóviles, distribuido por provincias y tipo, publicado en el Anuario Estadístico General elaborado por la Dirección General de Tráfico, para conocer y prever la demanda de inspección, y que cuantifican el aumento del parque móvil en Cataluña en un 8,6 por 100 en Barcelona, un 9,8 por 100 en Girona, un 9,1 por 100 en Lleida y un 10,5 por 100 en Tarragona, volumen que se califica de totalmente asumible, conocido y previsible. Si a ello se añade que la repercusión económica de los cambios introducidos no se producirá hasta el año 2006, y que las tarifas por la prestación del servicio siguen siendo fijadas por la Administración, se concluye que la invocación de este título competencial es incongruente y absolutamente desproporcionada, máxime teniendo en cuenta la necesidad de interpretar restrictivamente este título horizontal.

d) Más concretamente la Letrada autonómica considera que la referencia contenida en el segundo párrafo del art. 7.2 y en la disposición transitoria a que el Estado puede regular los requisitos técnicos generales de las estaciones de inspección de vehículos también supone un vaciamiento de las competencias autonómicas en materia de industria, por cuanto guarda silencio en relación a posibles requisitos autonómicos, no limita dichos requisitos y, sobre todo, obliga a las Comunidades Autónomas a autorizar a las empresas que los cumplan. A su vez este hecho también plantearía problemas desde el punto de vista de la seguridad jurídica en el caso que dichos requisitos entrasen en contradicción con las concesiones vigentes.

e) El escrito de interposición del recurso finaliza instando a este Tribunal su admisión a trámite y la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 del artículo 7, la disposición transitoria y la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2000. Se acompaña certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña relativo a la interposición del mismo.

2. A través de providencia de 17 de octubre de 2000, la Sección Cuarta del Tribunal decidió admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado a través de sus respectivos Presidentes, así como al Gobierno de la Nación a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que pudieran, si lo desearan, personarse en el proceso y formular alegaciones.

3. El Abogado del Estado, a través de escrito registrado en este Tribunal el 3 de noviembre de 2000, se personó en el presente procedimiento y formuló las alegaciones que a continuación se resumen:

a) El representante del Gobierno de la Nación considera, en primer lugar, que se cumple el supuesto de hecho habilitante para que las normas impugnadas puedan contenerse en un Decreto-ley. Teniendo en cuenta la jurisprudencia

constitucional en la materia, se alega, en este sentido, que el enjuiciamiento del cumplimiento de los requisitos exigidos por el art. 86.1 CE para que el Gobierno pueda dictar normas con rango de ley no debe hacerse desde una perspectiva formal, sino atendiendo a la concreta situación jurídica existente. «Esta fórmula de enjuiciamiento supone que lo que deberá valorarse no es tanto que el Decreto-ley contenga una declaración expresa del cumplimiento de los requisitos, sino que la realidad jurídica que se trata de atajar con la norma requiera, para que el cambio sea real y eficaz, determinadas medidas urgentes que sean adecuadas a tal fin». A partir de estas consideraciones y del reconocimiento por parte de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2000 de que las medidas relativas a la ITV están dirigidas a liberalizar esta actividad, se subraya cómo las medidas impugnadas implican que el servicio de ITV deja de ser un servicio público y cómo se pretende fomentar el acceso de los particulares a su prestación, sustituyendo el régimen de concesión administrativa por otro de autorización reglada. En este contexto el Abogado del Estado esgrime que «la urgencia de la norma deriva de la necesidad de permitir, con arreglo al art. 149.1.13 CE, el acceso de la iniciativa privada, en régimen de competencia, a un sector económico que, aunque desdeñado en la demanda, se proyecta de forma relevante y uniforme en todo el territorio del Estado. Permitir el acceso de la iniciativa privada a la prestación del servicio puede conducir a favorecer la inversión productiva y, también, el empleo. Estos motivos, sin duda, fueron sopesados por el Gobierno al aprobar la norma con carácter urgente, mediante Real Decreto-ley, y ningún reproche cabe hacer al empleo de este procedimiento».

A continuación el Abogado del Estado analiza el efecto que producen las normas del Real Decreto-ley sobre la actividad de ITV. En este sentido, y después de reiterar que «la "despublicación" de la actividad se funda en la competencia que le confiere el art. 149.1.13 CE» en la medida en que se trata de «una actuación normativa unitaria del Estado que se lleva a cabo en un sector económico nacido para la salvaguarda de la garantía de la seguridad vial y cuyo cometido esencial es la comprobación de la adecuación de los vehículos para circular, con las debidas garantías, por toda España», realiza una serie de consideraciones encaminadas a contestar algunas de las alegaciones del recurrente. Así, señala que «[l]as normas impugnadas tienen, como casi todas las normas con rango de ley, un efecto inmediato y otro diferido. El inmediato consiste en la liberalización de una actividad económica que se proyecta general y uniformemente en todo el territorio español. No obstante, la determinación de las condiciones técnicas que habrán de cumplir los sujetos que pretendan obtener la autorización que habilite para la prestación de servicio (efecto diferido), se realizará por Real Decreto, cuya aprobación habrá de llevarse a cabo en el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley». También se señala, que «la liberalización beneficia al conjunto de los usuarios del servicio de ITV», y que «los actuales concesionarios o autorizados para la prestación del servicio no verán alterada su situación jurídica» en virtud de lo previsto en la propia disposición transitoria del Real Decreto-ley. «El único efecto que se produce, respecto de ellos, es el que produce todo cambio normativo de ordenación de cualquier sector económico, sin que se perturbe, en modo alguno, el equilibrio económico financiero de la concesión por esa circunstancia. Indicar que la liberalización tiene como efecto inmediato la pérdida económica por parte de los actuales concesionarios o autorizados es aventurar acontecimientos». También se señala, en este orden de consideraciones, que la norma tendrá un efecto beneficioso respecto de los posibles interesados en prestar la actividad, «permitiendo la inversión y la puesta en

marcha de nuevos proyectos económicos que, eventualmente, pueden producir beneficios para el conjunto de la sociedad». Finalmente, y en relación con el pretendido efecto nocivo de las normas impugnadas para la Comunidad Autónoma recurrente, el Abogado del Estado señala que tal efecto «no se percibe», y que «presumir que por la pura eficacia de la norma la Administración autonómica será responsable de unos hipotéticos perjuicios derivados de los títulos concesionales es, en exceso, aventurado».

b) El Abogado del Estado rechaza la pretendida extralimitación competencial por parte de las normas impugnadas a partir de la consideración de que las mismas se han aprobado en ejercicio de las competencias estatales reconocidas en los arts. 149.1.21 y 149.1.13 CE. Al inicio de sus alegaciones reconoce expresamente, en cambio, que a pesar de la rúbrica del Real Decreto-ley 7/2000, los preceptos impugnados «no guardan relación, ni próxima ni remota con la materia “telecomunicaciones”». Tras analizar brevemente la jurisprudencia constitucional recaída en relación con la ITV y, concretamente, el reconocimiento jurisprudencial de que «la regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección de la seguridad de conductores y viajeros debe entenderse incluida en el art. 149.1.21 CE», el representante legal del Gobierno de la Nación considera que «[C]uando se alude a la regulación de las condiciones técnicas de los elementos con los que deben contar los vehículos se está haciendo también referencia a las que deben cumplir las personas físicas o jurídicas que realizan la función de salvaguarda de la seguridad en el tráfico vial». En cambio, para el Abogado del Estado es evidente que «no cabe amparar en el título de competencia estatal la intervención en los procesos de fabricación de elementos industriales». A partir del análisis de los diversos preceptos impugnados llega a la conclusión de «que ninguno de ellos afecta a los procesos de fabricación de elementos y, menos todavía, limita las facultades ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Antes al contrario, estas facultades están expresamente reconocidas en las diversas normas que se impugnan.»

En el caso concreto de la disposición transitoria del Real Decreto-ley, y más allá de la irregularidad técnica que supone su «incrustación» entre dos artículos del texto legal, el representante legal del Gobierno señala que se limita a establecer un régimen transitorio aplicable a las estaciones técnicas de vehículos existentes en el momento de su entrada en vigor, sin que se conciba en qué modo este precepto imposibilita el ejercicio de las competencias autonómicas. Por lo que respecta al art. 8 de Real Decreto-ley, y después de reconocer que «[P]robablemente hubiese resultado técnicamente más idóneo que su contenido se contuviese en un Real Decreto», también rechaza que se limiten o cercenen las competencias autonómicas.

c) A partir de todo lo anterior, en la súplica de su escrito el Abogado del Estado solicita que se declare la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados.

4. A través de escrito registrado el 3 de noviembre en este Tribunal, la Presidenta del Congreso de los Diputados trasladó al mismo el acuerdo de la Mesa de la Cámara, adoptado el 31 de octubre de 2000, en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que este pudiese precisar.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de noviembre de 2000 la Presidenta del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de esta Cámara en el sentido de darla por personada y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. A través de dos Autos del Pleno del Tribunal Constitucional, de 12 de junio de 2003 se dio por extinguido el incidente de recusación planteado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra el Excmo. Sr. Presidente del Tribunal don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera por la causa prevista en el art. 219.7 LOPJ, y se acordó no admitir a trámite la solicitud de recusación planteada subsidiariamente en relación con el art. 219.9 LOPJ.

7. A través de escrito registrado en este Tribunal el 23 de septiembre de 2000 tuvo entrada el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra los arts. 7 y 8 y contra la disposición transitoria del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones. Las alegaciones principales de este recurso, registrado con el número 5053-2000, son las siguientes:

a) El Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, que representa al Gobierno autonómico considera, en primer lugar, que los preceptos impugnados vulneran la competencia exclusiva que en materia de industria reconoce el art. 10.1.31 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (en adelante, EAAst). Tras analizar los títulos competenciales que se proyectan sobre la actividad de las inspecciones técnicas de vehículos (seguridad industrial y tráfico y circulación de vehículos a motor) a la luz de su interpretación por parte de este Tribunal, llega a la conclusión que las normas impugnadas no regulan los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos, sino que ordenan el régimen jurídico de la función inspectora y, por lo tanto, ejecutiva de verificación de dichos requisitos, con lo cual entran de lleno en la competencia autonómica de seguridad industrial, atribuida con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma. La extralimitación competencial es predicable, según el Letrado autonómico, de todos los preceptos impugnados, incluyendo al segundo apartado del art. 7.2, que remite al futuro la determinación reglamentaria de los requisitos técnicos que deben cumplir las instalaciones que pretenden realizar los servicios de inspección. En opinión del Letrado autonómico esta remisión también resulta impropia, ya que una cosa es fijar los requisitos técnicos que, desde el punto de vista de la seguridad del tráfico, deben reunir los vehículos, y otra muy distinta establecer los que han de tener las instalaciones donde se lleva a cabo la constatación de tales requisitos. Finalmente el Letrado autonómico rechaza que las normas impugnadas puedan hallar cobertura competencial en el título del art. 149.1.13 CE, puesto que su invocación resulta desproporcionada. En este sentido aduce que, bajo el pretexto de intensificar el nivel de competencia de un sector como el de la ITV, no cabe vaciar de contenido una competencia autonómica como la relativa a la organización de la prestación de dicho servicio, máxime teniendo en cuenta que el Estado carece de un título competencial específico en este ámbito y que las medidas impugnadas tienen un carácter singular y escaso o nulo efecto en el conjunto de la economía nacional.

b) El Letrado autonómico considera, en segundo lugar, que las normas impugnadas vulneran el art. 86.1 CE al no concurrir respecto a las mismas el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad exigido a toda norma integrada en un Decreto-ley. En defensa de esta opinión aduce que las razones expresadas por el Gobierno en el Preámbulo de la norma impugnada son, cuando menos, débiles, siendo más que discutible que el sector de la ITV pueda encuadrarse en el de las telecomunicaciones. Aun en el supuesto de aceptarse su incardinación en este ámbito, no considera en modo alguno acreditado, ni en buena lógica aceptable, que las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad estén presentes en el caso de la ITV, lo cual pone de manifiesto, según este Letrado, que

el Gobierno ha hecho un uso abusivo y arbitrario de la facultad prevista en el art. 86.1 CE.

c) Sobre la base de todo lo anterior el Letrado autonómico finaliza su escrito solicitando la admisión a trámite del recurso y su posterior estimación, con la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y de nulidad de los preceptos impugnados. Se acompaña certificación del acuerdo de interposición del recurso por parte del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, así como de la representación y defensa de la Comunidad Autónoma por parte del Letrado que suscribe el recurso.

8. Mediante providencia de 17 de octubre de 2000 la Sección Segunda del Tribunal decidió admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, a través de sus respectivos Presidentes, así como al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que pudieran, si lo deseasen, personarse en el proceso y formular alegaciones.

9. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de octubre de 2000, el Abogado del Estado se personó en el presente procedimiento y presentó las mismas alegaciones que han sido resumidas en el Antecedente Cuarto.

10. Por escrito registrado en este Tribunal el 31 de octubre de 2000, la Presidenta del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de esta Cámara en el sentido de darla por personada y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

11. Por escrito registrado el 27 de octubre de 2000 en este Tribunal, la Presidenta del Congreso de los Diputados trasladó al mismo el acuerdo de la Mesa de la Cámara adoptado el 31 de octubre de 2000, en el sentido de no personarse en el proceso ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que este pudiese precisar.

12. El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación del Gobierno autonómico, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 23 de septiembre de 2000, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 7.2 y la disposición transitoria del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, así como, por su conexión intrínseca, contra el art. 8 de la misma norma. Tras repasar la normativa estatal dictada para la regulación de la actividad de inspección técnica de vehículos y la normativa aprobada por la Comunidad Autónoma de Aragón en ejercicio de sus competencias en materia de industria, y de analizar las normas del Real Decreto-ley objeto de impugnación, los aspectos más relevantes de la argumentación jurídica del recurso son los siguientes:

a) El Letrado de la Comunidad Autónoma considera, en primer lugar, que «falta el presupuesto material habilitante que justifique la regulación de la forma de prestación de servicios de ITV mediante la figura del Real Decreto-ley». Para llegar a esta conclusión realiza una serie de consideraciones generales, sobre el régimen constitucional de esta fuente del Derecho y sobre la jurisprudencia constitucional recaída en relación con su supuesto de hecho habilitante, que pretenden demostrar que la reforma del régimen jurídico de la prestación de servicios de ITV a través de los preceptos recurridos supone una vulneración del art. 86.1 CE. En este sentido esgrime, en primer lugar, que la modificación de la forma de gestión del servicio de ITV se lleva a cabo «en un Decreto-ley cuyo objeto es la adopción de medidas para promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones, totalmente ajeno al sector industrial de referencia». A su vez, también señala que «esa modificación del régimen de prestación, no opera con absoluta inmediatez,

ya que se difiere, a un ulterior desarrollo reglamentario la regulación del régimen de autorización que viene a sustituir al régimen de concesión», de forma que «la exigibilidad previa del nuevo régimen queda condicionada a la previa definición reglamentaria de los requisitos técnicos necesarios para la práctica de la inspección».

Especial trascendencia adquiere, para el Letrado autonómico, el hecho de que los preceptos relativos a la ITV no guarden «ningún tipo de conexión conceptual con las diversas y heterogéneas medidas que constituyen el objeto del Decreto-ley (favorecer la competencia en un concreto sector de la actividad económica caracterizado por su sobresaliente incidencia en el desarrollo económico y por la sujeción a fuertes y rápidos avances tecnológicos)». En su opinión, la lectura del Preámbulo de la norma impugnada, así como la de sus dos Capítulos, pone de manifiesto que la genérica invocación del fomento de la competitividad está motivada y justificada en el sector de las telecomunicaciones, pero no en el caso de la ITV, sin que la modificación de la forma de prestación del servicio de ITV guarde relación directa alguna o tenga una incidencia de ningún tipo con el fomento de la competitividad en materia de telecomunicaciones. Según el Letrado autonómico, «ni se aprecia, pues, fundamentación alguna que explique por qué la modificación del régimen de prestación de servicio de ITV debe de realizarse por motivos de extraordinaria y urgente necesidad, ni tampoco se explica cuál es la competencia que justifica la razón de la intervención estatal bajo el recurso al Real Decreto-ley».

Por otra parte, la escasa incidencia, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, del sector de la prestación de servicios de ITV en el conjunto de la economía nacional, así como su falta de trascendencia real en la economía de los usuarios en la medida en que la reforma no implicará una reducción significativa del importe de las tarifas ni será seguida por buena parte de los prestadores del servicio, también llevan al Letrado autonómico a concluir que «falta el presupuesto de la generalidad de la medida adoptada», que «no existe una situación coyuntural que ampare [su] adopción mediante Decreto-ley», que también existe una «falta de inmediatez y eficacia material real» de las medidas adoptadas, y, en definitiva, que «falta una motivación seria y razonada en el preámbulo de la norma que aclare o arroje alguna luz sobre los motivos que han llevado al Gobierno de la Nación a la adopción de la medida».

La inexistencia del supuesto de hecho habilitante exigido por el art. 86.1 CE, unida a la ausencia de una indicación relativa al título competencial que habilita al Estado a regular la prestación del servicio de ITV, y al hecho que, desde el punto de vista de las fuentes del Derecho, podría haberse acudido a la figura del Real Decreto también llevan al Letrado autonómico a considerar, en diversos pasajes del recurso, que el Gobierno de la Nación ha incurrido en «una infracción flagrante del principio de confianza legítima y una manifiesta arbitrariedad», teniendo en cuenta que el art. 18.4 c) de la Ley 21/1992, de Industria atribuye al Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial la emisión preceptiva de informes sobre los proyectos de reglamentaciones de ámbito estatal.

b) Por lo que se refiere al régimen constitucional de los decretos-leyes, el Letrado autonómico también considera que la regulación impugnada «sobrepasa el límite material previsto en el art. 86.1 de la Constitución, pues afecta al régimen de las Comunidades Autónomas» por cuanto altera el régimen de distribución de competencias existente en la materia. La modificación del régimen jurídico de la prestación del servicio de ITV incide, en su opinión, «en el ejercicio de competencias propias de la Comunidad Autónoma. [y] no está justificada, dada la naturaleza del sector, en razones de coordinación en la actividad económica general». El escrito de interposición

del recurso, sin embargo, no desarrolla este motivo de inconstitucionalidad dado que está íntimamente relacionado con la pretendida vulneración de las competencias autonómicas en la materia.

c) Desde un punto de vista estrictamente competencial, el Letrado del Gobierno aragonés aduce que el Ejecutivo estatal se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias «al carecer de título suficiente para imponer a la Comunidad Autónoma de Aragón, con competencia plena y exclusiva en materia de industria, el régimen de prestación de servicios de ITV. Para llegar a esta conclusión, el Letrado autonómico parte de que «la ITV es una actividad pública (normativa y puramente administrativa) sobre la que inciden al menos dos títulos competenciales»: por un lado, industria y, concretamente, seguridad industrial (y, tangencialmente, defensa del consumidor), que son reconocidos como competencias exclusivas por los arts. 35.1.34 y 35.1.19 del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EAAr), y, por otro lado, tráfico y circulación de vehículos a motor, que es atribuida también con carácter exclusivo al Estado por el art. 149.1.21 CE. Planteada la concurrencia de estos dos títulos competenciales, el recurrente lleva a cabo un repaso pormenorizado de la jurisprudencia constitucional (con cita, entre otras, de las SSTC 59/1985, 181/1992, 203/1992, 14/1994 y 183/1996) para poner de manifiesto una evolución jurisprudencial que sitúa al «establecimiento de los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos a motor al objeto de garantizar la seguridad del tráfico» en el título competencial del art. 149.1.21 CE, mientras que «la actividad ejecutiva de verificación de aquellos requisitos técnicos, pertenece a la materia industria y, por lo tanto, corresponde a las Comunidades Autónomas» con competencias en esta materia. En opinión del Letrado autonómico, «la competencia para organizar y determinar el régimen jurídico del servicio de ITV es una tarea integrante de la función ejecutiva que, lógicamente, entra de lleno en las potestades de autoorganización de la Comunidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 35.1.1 y 35.2 del EA». Considera este Letrado que «si bien el Estado es competente para fijar mediante una normativa técnica los requisitos y condiciones mínimas de seguridad que deben de reunir los vehículos, sus elementos y/o componentes, el cumplimiento de esta finalidad pública de control entra de lleno en el ámbito de la materia de la seguridad industrial, que es de competencia plena de la Comunidad Autónoma de Aragón tan solo limitada por la normativa que pueda dictar el Estado en la que se fijen las condiciones determinantes del nivel de seguridad mínimo. Consecuentemente, el modo en el que la Comunidad Autónoma cumple con dicha finalidad requiere el ejercicio por ésta, mediante las potestades públicas que le son propias, de la determinación de la forma en que va a efectuar un control de policía cuya prestación supone, en esencia, un servicio público de su titularidad».

A partir de estas consideraciones el Letrado del Gobierno aragonés concluye que los artículos del Decreto-ley impugnados, no sólo vulneran la competencia autonómica en materia de industria, sino también la potestad de la Administración autonómica para decidir en qué forma le conviene realizar la prestación del servicio en ejercicio de su potestad de autoorganización (reconocida, entre otros, por el art. 35.1.1 EAAr), así como, siquiera sea tangencialmente, otras competencias exclusivas autonómicas conexas a la actividad industrial, como su propia competencia para planificar su actividad económica y fomentar el desarrollo económico en su ámbito territorial (art. 35.1.24 EAAr). A partir de la invocación de la STC 243/1994, de 21 de julio, se considera que los preceptos impugnados «son contrarios al orden constitucional de competencias, ya que ninguna de las normas contenidas en los mismos regula los requisitos técnicos de los vehículos, sino que se refieren a la organización y régimen

jurídico (sistema de acceso a la actividad, sanciones, incompatibilidades y tarifas) de la función ejecutiva de inspección, materia que es de competencia autonómica por el juego de las competencias aragonesas en materia de industria y de autoorganización propias». Por su parte, «la remisión que realiza el artículo 7.2, en su párrafo segundo, a un desarrollo reglamentario posterior para la determinación de los requisitos técnicos que habrán de cumplir las Estaciones de ITV es igualmente improcedente si, como parece, es el Estado quien se propone dictar la referida disposición, porque una cosa es fijar los requisitos técnicos que, desde el punto de vista de la seguridad en el tráfico, deben cumplir los vehículos, y otra muy distinta establecer los condicionantes, maquinaria, etc. que las Estaciones han de poseer para comprobar el cumplimiento de tales requisitos, cuya determinación pertenece al núcleo de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de industria».

El Letrado autonómico rechaza, finalmente, que el título competencial del art. 149.1.13 CE pueda amparar los preceptos impugnados en la medida en que «la invocación del mismo resulta manifiestamente desproporcionada para cubrir una regulación del régimen jurídico de las Estaciones de ITV que, sin mengua de su importancia objetiva, no puede calificarse como una actividad económica determinante ni decisiva en el conjunto de la economía nacional».

d) Por último, el Letrado del Gobierno aragonés también considera que la regulación contenida en el Real Decreto-ley 7/2000 atenta contra el principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE, del cual la jurisprudencia constitucional ha extraído una obligación de claridad en la elaboración y determinación de los preceptos normativos que evite la producción de situaciones objetivamente confusas, que determinen una incertidumbre razonablemente insuperable sobre la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos. A partir del análisis de las consecuencias jurídicas que produce la entrada en vigor de los preceptos impugnados el Letrado autonómico considera, en primer lugar, que «no se aclara qué Administración Pública va a ser la competente para aprobar el Reglamento que establezca cuáles serán las condiciones de otorgamiento de la autorización para la futura prestación del servicio», siendo posible «un doble desarrollo reglamentario atendiendo al distinto alcance de los títulos competenciales en juego». Por otro lado, también advierte la falta de previsión de un régimen transitorio efectivo, lo cual afecta negativamente a la relación de la Administración autonómica con los concesionarios del servicio de ITV. En este sentido, el Letrado autonómico señala que las normas impugnadas inciden en las concesiones vigentes en el momento de su entrada en vigor y afectan, sobre todo, al régimen de tarifa en función del coste real del servicio aprobado por la Administración aragonesa. Desde su punto de vista, la nueva regulación de la prestación del servicio de ITV también quiebra la exclusividad de la prestación del servicio por parte de los concesionarios, incide radicalmente en el régimen de la tarifa fija al pasar a un sistema de tarifa máxima con el consiguiente peligro de desequilibrio financiero en la concesión, e imposibilita teórica y realmente el mantenimiento de una dualidad del régimen, concesional y autorizador. En la medida en que los efectos del Real Decreto-ley no repercuten directamente en la Administración General del Estado, y que ésta no participa de la responsabilidad derivada del rescate de las concesiones ni de las indemnizaciones que sean precisas, se produciría una quiebra del principio de confianza legítima ante la adopción por el Ejecutivo estatal, sin coordinación alguna con las Comunidades Autónomas, de una medida que surte efectos inmediatos en las relaciones entre las Administraciones autonómicas y los concesionarios. Esta negación del principio de confianza legítima

«se produciría mediante un grave menoscabo del principio de seguridad jurídica al no haberse previsto en la norma un mecanismo que dé inmediata solución a la totalidad de las consecuencias que su entrada en vigor conlleva».

13. Todo ello lleva al Letrado del Gobierno aragonés a suplicar al Pleno del Tribunal Constitucional que tenga por presentado el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 7.2 y 8, y la disposición transitoria del Real Decreto-ley 7/2000. Por otro sí se solicita la suspensión de las disposiciones normativas objeto de conflicto al amparo de lo previsto en el art. 64.3 LOTC. A través de escrito registrado en este Tribunal el 26 de septiembre de 2000, el Letrado del Gobierno de Aragón subsana un error material de transcripción detectado en la súplica del escrito de interposición, y solicita al Tribunal que dicte en su día sentencia por la que se declare la nulidad de los preceptos impugnados.

14. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional acordó, por providencia de 17 de octubre de 2000, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, y dar traslado de la demanda y los documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que pudieran, si lo desearan, personarse en el proceso y formular alegaciones sobre el fondo de la cuestión y sobre la solicitud de suspensión cautelar, de conformidad con lo previsto en el art. 34 LOTC.

15. El día 31 de octubre de 2000 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que dicha Cámara había decidido no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

16. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en el proceso mediante escrito registrado en este Tribunal el 3 de noviembre de 2000, y formuló las mismas alegaciones que se han resumido en el antecedente cuarto.

17. La Presidenta del Senado, a través de escrito registrado en este Tribunal el 6 de noviembre de 2000, dio cuenta del Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 23 de octubre de dar por personada a la Cámara en el presente procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

18. Por Auto de 14 de noviembre de 2000 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó denegar la petición de suspensión cautelar presentada por el Letrado del Gobierno aragonés en base a los argumentos contenidos en los fundamentos jurídicos de esta resolución.

19. El 23 de septiembre de 2000 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 7 y 8, y contra las disposiciones transitoria y final segunda del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, registrado con el número 5061/2000. Los aspectos más relevantes de las alegaciones hechas por el Letrado de la Junta son los siguientes:

a) En primer lugar se aduce que las normas impugnadas vulneran el art. 86.1 CE por no concurrir respecto a las mismas el supuesto de hecho habilitante exigido por este precepto a los Reales Decretos-leyes. Tras un breve repaso de la jurisprudencia constitucional relativa a este requisito se esgrime en defensa de la tesis anterior que la Exposición de Motivos no justifica en modo alguno la concurrencia del supuesto de hecho habilitante en el caso de las normas relativas a la ITV. También se rechaza que la explicación dada por la Ministra de Ciencia y Tecnología en el trámite de convalidación sea suficiente, puesto que

la alusión a un previsible cuello de botella en la prestación del servicio que pudiera afectar a la seguridad y al desarrollo del parque automovilístico carece de fundamento si se considera que el servicio de inspección técnica se presta con normalidad por la Comunidad Autónoma sin que hasta la fecha se haya apreciado ningún cuello de botella. En este sentido se señala que no es posible emplear la figura de Decreto-ley para anticiparse a situaciones previsibles, sino para afrontar situaciones de extraordinaria y urgente necesidad que no puedan corregirse con el ejercicio de la potestad legislativa ordinaria. Abundando en esta tesis, el Letrado autonómico también esgrime que la necesidad de esperar al desarrollo reglamentario de los requisitos técnicos que deben cumplir las instalaciones de ITV para poder ser autorizadas pone de manifiesto que los preceptos impugnados no acarrear una inmediata modificación del Derecho preexistente y que, por lo tanto, no se da el supuesto de hecho habilitante del art. 86.1 CE.

b) En segundo lugar el Letrado autonómico considera que los preceptos impugnados vulneran las competencias que en materia de industria tiene asumida la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en el art. 31.1.26 de su Estatuto de Autonomía. En este sentido se señala que la referencia a la seguridad industrial contenida en este precepto no faculta al Estado a dictar las normas impugnadas, que se limitan a determinar el régimen jurídico del servicio de ITV que prestan las Comunidades Autónomas y que imponen un concreto sistema de organización que sólo a éstas les es dado articular. Tampoco es posible, a juicio del recurrente, acudir a la competencia estatal en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor (art. 149.1.21 CE) para dar cobertura a dichas normas, puesto que la propia jurisprudencia constitucional ha excluido expresamente de este título las actividades ejecutivas de verificación reglada de los requisitos técnicos exigidos. Y tampoco es posible, en su opinión, acudir a la competencia estatal en el ámbito de la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), puesto que las inspecciones técnicas de vehículos tienen una relevancia escasísima en el conjunto de la actividad económica nacional. En este sentido se señala que el Gobierno no ha invocado nada acerca de la incidencia que las tarifas de la inspección pueden tener en la evolución del Índice de Precios al Consumo ni acerca de los efectos beneficiosos que pudiera producir el nuevo régimen jurídico de los establecimientos de inspección de vehículos sobre el conjunto de la economía nacional. No existiendo más que una invocación genérica del art. 149.1.13 CE, que pretende vaciar de contenido las competencias autonómicas, no dándose la incidencia directa y significativa en la actividad económica general exigida por la jurisprudencia constitucional, y siendo ilícita una interpretación extensiva de este título horizontal, el Letrado autonómico descarta que este precepto pueda dar cobertura competencial a las normas impugnadas.

c) Como consecuencia de todo lo anterior el recurso de inconstitucionalidad termina solicitando su admisión a trámite, su estimación, y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 7 y 8, y de las disposiciones transitoria y final segunda del Real Decreto-ley 7/2000, por vulneración del art. 86.1 CE y, subsidiariamente, por violar el orden constitucional de competencias establecido en los arts. 149.1.13 y 21 CE y 31.1.26 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Se acompaña certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno de interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

20. La Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó, por providencia de 17 de octubre de 2000, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, y dar traslado de la demanda y los documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de

sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que pudieran, si lo desearan, personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes.

21. El día 3 de noviembre de 2000 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicando la decisión de esta Cámara de no personarse en el proceso y no formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

22. El mismo día se registró el escrito del Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, con las mismas alegaciones que las resumidas en el antecedente cuarto.

23. El día 6 de noviembre de 2000 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal escrito de la Presidenta del Senado dando conocimiento del acuerdo de la Mesa de esta Cámara en el sentido de darse por personada en el presente procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos de lo previsto en el art. 88.1 LOTC.

24. Por providencia de 19 de julio de 2005 el Pleno del Tribunal acordó, en virtud de lo dispuesto en el art. 83 LOTC, dar a las partes personadas en los anteriores recursos de inconstitucionalidad (los registrados con los núms. 5014, 5053, 5056 y 5061, todos ellos del año 2000) un plazo de diez días para presentar alegaciones en relación con su posible acumulación. Tras recibir la opinión favorable a dicha acumulación por parte del Abogado del Estado, la Letrada de la Generalidad de Cataluña, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón representante del Gobierno autonómico, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y la Letrada del Servicio Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó por Auto de 27 de septiembre de 2005 acumular los recursos de inconstitucionalidad números 5053-2000, 5056-2000 y 5061-2000 al registrado con el número 5014-2000.

25. Mediante Acuerdo de la Presidenta del Tribunal de 16 de septiembre de 2005 se designó al Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas Ponente del recurso 5014-2000 en sustitución del Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez.

26. Por providencia de fecha de 13 de diciembre de 2005, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 de diciembre siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los cuatro recursos de inconstitucionalidad acumulados en el presente proceso, interpuestos por los Consejos de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, del Principado de Asturias, de Aragón y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tienen por objeto diversos preceptos del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, relativos todos ellos a determinados aspectos del régimen jurídico de las inspecciones técnicas de vehículos (en adelante, ITV) y, sobre todo, al título administrativo que permite la participación de los particulares en la prestación de este servicio. Aunque los preceptos concretamente impugnados y los vicios de inconstitucionalidad aducidos no son absolutamente coincidentes en todos los recursos, su estrecha conexión permite resolverlos conjuntamente, sin perjuicio de que en determinados momentos sea preciso referirse específicamente a algunos de los recursos aquí acumulados.

Como se ha expuesto pormenorizadamente en los antecedentes de esta resolución, las normas del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones impugnadas en el

presente proceso son las contenidas en los arts. 7 y 8, y en las disposiciones transitoria y final segunda. En el caso del art. 7 cabe destacar que los Gobiernos autonómicos de Cataluña y Aragón limitan su impugnación a su segundo apartado, que es el que está en el origen de todas las quejas de carácter competencial formuladas en los diversos recursos. Por su parte el art. 8 es objeto de impugnación en todos los recursos excepto en el planteado por el Gobierno catalán, aunque su cuestionamiento se produce al hilo de la pretendida ausencia del supuesto de hecho habilitante para aprobar el nuevo régimen de la ITV a través de la figura del Decreto-ley. A su vez la impugnación de la disposición transitoria por parte de todos los Gobiernos autonómicos está íntimamente ligada a la impugnación del art. 7, aunque en el caso de los recursos planteados por los Consejos de Gobierno de Aragón y de Cataluña también sirve para cuestionar las normas recurridas desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE. Finalmente la impugnación de la disposición final segunda, que sólo se produce por parte de los Gobiernos de Cataluña y de Castilla-La Mancha, tiene un carácter básicamente formal, puesto que dicha disposición se limita a hacer referencia a los títulos competenciales que supuestamente dan cobertura competencial al Decreto-ley impugnado. En cualquier caso las diferencias entre los recursos aquí acumulados no impiden llevar a cabo un análisis conjunto de los preceptos que se acaban de señalar, articulado en torno a los motivos de inconstitucionalidad aducidos por los recurrentes y que han sido objeto de debate procesal.

Tres son los vicios de inconstitucionalidad que, en términos generales, se atribuyen a los diversos preceptos impugnados: la vulneración del art. 86.1 CE por no concurrir el supuesto de hecho habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» y, en opinión del Gobierno aragonés, por afectarse al «régimen de las Comunidades Autónomas»; la extralimitación competencial por parte del Estado y la consiguiente invasión de las competencias autonómicas en materia de industria, seguridad industrial y autoorganización administrativa (art. 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 10.1.31 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, arts. 35.1.34, 35.1.1 y 35.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y art. 31.1.26 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha); y, tal y como aducen los Gobiernos de Cataluña y de Aragón, la vulneración del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE. Aunque estas tres cuestiones están estrechamente relacionadas entre sí, su análisis debe ser abordado de forma sucesiva, comenzando por los problemas relacionados con el régimen constitucional del Decreto-ley, para, a continuación, abordar las cuestiones relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas recurrentes y, finalmente, la posible vulneración del principio de seguridad jurídica.

2. Antes, sin embargo, de proceder a analizar por este orden las cuestiones señaladas, es preciso pronunciarse respecto al impacto que sobre el presente proceso haya podido tener el Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los requisitos técnicos que deben cumplir las estaciones de inspección técnica de vehículos a fin de ser autorizadas para realizar esa actividad. Como se ha señalado en los antecedentes, uno de los preceptos del Real Decreto-ley 7/2000 impugnados por los Gobiernos aragonés y asturiano (concretamente, el art. 8) tiene por objeto, tal y como señala su rúbrica, la «modificación del Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre, sobre normas básicas de instalación y funcionamiento de las Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos». Este artículo modifica parcialmente dos preceptos del Real Decreto 1987/1985 relativos a las incompatibilidades que afectan a las empresas que prestan los servicios de ITV y a las tarifas de las inspecciones. En la medida, sin

embargo, en que esta reforma no implica una congelación del rango de ambos preceptos, sino que, como señala el apartado tercero del art. 8 del Real Decreto-ley impugnado, «reglamentariamente se podrá modificar lo dispuesto en el presente artículo», su contenido material podía ser modificado, como así ha ocurrido, a través de un Real Decreto posterior. El hecho que el Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, haya derogado formalmente los artículos del Real Decreto 1987/1985 reformados por el art. 8 del Real Decreto-ley 7/2000 ahora impugnado no implica, sin embargo, una desaparición parcial del objeto del presente recurso. Por un lado, porque como hemos recordado recientemente (SSTC 155/2005, de 9 de junio, FJ 2, y 189/2005, de 7 de julio, FJ 2) la derogación de las normas contenidas en esta fuente del Derecho no incide en el control de los vicios de validez que afectan al momento de su aprobación, con lo cual subsiste el interés constitucional de ajustar el uso de esta fuente del Derecho a las exigencias del art. 86.1 CE. Por otro, porque la naturaleza competencial de gran parte del presente recurso de inconstitucionalidad impide hablar, según reiterada jurisprudencia constitucional (entre otras muchas, SSTC 182/1988, de 13 de octubre, FJ 1; 87/1993, de 11 de marzo, FJ 2; y 33/2005, de 17 de febrero, FJ 2), de una desaparición sobrevinida del objeto. Y, finalmente, y por lo que respecta a la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica, porque debe tenerse en cuenta que el Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, no ha implicado ningún cambio material respecto a la reforma operada por el Real Decreto-ley ahora impugnado.

3. Entrando ya en el fondo de la cuestión y en aras de una mejor comprensión del caso, procede analizar, en primer lugar, los preceptos concretamente impugnados, así como su impacto en el régimen jurídico de la ITV. Como se ha señalado anteriormente, cuatro son los preceptos del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes del sector de las telecomunicaciones recurridos en el presente proceso: se trata, concretamente, del art. 7 (sobre todo, de su apartado segundo), de la disposición transitoria, del art. 8 (todos ellos integrados en el capítulo II de dicha norma, dedicado a la ITV), y de la disposición final segunda.

Aunque los Gobiernos del Principado de Asturias y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha impugnan el artículo 7 en su totalidad, el debate procesal que ha precedido a la presente resolución se ha centrado exclusivamente en su apartado segundo. Después de establecer, en el apartado primero, que las inspecciones técnicas de vehículos se realizan en estaciones de ITV, y antes de referirse, en el apartado tercero, al régimen sancionador aplicable a las instalaciones que incumplan las condiciones técnicas establecidas normativamente, el apartado segundo de este precepto dispone lo siguiente: «La ejecución material de las inspecciones podrá efectuarse por las Comunidades Autónomas o Administración competente directamente o a través de sociedades de economía mixta en cuyo capital participen, o por particulares. Salvo en el caso en que la ejecución se lleve a cabo directamente por las Comunidades Autónomas o Administración competente, será requisito imprescindible para acceder a la actividad de inspección de vehículos la obtención previa de una autorización, cuyo otorgamiento corresponderá a las Comunidades Autónomas o Administración competente. La autorización deberá otorgarse siempre que el titular acredite que la instalación en la que proyecta realizar los servicios de inspección cumple los requisitos técnicos que a tal efecto se determinen reglamentariamente en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley». La novedad más importante de este precepto, y la que centra las quejas competenciales de los recurrentes, es la sustitución del sistema de concesión administrativa (previsto hasta el momento en el art.

2.1 del Real Decreto 1987/1985) por el de autorización administrativa reglada como técnica jurídica que posibilita la prestación del servicio de ITV por parte de los particulares.

Por su parte la disposición transitoria del Real Decreto-ley impugnado, que, a través de una técnica legislativa peculiar, se intercala entre los arts. 7 y 8, tiene por objeto el «régimen de las concesiones y autorizaciones de prestación de servicios de Inspección Técnica de Vehículos subsistentes en el momento de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley». Concretamente, dispone: «Las concesiones otorgadas conforme al Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre, y las autorizaciones concedidas conforme al Real Decreto 3273/1981, de 30 de octubre, subsistentes en el momento de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley, seguirán habilitando a sus titulares para realizar los servicios de inspección de vehículos sin que sea preceptiva en estos casos la autorización previa a la que se refiere el artículo 7 del presente Real Decreto-ley. No obstante, en ambos casos, las Estaciones estarán obligadas a cumplir los requisitos técnicos exigibles con carácter general a todo tipo de instalaciones siéndoles de aplicación el régimen sancionador previsto en dicho precepto». A través de este régimen transitorio se pretende, por lo tanto, mantener la vigencia de las concesiones y autorizaciones otorgadas al amparo de la normativa anterior que continúen vigentes, al tiempo que se obliga a estas estaciones de ITV a cumplir los requisitos técnicos que, con carácter general, deban satisfacer las nuevas instalaciones para poder ser autorizadas.

El art. 8 del Real Decreto-ley impugnado se limita, como ya se ha señalado en el anterior fundamento jurídico, a modificar parcialmente dos preceptos del Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre, sobre normas básicas de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos. Su literalidad concreta es la siguiente: «1. Se suprime la referencia que se contiene en el artículo 3 respecto a los talleres de reparación. 2. Se modifica el artículo 13 que queda redactado del siguiente modo: "Las tarifas máximas de inspección y su actualización periódica serán establecidas por las Comunidades Autónomas". 3. Reglamentariamente se podrá modificar lo dispuesto en el presente artículo». De este modo se posibilita que los socios o directivos de las empresas que llevan a cabo servicios de ITV, así como el personal de las mismas, puedan tener participación en talleres de reparación (poniendo así fin a una limitación vigente desde la entrada en vigor del Real Decreto 1987/1985), y se reemplaza el sistema de tarifas fijas por uno de tarifas máximas. Como se ha indicado anteriormente, ambos extremos no han sido materialmente modificados con la entrada en vigor del Real Decreto 833/2003, de 27 de junio.

Finalmente la disposición final segunda, impugnada únicamente por los Gobiernos de la Generalidad de Cataluña y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se limita a señalar que «[L]as disposiciones del presente Real Decreto-ley tienen el carácter de disposiciones de aplicación general dictadas al amparo del artículo 149.1.13 y 21 de la Constitución». Aunque referida al Decreto-ley en su totalidad se trata, pues, de la norma que pretenda dar cobertura competencial a sus diversos preceptos.

Como reconoce su propio preámbulo, las reformas en el régimen jurídico de la prestación de servicios de ITV introducidas por el Real Decreto-ley 7/2000 tienen como objetivo principal la liberalización de esta actividad. Aunque algunos de los recurrentes cuestionan el carácter liberalizador de la reforma, mediante la sustitución del régimen concesional por el de la autorización administrativa reglada, la disminución de las incompatibilidades y el aumento de la competencia como consecuencia de un sistema de tarifas máximas, el propósito del Gobierno es liberalizar esta actividad, aumentar el número de presta-

dores de servicios de ITV y la competitividad entre los mismos y, en definitiva, mejorar y abaratar su coste desde la perspectiva de los consumidores y usuarios. Como es lógico las reformas introducidas a través del Real Decreto-ley ahora impugnado no alcanzan a todos los extremos de la ITV ni de su régimen jurídico. Así por ejemplo, cabe destacar que la norma impugnada no tiene ninguna repercusión en la regulación y en el contenido de la propia ITV, que tradicionalmente ha estado contenida en normas reglamentarias estatales (concretamente, en el Real Decreto 2344/1985, de 20 de noviembre, y en el actualmente vigente Real Decreto 2042/1994, de 14 de octubre).

4. El primer motivo de inconstitucionalidad alegado por los Gobiernos autonómicos recurrentes que debe ser analizado es el relativo a la ausencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE) para aprobar las reformas del régimen jurídico de la ITV a través del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones. Como hemos señalado en ocasiones anteriores (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 2), en la medida en que esta pretensión impugnatoria incide directamente sobre la validez de las normas impugnadas, su examen debe ser prioritario en el orden lógico de nuestro enjuiciamiento, pues, en caso de ser estimada, resultaría innecesario el análisis de las restantes alegaciones.

Tal y como se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes, los Letrados de las diversas Comunidades Autónomas recurrentes alegan que la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas relativas a la ITV no está suficientemente motivada en el preámbulo del Real Decreto-ley en que se insertan. En su opinión tampoco son suficientes, desde el punto de vista constitucional, las invocaciones genéricas a la liberalización económica contenidas en dicho preámbulo, por cuanto los preceptos relativos a la ITV no guardan ningún tipo de conexión con el sector de las telecomunicaciones, que es el aludido en la denominación oficial del Real Decreto-ley impugnado y respecto del cual no se pone en duda la concurrencia del supuesto de hecho habilitante. En este mismo sentido algunos de los Letrados recurrentes cuestionan el verdadero alcance liberalizador de las medidas impugnadas y desvinculan su contenido de cualquier obligación derivada del Derecho comunitario. A juicio de buena parte de los recurrentes una de las pruebas más evidentes de la imposibilidad de acudir a la figura del Real Decreto-ley para introducir las reformas en el régimen de la ITV que se han señalado también radica en que las mismas carecen de la inmediatez propia de las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad. Resultaría significativa, en este sentido, la remisión reglamentaria contenida en el art. 7.2 en relación con la determinación de los requisitos técnicos que deben cumplir las nuevas instalaciones de ITV para poder ser autorizadas, el lapso de tiempo que necesariamente debe transcurrir hasta que los órganos competentes estén en condiciones de conceder tales autorizaciones, así como el régimen transitorio previsto en la propia norma impugnada, que permite que subsistan las concesiones y autorizaciones vigentes en el momento de su entrada en vigor.

Al margen de estas consideraciones, comunes, en líneas generales, a todos los recursos, los Letrados de Cataluña y de Aragón también señalan que la existencia de un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad queda en entredicho por el hecho de que las normas hasta ahora vigentes estaban contenidas, como pone claramente de manifiesto el art. 8 del Real Decreto-ley, en normas reglamentarias, que, por definición, pueden ser modificadas en cualquier momento por el Gobierno de la Nación. Por su parte el Letrado de Castilla-La Mancha señala la imposibilidad de emplear el instrumento del

Decreto-ley para anticiparse a un eventual y en todo caso futuro incremento de la demanda de inspecciones técnicas de vehículos. Finalmente el Letrado del Gobierno aragonés también pone en duda que la urgencia de las medidas impugnadas esté justificada, teniendo en cuenta los efectos prácticos de las medidas liberalizadoras en el sector de la ITV, que, en su opinión, serán escasos, tanto desde el punto de vista de su repercusión en la economía nacional, como desde el punto de vista de los consumidores y usuarios. Todo ello, unido a la ausencia de un título competencial suficiente y al hecho de no haber informado al Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial sobre las medidas adoptadas, lleva a este Letrado a considerar que la utilización del Real Decreto-ley también resulta arbitraria y vulneradora del principio de confianza legítima.

Por su parte el Abogado del Estado sostiene, a grandes líneas, que el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad sí se ha cumplido, puesto que las medidas relativas a la ITV pretenden liberalizar de forma inmediata y en todo el territorio nacional un sector económico que, si bien no está relacionado con el de las telecomunicaciones, sí tiene una relevancia que no cabe menospreciar. Desde una perspectiva material se trata, en su opinión, de unas medidas adoptadas sobre todo en ejercicio de las competencias estatales relativas a la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), que tendrán unos efectos beneficiosos tanto para los prestadores de los servicios de ITV como para los consumidores y usuarios.

5. Como es lógico, la respuesta al debate procesal sobre la concurrencia del supuesto de hecho habilitante requerido por el art. 86.1 CE debe partir de la jurisprudencia constitucional recaída hasta la fecha en relación con este requisito. En la medida, sin embargo, en que esta doctrina se ha ido consolidando desde los primeros años de actividad de este Tribunal (SSTC 29/1982, de 31 de mayo; 6/1983, de 4 de febrero; y 111/1983, de 2 de diciembre) y ha sido ampliamente resumida en los pronunciamientos más recientes en que hemos analizado si se cumplía el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad (SSTC 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3), no es preciso volver a reproducirla aquí como paso previo a su aplicación al presente caso. A los efectos de ordenar su resolución cabe recordar, sin embargo, que este Tribunal ha insistido en que el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-leyes, en la necesidad de hacer una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean al caso, así como en la consideración del requisito de la existencia de una situación de urgencia que el Gobierno pretende afrontar a través del Decreto-ley, y de una «conexión de sentido» entre esta situación y las concretas medidas contenidas en el mismo.

Una de las peculiaridades más importantes del presente caso radica en que la vulneración del supuesto de hecho habilitante únicamente se atribuye a los concretos preceptos impugnados y no a las restantes normas del Real Decreto-ley 7/2000. Los Letrados recurrentes, no sólo no cuestionan, sino que en algunos casos incluso reconocen expresamente que respecto a estas normas sí se cumple el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad. El problema no estaría, por tanto, en las medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones que se integran en el capítulo I del Real Decreto-ley 7/2000 al que dan nombre, sino en los preceptos recurridos, que, excepto en el caso de la disposición final segunda, constituyen el objeto del capítulo II de esta norma y se refieren a una materia ajena a dicho sector –como también reconoce el Abogado del Estado–, como es la ITV. Como se desprende del preámbulo del Real Decreto-ley recurrido, el único

nexo de unión entre las medidas adoptadas en el sector de las telecomunicaciones y las referidas a la ITV radica en su finalidad liberalizadora. Al igual que en ocasiones anteriores (significativamente, en la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5) este hecho puede obligar a analizar las medidas impugnadas desde un punto de vista más global, puesto que las mismas pueden adquirir sentido desde esta perspectiva, y no aisladamente consideradas. Pero ello no significa que desde un punto de vista constitucional no sea exigible que el supuesto de hecho habilitante previsto en el art. 86.1 CE deba concurrir concretamente en relación con todas las medidas impugnadas, que con la excepción de la disposición final segunda constituyen una parte formal y materialmente diferenciada del Real Decreto-ley 7/2000.

6. Como se deriva de la jurisprudencia constitucional anteriormente citada relativa al supuesto de hecho habilitante de los Decretos-leyes, dos son los aspectos que tradicionalmente hemos analizado desde la perspectiva constitucional: la presencia de una concreta situación de urgencia que el Gobierno pretende afrontar a través de esta fuente del Derecho, y la existencia de una «conexión de sentido» entre las concretas medidas adoptadas y tal situación de urgencia. Aunque ambos aspectos están íntimamente ligados, su análisis por separado facilita desde un punto de vista dogmático la respuesta a las diversas consideraciones hechas por las partes. De ahí que debemos examinar, en primer lugar, la situación de necesidad que se pretende afrontar con el Decreto-ley y, con ella, su fundamentación y el problema de su carácter previsible o no, para, a continuación, abordar el estudio de las diversas cuestiones relativas a las medidas concretamente impugnadas y a su conexión de sentido con dicha situación de necesidad, lo cual nos permitirá, entre otras cuestiones, dar respuesta a las alegaciones de las partes respecto a la inmediatez, el rango reglamentario y la incidencia liberalizadora de dichas medidas.

Por lo que respecta a la situación de necesidad, este Tribunal ha señalado reiteradamente (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 3) la exigencia de que el Gobierno explicita de forma razonada los motivos que le impulsan a acudir a la figura del Decreto-ley para dar respuesta a una determinada situación. Ello no obstante los límites que han presidido el control de este requisito nos han llevado tradicionalmente a partir del propio preámbulo del Decreto-ley impugnado, del debate parlamentario de convalidación y de su propio expediente de elaboración para valorar conjuntamente los factores que han llevado al Gobierno a acudir a esta concreta fuente del Derecho (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4).

En este caso concreto tienen razón los Letrados autonómicos al poner de manifiesto las carencias del Real Decreto-ley 7/2000 al fundamentar la utilización de este instrumento normativo para introducir los mencionados cambios en el régimen jurídico de la ITV. Respecto a las concretas normas impugnadas, el preámbulo de dicha norma únicamente hace una breve referencia a que en su capítulo segundo «se recogen medidas dirigidas a liberalizar la actividad» de ITV. Por su parte, las referencias a la liberalización económica como «eje principal de la política económica desarrollada por el Gobierno», al «incremento de la demanda», a «la consecución de una oferta productiva flexible que se acomode a los cambios sin crear tensiones en la estabilidad de los precios», al «peso cualitativo y cuantitativo de los sectores afectados por las medidas contenidas en este Decreto-ley» y a su «impacto positivo y duradero» tanto en la vertiente de la producción como en la de los consumidores y usuarios», sin tener carácter excluyente, se dirigen sobre todo al capi-

tulo I, como se desprende de las alusiones del propio preámbulo a los «servicios intermedios de las telecomunicaciones», a «la mayor variedad y calidad de los productos ofrecidos por los [operadores]», al impulso del uso de internet, o a la sociedad de la información y a las nuevas tecnologías. Finalmente, la referencia a que «[E]n la adopción de estas medidas, que se integran en el conjunto más amplio de las que adopta el Gobierno, concurren, por la naturaleza y finalidad de las mismas, la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución» tampoco satisface la exigencia de una fundamentación explícita y razonada de los motivos que llevan al Gobierno a optar por el uso de esta fuente del Derecho para introducir los cambios en el régimen de la ITV.

Pero como se ha señalado con anterioridad, la jurisprudencia de este Tribunal ha abierto tradicionalmente las puertas a que estos déficit de motivación sean compensados con ocasión del trámite de convalidación del Decreto-ley previsto en el art. 86.2 CE. Pues bien, en el presente caso, y a la luz del consiguiente debate parlamentario (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VII Legislatura. Año 2000, núm. 20, Sesión plenaria núm. 19, celebrada el 29 de junio de 2000, págs. 884 a 894), cabe señalar que la Ministra de Ciencia y Tecnología hizo referencia, en su exposición inicial, no sólo al impulso de la liberalización y al incremento de la competencia en la economía española, sino también a otro factor concreto, referido a la ITV, que únicamente ha sido señalado por el representante del Gobierno de Castilla-La Mancha, pero que resulta relevante a nuestros efectos. Así, tal y como refleja el diario de sesiones anteriormente citado (pág. 886), la Ministra señaló que «[E]n cuanto a la inspección técnica de vehículos, la inclusión de sus actividades en el conjunto de medidas urgentes de liberalización del Gobierno obedece a que se ha apreciado un previsible cuello de botella que podría afectar a la seguridad y al desarrollo del parque automovilístico, habida cuenta de su tendencia al crecimiento. Se marca un plazo corto, de cuatro meses, para el desarrollo reglamentario necesario para su aplicación efectiva». Como se desprende, pues, de este pasaje, la situación de urgencia que llevó al Gobierno a aprobar las normas impugnadas a través de un Decreto-ley, no sólo estuvo motivada por la voluntad de liberalizar la prestación de la actividad de ITV, sino también por la previsión de posibles problemas de satisfacción de la demanda como consecuencia del crecimiento del parque automovilístico español.

Más allá de la existencia de unos motivos explícitos y concretos para que el Gobierno pueda hacer uso de la facultad prevista en el art. 86.1 CE la jurisprudencia de este Tribunal también ha venido exigiendo tradicionalmente (por todas, SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, y 189/2005, de 7 de julio, FJ 3) que los Reales Decretos-leyes deben hacer frente a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes». En el caso que nos ocupa y al margen ahora de consideraciones competenciales, no cabe duda de que la buena y eficaz prestación del servicio de ITV es susceptible de constituir una necesidad que, desde el punto de vista del Gobierno de la Nación, entra dentro de sus competencias y objetivos políticos. Mayores dudas, en cambio, plantea el carácter imprevisible de dicha situación de urgencia y la necesidad de hacer frente a la misma en un plazo más breve del que requeriría la tramitación urgente de una eventual reforma legislativa. Dos son las objeciones planteadas en este sentido por algunos de los Gobiernos autonómicos que intervienen en el presente proceso: el hecho de que dicho «cuello de botella» todavía no se ha

producido y resulta totalmente previsible acudiendo a las estadísticas oficiales sobre el parque automovilístico español, y el de que hasta la aprobación del Decreto-ley ahora recurrido las normas relativas a la ITV tenían rango reglamentario, haciendo por lo tanto innecesaria la aprobación de disposiciones legislativas provisionales y de eficacia inmediata como las contenidas en un Real Decreto-ley. En la medida en que se centra en las medidas adoptadas en el texto legal impugnado, esta última objeción debe ser abordada con ocasión del análisis del requisito de la «conexión de sentido» entre las normas concretamente impugnadas y la situación de urgencia que pretende afrontar el Gobierno a través del Real Decreto-ley. Pero, a primera vista, ni ésta ni la objeción relativa a la inexistencia real de un problema de satisfacción de la demanda de ITV pueden ser rechazadas de plano a la hora de cuestionar la existencia de una situación de urgencia como la que constitucionalmente requiere el uso de la potestad prevista en el art. 86 CE. Ahora bien, los límites que en todo momento han presidido la interpretación de este precepto por nuestra parte y que han hecho del nuestro un control externo que debe reconocer el peso que en la apreciación del supuesto de hecho habilitante de los Reales Decretos-leyes debe concederse al juicio puramente político (por todas, SSTC 29/1982, de 21 de mayo, FJ 3, y 189/2005, de 7 de julio, FJ 3) también deben presidir el análisis de dichas objeciones, en el sentido de rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una determinada situación únicamente en el caso que se trate de un uso abusivo o arbitrario de dicha facultad. El empleo de esta intensidad de control debe llevarnos necesariamente a rechazar por insuficientes las alegaciones del Letrado del Gobierno de Castilla-La Mancha cuestionando de forma genérica la existencia de un «cuello de botella» real en la prestación del servicio de ITV. No sólo porque no tiene en cuenta las demandas a corto plazo en el conjunto del Estado, sino sobre todo porque no permite calificar de abusiva o arbitraria la interpretación hecha por el Gobierno y por el Congreso de los Diputados sin que este Tribunal sustituya a las partes en la aportación de las pruebas y datos que permitan llegar a tal conclusión. Del mismo modo, como se verá a continuación, debe reconocerse un amplio margen a los criterios de oportunidad a la hora de decidir el rango de las normas que disciplinan una actividad en los supuestos en que no entra en juego ninguna reserva de ley.

7. Entrando ya en el análisis del segundo de los requisitos que tradicionalmente hemos analizado en relación con el supuesto de hecho habilitante de los Reales Decretos-leyes, esto es, la «conexión de sentido» entre las medidas concretamente impugnadas y la situación de urgencia que se pretende afrontar a través de su aprobación, son varias las consideraciones de los Letrados autonómicos que deben ser tenidas en cuenta. De forma destacada todos los recurrentes cuestionan abiertamente que las medidas impugnadas carecen de la inmediatez necesaria para hacer frente a una teórica situación de extraordinaria y urgente necesidad. Para fundamentar esta conclusión la mayor parte de los Letrados traen a colación el art. 7.2 del Real Decreto-ley impugnado, que, como se ha visto, condiciona el otorgamiento de nuevas autorizaciones a que las instalaciones de ITV cumplan los requisitos técnicos que se determinen reglamentariamente en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de dicho Decreto-ley. Si a ello se añade el lapso de tiempo que precisan las Comunidades Autónomas para regular el correspondiente procedimiento administrativo y para dar respuesta a las nuevas solicitudes, así como la existencia de un régimen jurídico transitorio que permite la vigencia de las autorizaciones y concesiones vigentes a la entrada en vigor de la reforma, no puede hablarse, en su opinión, de una respuesta inmediata a una necesidad concreta como

la que se pretendía abordar a través del presente Decreto-ley. De forma más genérica algunos de los recurrentes también cuestionan la incidencia real de las medidas impugnadas tanto en el sector de los prestadores de servicios de ITV como en la economía de los consumidores y usuarios. En el primer caso, se alude a su escasa incidencia cuantitativa y cualitativa en el conjunto de la economía nacional y se cuestiona su aplicación generalizada teniendo en cuenta las características del sector; y en el segundo se pone en duda que la pretendida liberalización del servicio se traduzca en una reducción de las tarifas por su prestación. Finalmente, y como ya se ha señalado, algunos recurrentes también aducen que las medidas relativas a la ITV no debían contenerse en una norma con rango de ley, sino en normas reglamentarias, como por otra parte pone gráficamente de manifiesto el art. 8 del Real Decreto-ley impugnado.

Agrupadas todas estas cuestiones en torno al requisito de la «conexión de sentido» o, como hemos señalado en alguna ocasión, la necesaria adecuación entre las concretas medidas impugnadas y la situación de urgencia que se desea afrontar con las mismas, debe empezar recordándose, una vez más, los límites que en este y en otros supuestos (v. gr., en el control de proporcionalidad de la ley) rodean el juicio de adecuación o idoneidad. Así, y en relación con el supuesto de hecho habilitante del Decreto-ley, hemos señalado (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4) que a este Tribunal no le corresponde discutir acerca de la «bondad técnica», la «oportunidad» o la «eficacia» de las medidas impugnadas, sino que debe limitarse a examinar la correspondencia entre las mismas y la situación que se trata de afrontar. De igual manera, como se indicó en la STC 23/1993, de 21 de enero (FJ 5), tampoco corresponde a este Tribunal valorar «el coste económico y social que conllevaría el inevitable retraso de las medidas» si se tramitasen de forma aislada como Ley. En la misma línea, en el presente caso no pueden ser estimadas las consideraciones de algunos de los Letrados autonómicos en relación con el impacto real de las medidas pretendidamente liberalizadoras impugnadas a través de los presentes recursos. Con independencia del carácter más o menos «aventurado», como señala el Abogado del Estado, de tales consideraciones, a este Tribunal no le compete pronunciarse sobre el mayor o menor éxito de las medidas liberalizadoras aprobadas a través de un Decreto-ley, sino sobre su adecuación para conseguir la finalidad perseguida con las mismas. Desde este punto de vista las medidas impugnadas no son patentemente inadecuadas para alcanzar las finalidades perseguidas por las mismas, esto es, para liberalizar la prestación de servicios de ITV y para hacer frente a los posibles problemas de satisfacción de la demanda que pueden plantearse en el futuro.

Mayores problemas plantean las consideraciones de algunos Letrados autonómicos en relación con la falta de inmediatez de dichas medidas y con la posibilidad de haberlas aprobado a través de Real Decreto en lugar de mediante la forma de Decreto-ley. Por lo que respecta a la primera cuestión, centrada sobre todo en la remisión reglamentaria contenida en el art. 7.2 en relación con las condiciones técnicas que deben cumplir las instalaciones de ITV para poder ser autorizadas, cabe recordar que lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional por contrario al art. 86.1 CE son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2.c), y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6), o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del Decreto-ley (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 6). Como se desprende de todos estos pronunciamientos, lo verdaderamente importante, desde el

punto de vista constitucional, es que el Decreto-ley produzca una innovación normativa efectiva, y no que el régimen jurídico introducido a través del mismo sea completo o definitivo (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 7). Pues bien, aplicando esta doctrina al presente caso, resulta evidente que la remisión reglamentaria contenida en el art. 7.2 no puede considerarse deslegalizadora, sino habilitadora de una regulación reglamentaria. Además, por su contenido (la determinación de los requisitos técnicos que necesariamente deben cumplir las instalaciones donde se desarrolla la ITV), constituye un claro ejemplo de complemento normativo indispensable entre una norma con rango de ley y un reglamento. También hay que tener en cuenta que la propia habilitación reglamentaria está temporalmente limitada a cuatro meses, sin que el incumplimiento de este plazo por parte del Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, pueda tener efectos en este proceso. En definitiva, dado que lo que realmente impide el art. 86.1 CE es que las medidas introducidas a través de un Real Decreto-ley carezcan de cualquier tipo de efecto innovador en la situación de necesidad que se pretende afrontar, no puede compartirse el argumento de los Letrados autonómicos en relación con el segundo apartado del art. 7.Y es que no cabe duda de que la decisión de liberalizar la prestación del servicio de ITV en todo el territorio nacional a través de un sistema de autorización reglada tuvo efectos prácticos y jurídicos inmediatos (sobre todo respecto a los agentes económicos implicados), tal y como se desprende de la inmediata entrada en vigor del Real Decreto-ley (disposición final tercera) y de la previsión de un régimen jurídico transitorio referido únicamente a las concesiones y autorizaciones vigentes. Contrariamente a lo aducido por determinados Letrados autonómicos, la regulación de este régimen en la disposición transitoria del Real Decreto-ley no puede considerarse una prueba de la ausencia de efectos inmediatos de la reforma, toda vez que, como se verá más adelante, dicho régimen contempla expresamente la obligación de las estaciones de ITV afectadas por el mismo de cumplir los requisitos técnicos exigibles a las nuevas estaciones, así como la aplicación del régimen sancionador previsto en el propio Decreto-ley.

Por lo que se refiere a la posibilidad de haber utilizado la figura del Real Decreto para llevar a cabo las reformas en el régimen jurídico de la ITV contenidas en el Real Decreto-ley impugnado, y el carácter consiguientemente injustificado del recurso a esta segunda fuente del Derecho, lo primero que debe señalarse es que se trata de una cuestión que no se encuentra muy desarrollada en las alegaciones de las Comunidades Autónomas recurrentes. Aunque a primera vista tal posibilidad puede constituir un indicio de la inexistencia de un supuesto de extraordinaria y urgente de necesidad, desde una perspectiva constitucional debe partirse, como hemos reconocido en otras ocasiones, de que nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21.b; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9). Aunque en la mayoría de supuestos nos hemos referido a leyes formales, esta doctrina también nos ha llevado en el pasado a aceptar la posibilidad de que los decretos-leyes eleven y congelen el rango normativo de materias que anteriormente estaban deslegalizadas (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2).

A la luz de estos precedentes y de los concretos preceptos impugnados, no cabe más que rechazar las alegaciones de los Letrados autonómicos en relación con la cuestión aquí analizada. Así, la modificación del título administrativo necesario para que los particulares presten el servicio de ITV contenida en el art. 7.2 del Decreto-ley es evidente que deroga desde un punto de vista material el art. 2.1 del Real Decreto 1987/1985 y conlleva la congela-

ción de rango de la nueva regulación. Ello no implica, sin embargo, ninguna infracción constitucional por la ya mencionada ausencia de una reserva de reglamento. Pero además, en este caso también debe tenerse presente que el art. 7.3 del Real Decreto-ley tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de las condiciones que deben reunir las instalaciones autorizadas para prestar el servicio de ITV, aspecto éste que, en aplicación del principio de legalidad sancionadora, sí debía realizarse necesariamente a través de una norma con rango de ley. Pues bien, ante esta situación, cabe reconocer que por razones de conexión sistemática y oportunidad el Gobierno podía optar por incluir en el presente Decreto-ley normas relativas a la ITV que en principio no debían contenerse necesariamente en una norma con rango de ley.

Lo mismo cabe decir de la disposición transitoria impugnada, cuyo contenido tampoco precisa un soporte de rango legal, aunque su inclusión en un Decreto-ley por motivos de sistemática tampoco resulta censurable. En el caso del art. 8, cabe tener en cuenta, en cambio, que se modifican material y también formalmente determinados incisos de los arts. 3 y 13 del Real Decreto 1987/1985. Pero a diferencia de los dos preceptos anteriores, en este caso no se produce una congelación del rango, puesto que el propio art. 8.3 del Real Decreto-ley vuelve a deslegalizar inmediatamente la materia al prever que «Reglamentariamente se podrá modificar lo dispuesto en el presente artículo». En este supuesto, pues, la legitimidad constitucional de este proceder no puede justificarse a partir de la ausencia de un principio de reserva reglamentaria, sino que únicamente pueden esgrimirse los motivos de oportunidad que se acaban de señalar. En la medida, sin embargo, en que desde un punto de vista constitucional no resulta censurable que se aproveche la aprobación de un decreto-ley de carácter liberalizador para reformar aspectos reglamentarios que teóricamente tienen esta misma intención, también en este caso procede rechazar este posible motivo de inconstitucionalidad.

La posibilidad, señalada por alguno de los Letrados recurrentes, de que este proceder vulnera los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, sobre todo teniendo en cuenta los efectos prácticos de la reforma, la falta de invocación de un título competencial adecuado, y el procedimiento seguido para aprobarla, será analizada más adelante, en la medida en que afecta al art. 9.3 y no al art. 86.1 CE.

8. Rechazada la vulneración del art. 86.1 CE respecto a la concurrencia del supuesto de hecho habilitante en el caso de las normas relativas a la ITV, procede analizar ahora la pretensión también del Gobierno aragonés en el sentido de declarar vulnerado este mismo precepto porque las normas impugnadas afectan al «régimen de las Comunidades Autónomas». Este motivo de inconstitucionalidad, que apenas es desarrollado por el Letrado autonómico por cuanto está estrechamente relacionado con los problemas competenciales que, en su opinión, suscitan las normas impugnadas, debe rechazarse en aplicación de la doctrina constante de este Tribunal relativa al alcance de este límite material de los Decretos-leyes (por todas, SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2.b, y 23/1993, de 21 de enero, FJ 2). En efecto, en la medida en que la no afectación del régimen de las Comunidades Autónomas debe ser interpretada «en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen jurídico-constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución», y que de este régimen constitucional forman parte los Estatutos de Autonomía, pero también otras leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de la constitucionalidad, es evidente que en el presente caso no se ha producido una vulneración del art. 86.1 CE desde esta perspectiva. Aunque el hecho de si el Gobierno de la

Nación ha actuado en ejercicio de competencias reservadas al Estado será objeto de análisis en el siguiente fundamento jurídico, las normas ahora impugnadas no delimitan directa y positivamente las competencias autonómicas, sino que simplemente pueden incidir en las mismas. Como hemos señalado en otras ocasiones (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 2), otra interpretación de este límite material vaciaría «prácticamente de contenido los ámbitos de regulación sobre los que el Decreto-ley puede proyectarse, puesto que es muy difícil encontrar un objeto normativo en el que no incida de uno u otro modo alguna competencia autonómica».

9. Siguiendo el orden de análisis avanzado al final del fundamento jurídico 1, el segundo gran motivo de inconstitucionalidad esgrimido para impugnar los preceptos del Real Decreto-ley 7/2000 relativos a la ITV es de tipo estrictamente competencial. Consideran los Gobiernos autonómicos recurrentes que dichos preceptos vulneran sus competencias exclusivas en materia de industria y, concretamente, de seguridad industrial reconocidas por sus Estatutos de Autonomía (arts. 12.1.2 EAC, 10.1.31 EAAst, 35.1.34 EAAr y 36.1.26 EACM), en la medida en que inciden en la ordenación de una función ejecutiva como la prestación del servicio de ITV. Por su parte, el Gobierno aragonés también aduce que los preceptos impugnados vulneran sus potestades de autoorganización derivadas de los arts. 35.1.1 y 35.2 EAAr, así como otras competencias conexas relativas a la defensa de los consumidores y usuarios (art. 35.1.19 EAAr) y a la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad (art. 35.1.24 EAAr).

Como se ha señalado con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, el desarrollo argumental de esta pretensión es doble. Por un lado, y desde un punto de vista positivo, se considera que las normas recurridas se integran materialmente en el título de industria y, concretamente de seguridad industrial, puesto que no inciden en los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos a motor, sino en la actividad de verificación de dichos requisitos. El carácter típicamente ejecutivo de esta actividad es aducido por los Letrados autonómicos para encuadrarla en este título competencial y para descartar que entren en juego los límites que las propias normas estatutarias reconocen en relación con esta competencia teóricamente exclusiva. En segundo lugar, y en sentido negativo, se alega que el Estado carece de un título competencial suficiente para dar cobertura a los preceptos impugnados, puesto que las normas impugnadas no inciden en la seguridad del tráfico (art. 149.1.21 CE) ni en la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE). El Abogado del Estado, en cambio, defiende la adecuación competencial de las normas impugnadas precisamente a partir de los arts. 149.1.13 CE y 149.1.21 CE. El título relativo a la ordenación general de la economía entraría en juego, en su opinión, en la medida en que las normas impugnadas pretenden liberalizar de forma inmediata y en todo el territorio nacional una actividad económica cuya trascendencia no debe despreciarse. A su vez, el título relativo al tráfico y a la circulación de vehículos de motor (art. 149.1.21 CE) también daría cobertura competencial a las medidas impugnadas, por cuanto la regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección de la seguridad vial también engloba la de los requisitos que deben cumplir las personas físicas y jurídicas que intervienen en la salvaguarda de dicha seguridad.

10. Como suele ser habitual en las disputas de carácter competencial, su resolución debe partir necesariamente del contenido y alcance de los concretos preceptos impugnados, así como de la jurisprudencia constitucional recaída hasta el momento sobre la materia en cuestión. Por lo que respecta a lo primero, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto-ley impugnado no explicita los títulos

competenciales que concretamente dan cobertura a las normas relativas a la ITV. Pero como se ha señalado anteriormente, su disposición final segunda, que también ha sido impugnada por algunos de los recurrentes, dispone, refiriéndose a sus dos capítulos, que las «disposiciones del presente Real Decreto-ley tienen el carácter de disposiciones de aplicación general dictadas al amparo del artículo 149.1.13 y 21 de la Constitución». Más allá de este dato, que lógicamente no es vinculante para este Tribunal, y pasando al análisis de los concretos preceptos impugnados (que ya han sido reproducidos íntegramente en el fundamento jurídico 3), cabe recordar que el art. 7.2 regula las diversas modalidades de ejecución material de la ITV, modificando sobre todo el título administrativo que permite la participación de los particulares en la prestación de este servicio. Por su parte, la disposición transitoria recurrida regula, como su propio nombre indica, el régimen transitorio aplicable a las concesiones y autorizaciones administrativas anteriores que continúan vigentes al entrar en vigor este cambio de régimen. A su vez, el art. 8 se limita a reformar aspectos reglamentarios de las ITV: concretamente, aspectos relativos al régimen de incompatibilidades y a las tarifas que deben abonarse por su prestación. Y finalmente, la disposición final segunda es la que pretende dar cobertura competencial, en lo que aquí interesa, a las normas impugnadas. Desde un punto de vista competencial, en todos los casos se trata, pues, de aspectos que afectan a la regulación del servicio de ITV y no a su mera prestación o ejecución material, que el propio Real Decreto-ley recurrido atribuye expresamente a las Comunidades Autónomas (art. 7.2).

Por lo que respecta a la jurisprudencia constitucional cabe recordar, como se ha puesto de manifiesto en el debate procesal que ha precedido a esta resolución, que este Tribunal ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores respecto a la dimensión competencial de materias relacionadas con vehículos de transporte (SSTC 59/1985, de 6 de mayo; 181/1992, de 16 de noviembre; 203/1992, de 26 de noviembre; 14/1994, de 20 de enero; 118/1996, de 27 de junio; y 183/1996, de 14 de noviembre). En todos estos pronunciamientos hemos reconocido que en este ámbito concurren dos títulos competenciales distintos: el relativo al tráfico y a la circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE), y el relativo a la seguridad industrial, materia ésta que estatutariamente se atribuye a las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a la delimitación de ambos títulos la jurisprudencia constitucional ha ido desarrollando un cuerpo doctrinal del que, como se ha encargado de recordar la STC 183/1996, de 14 de noviembre (FJ 2), «resulta una clara diferenciación entre la competencia para determinar los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes, que pertenece a la materia de tráfico, competencia exclusiva del Estado. y la actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de aquellos requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal para la homologación de determinados productos industriales destinados al transporte, que pertenece a la materia de industria y, por lo tanto, corresponde a las Comunidades Autónomas en la medida en que esté contemplada tal competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía».

En aplicación de esta doctrina hemos considerado integrados en el título relativo al tráfico y a la circulación de vehículos a motor, no sólo lo que el FJ 2 de la STC 203/1992, de 26 de noviembre, ha calificado como su «núcleo fundamental» (esto es, «las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación por las vías públicas de vehículos, peatones y animales»), sino también aquellas otras «actividades conexas» que, «por razones de finalidad con las primeras, tienden a garantizar de forma directa e inmediata la seguridad vial». Este sería el caso, como reconoce a continuación esta

misma Sentencia, «de las actuaciones relativas al establecimiento de las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos al objeto de garantizar la seguridad del tráfico y de los requisitos técnicos que deben incorporar para proteger a los usuarios de los diversos transportes». En este sentido, a partir de su relación con lo que la STC 181/1992, de 16 de noviembre, ha denominado «seguridad vial activa y pasiva» (FJ 3), hemos considerado integrados dentro del art. 149.1.21 CE la regulación del tacógrafo (SSTC 59/1985, de 6 de mayo, y 118/1996, de 27 de junio, FJ 67), así como la de las puertas automáticas, ventanas, seguridad de los asientos y pantallas de protección en vehículos de transporte escolar (STC 181/1992, de 16 de noviembre, FJ 4). Paralelamente, sin embargo, también hemos advertido (STC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2) que las conexiones finalistas que han llevado a incluir en el ámbito del tráfico las actividades directamente relacionadas con la seguridad vial «no permiten incluir en este título cualquier medida que tenga una incidencia más o menos remota sobre la circulación». En términos generales, pues, ha sido la incidencia directa en la seguridad vial el criterio empleado para delimitar el alcance material del art. 149.1.21 CE más allá del ya mencionado núcleo fundamental de esta competencia. De forma complementaria, sin embargo, también hemos aludido desde un principio a la necesidad de que estas garantías de seguridad sean uniformes en todo el territorio nacional para poder considerarlas integradas en este título competencial (SSTC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 3; 181/1992, de 16 de noviembre, FJ 3; y 118/1996, de 27 de junio, FJ 67). Frente a esta interpretación del art. 149.1.21 CE, este Tribunal Constitucional ha considerado tradicionalmente, en cambio, que la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos, es decir, la ejecución material de las ITV, así como la verificación del cumplimiento de las homologaciones tipo (STC 14/1994, de 20 de enero, FJ 4.b), forman parte de las competencias autonómicas.

11. La aplicación de este cuerpo doctrinal a los diversos preceptos impugnados debe partir necesariamente de la constatación de que el Decreto-ley recurrido en ningún caso pone en duda que la ejecución material de las ITV corresponde a las Comunidades Autónomas, que, como reconoce expresamente la primera frase del apartado segundo del art. 7, pueden prestar dicho servicio directamente, a través de sociedades de economía mixta o de los particulares. Ninguno de los preceptos recurridos cuestiona este hecho ni atribuye a la Administración estatal actos de verificación de los requisitos técnicos exigidos a los vehículos para poder circular. De ahí que no pueda hacerse ningún reproche competencial, a pesar de haber sido formalmente impugnados por los Consejos de Gobierno de Asturias y de Castilla-La Mancha, a los párrafos primero y tercero del art. 7, que se limitan a regular el lugar de celebración de las inspecciones técnicas de vehículos y el régimen sancionador aplicable a las instalaciones de ITV que incumplan dichos requisitos técnicos. El carácter claramente normativo de ambos extremos (el ejercicio de la potestad sancionadora se atribuye, además, expresamente a las Comunidades Autónomas), y su conexión directa con la seguridad vial, tal y como ha sido interpretada por este Tribunal permiten ubicarlos competencialmente en el art. 149.1.21 CE y, con ello, rechazar sin más la pretensión de ambas Comunidades Autónomas.

Como han puesto de relieve los escritos de alegaciones, el núcleo de la disputa competencial entre las partes radica, en cambio, en el segundo apartado del art. 7 y, concretamente, en la imposición de la autorización administrativa reglada como título habilitador necesario para que los particulares puedan prestar el servicio de ITV, y en la remisión reglamentaria para determinar los requisitos técnicos necesarios que deben cumplir las instalaciones

de ITV para ser automáticamente autorizadas. Desde un punto de vista competencial ambas cuestiones deben ser analizadas de forma separada, puesto que los títulos competenciales en juego no son plenamente coincidentes.

12. Por lo que respecta a la primera cuestión debe rechazarse que la competencia relativa al tráfico y a la circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE) faculte al Estado para determinar, con carácter vinculante, la figura administrativa que permite que los particulares presten el servicio de ITV, toda vez que, como acertadamente señalan los recurrentes, su solvencia técnica y económica en nada depende de dicho título, sino del cumplimiento de los requisitos que a tales efectos determine el Estado. En efecto, aunque el Abogado del Estado tiene razón al recordar que la jurisprudencia de este Tribunal nos ha llevado a reconocer la capacidad del Estado para regular los requisitos técnicos que tienen una incidencia directa e inmediata en la seguridad vial, resulta a todas luces excesivo intentar vincular el título administrativo que permite la participación de los particulares en la prestación del servicio de ITV con la garantía de dicha seguridad.

Descartada la posibilidad que el art. 149.1.21 CE dé cobertura competencial a esta regulación, el debate procesal debe circunscribirse, como han puesto de manifiesto las partes, al conflicto entre la competencia estatal relativa a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y las competencias autonómicas relativas a industria y a seguridad industrial que se encuentran reconocidas en las normas estatutarias citadas anteriormente.

A diferencia de lo sucedido en supuestos anteriores (SSTC 313/1994, de 4 de noviembre, FJ 6, y 16/1996, de 1 de febrero, FJ 2.E.i), en el presente caso no es posible descartar a primera vista la incidencia del art. 149.1.13 CE a partir del carácter típicamente ejecutivo de los actos de normalización y homologación de productos industriales analizados en dichas Sentencias, puesto que el carácter normativo de la medida ahora impugnada está fuera de toda duda. Este hecho, sin embargo, tampoco puede llevarnos a rechazar de entrada la posible afectación de otras competencias estatales y sobre todo autonómicas, teniendo en cuenta la necesidad de interpretar restrictivamente el anterior título horizontal (SSTC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1; 112/1995, de 6 de julio, FJ 4; y 45/2001, de 15 de febrero, FJ 8), y que tradicionalmente hemos señalado, como se ha recordado anteriormente, que en el ámbito de las ITV concurren al menos las competencias estatales relativas al tráfico y a la circulación de vehículos a motor y las competencias autonómicas relativas a la seguridad industrial.

En el caso que nos ocupa, y ciñéndonos ahora a la primera frase del art. 7.2, tiene razón el Abogado del Estado al señalar que el título competencial que le da cobertura es el relativo a las bases de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). El determinar en los mismos términos que la regulación existente anteriormente (art. 2.1 del Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre) que el servicio de ITV puede ser prestado por la propia Administración competente, por sociedades de economía mixta o por los particulares constituye, en efecto, una norma de ordenación de una actividad económica concreta dictada en ejercicio de dicho título competencial. El que esta norma no se proyecte sobre el conjunto de la economía sino sobre un sector económico concreto no constituye un obstáculo para ello, tal y como hemos reconocido en múltiples ocasiones (por todas, STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 4, y 77/2004, de 29 de abril, FJ 3). Desde un punto de vista material el carácter genérico, directivo y finalista de esta previsión permite encuadrarla sin grandes esfuerzos argumentales en las bases de la planificación general de

la actividad económica que corresponde fijar al Estado. Y, desde una perspectiva formal, la tradicional aceptación de que los Decretos-leyes puedan contener normas básicas dictadas en ejercicio de dicha competencia (por todas, SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2; 177/1990, de 15 de noviembre, FJ 3; y 225/1993, de 8 de julio, FJ4), así como la mención expresa del art. 149.1.13 CE por parte de la disposición final segunda también permiten reconducir fácilmente la primera frase del art. 7.2 al art. 149.1.13 CE.

Este no es el caso, en cambio, de las restantes frases de este apartado. En efecto, la previsión de que la participación de los particulares en la prestación del servicio de ITV se produzca necesariamente a través de la técnica de la autorización administrativa reglada, de modo que las Comunidades Autónomas estén obligadas a conceder dicha autorización a todas las instalaciones que acrediten el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos reglamentariamente, no puede considerarse materialmente básica desde la perspectiva del art. 149.1.13 CE sin vaciar de contenido las competencias en materia de industria que los respectivos Estatutos de Autonomía atribuyen con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas recurrentes. Para llegar a esta conclusión hay que tener en cuenta, en primer lugar, que dicha previsión no constituye un aspecto básico de la ordenación de la actividad económica de prestación del servicio de ITV, como la que impone que este servicio pueda prestarse por las Administraciones competentes, por sociedades de economía mixta o por los particulares, puesto que carece del carácter genérico y, por lo tanto, susceptible de diversos desarrollos, de unas bases que, constitucionalmente, deben proyectarse sobre la planificación general de la actividad económica. Aunque este hecho no ha impedido que en no pocas ocasiones hayamos reconocido el carácter básico de medidas singulares, de naturaleza incluso ejecutiva, por su incidencia en el desarrollo de la economía, en los objetivos de política económica del Gobierno o en la consecución de los fines propuestos dentro de la ordenación de un determinado sector, en este caso no puede aceptarse que dicha competencia faculte al Estado a hacer depender la participación de los particulares en la prestación del servicio de ITV única y exclusivamente del cumplimiento de unos requisitos técnicos que las Comunidades Autónomas deben limitarse a verificar a través del otorgamiento de la correspondiente autorización administrativa.

El principal argumento aportado por el Abogado del Estado en sentido contrario es el de que con esta medida se pretende liberalizar en todo el territorio nacional una actividad económica que tiene una relevancia que no puede ser desdeñada, contribuyéndose con ello, y junto con las restantes medidas del Decreto-ley impugnado, a la consecución de un objetivo de política económica del Gobierno. Por su parte las Comunidades Autónomas recurrentes han puesto en duda el carácter efectivamente liberalizador de esta medida, así como el peso del sector de las ITV en la economía general para fundamentar el carácter pretendidamente desproporcionado de la invocación del art. 149.1.13 CE. Al igual que en la discrepancia sobre la existencia de un problema de satisfacción de la demanda de los servicios de ITV a la que se ha hecho alusión al analizar la concurrencia del supuesto de hecho habilitante del Real Decreto-ley impugnado, este Tribunal no puede pronunciarse sobre el impacto real de la medida impugnada cuando las partes no han aportado pruebas concretas para defender sus alegaciones genéricas al respecto. Pero, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la extraordinaria y urgente necesidad, requisito con una dimensión política que hemos reconocido desde un primer momento y respecto del cual tienen la oportunidad de pronunciarse los órganos a los que incumbe la dirección del Estado (por todas, SSTC 29/1982, de 21 de mayo, FJ 3, y 189/2005, de 7 de julio, FJ 3), lo cual nos obliga a

emplear un control que en ocasiones hemos calificado de externo, en el caso del art. 149.1.13 CE no es posible aceptar sin más las alegaciones del Abogado del Estado respecto a que se está ante el ejercicio de la competencia estatal de determinación de las bases de la planificación general de la actividad económica, sobre todo teniendo en cuenta la ya mencionada necesidad de interpretar restrictivamente este título competencial.

Frente a esta pretensión la segunda cuestión que debe tenerse en cuenta al analizar desde un punto de vista competencial la regulación que ahora nos ocupa es que las Comunidades Autónomas recurrentes tienen atribuidas competencias exclusivas en materia de industria, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, y la política monetaria del Estado», y «sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear» (arts. 12.1.2 EAC, 10.1.31 EAAst, 35.1.34 EAAr y 33.1.26 EACM). Descartado que el régimen jurídico que vincula la participación de los particulares en la prestación del servicio de ITV a un determinado título jurídico pueda conectarse con algunas de estas materias y, sobre todo, con la seguridad en el tráfico, es evidente que el único límite al ejercicio de las competencias autonómicas que puede ser relevante en este supuesto es el que deriva precisamente del art. 149.1.13 CE. En la medida, sin embargo, y tal y como se acaba de señalar, que este título competencial puede obligar a todas las Comunidades Autónomas a hacer posible la participación de los particulares en la prestación del servicio, pero no a imponer un régimen jurídico como el que se desprende de la parte del art. 7.2 ahora analizada, que no les deja ningún margen de maniobra para ejercer sus competencias, deben aceptarse, al menos en este punto, las pretensiones de las Comunidades Autónomas recurrentes.

Para ello debe recordarse, como hemos reconocido reiteradamente (por todas, SSTC 203/1992, de 26 de octubre, FJ 2; 243/1994, de 21 de julio, FJ 2; y 33/2005, de 17 de febrero, FJ 5), que la competencia autonómica en materia de industria faculta a sus titulares, no sólo a regular los procesos industriales o de fabricación, sino también a ordenar los sectores industriales, lo cual incluye, como es lógico, la utilización de potestades normativas. A su vez, y tal y como hemos señalado anteriormente, este Tribunal ha vinculado tradicionalmente las ITV con la materia de tráfico y circulación de vehículos, en la medida en que se afecte directamente a la seguridad vial, y con la materia de industria y, concretamente, seguridad industrial, por cuanto afecta a unos productos industriales como los vehículos a motor. Pues bien, puesto que la determinación del régimen jurídico que habilita a los particulares a prestar el servicio de ITV afecta directamente a la ordenación de este sector industrial, por cuanto puede predeterminar, como en el caso de la norma aquí analizada, que las Comunidades Autónomas estén obligadas a otorgar la correspondiente autorización administrativa sin poder tener en cuenta otros factores que consideren relevantes, tales como la distribución territorial de las instalaciones de ITV o la forma y condiciones de prestación del servicio, que no están directamente relacionados con la seguridad vial, debe concluirse que se trata de una competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes. Por todo ello procede declarar la inconstitucionalidad de la parte del art. 7.2 del Real Decreto-ley 7/2000 ahora analizada. Como se desprende, sin embargo, de las propias normas estatutarias que atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas en materia de industria, así como de la jurisprudencia reiterada de este Tribunal, esta constatación en nada impide que sea el Estado quien establezca con carácter general todos aquellos requisitos técnicos relativos a los vehículos inspeccio-

nados, las instalaciones de ITV y las empresas titulares de las mismas que afecten de modo directo e inmediato a la seguridad vial.

13. Esta última consideración no debe llevarnos a rechazar de plano las alegaciones de los Letrados de los Gobiernos asturiano, aragonés y catalán en relación con la remisión reglamentaria contenida al final del art. 7.2 y referida a la determinación de los requisitos técnicos que deben cumplir las instalaciones de ITV. Y es que, aun cuando es evidente que dichos requisitos están directamente relacionados con la seguridad vial y, por lo tanto, con la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.21 CE, este Tribunal ha reconocido en diversas ocasiones (SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 3, y 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 3) que ello no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias exclusivas en materia de industria puedan dictar disposiciones complementarias de las del Estado, «siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal». Esta concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que, como también hemos afirmado, puede ser ordenada por el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester establecer y que resulten constitucional y estatutariamente correctos, debe llevarnos a reconocer la posibilidad que las Comunidades Autónomas dicten normas complementarias que reúnan los requisitos que se acaban de señalar. En la medida, sin embargo, en que la literalidad de la remisión reglamentaria impugnada no cierra las puertas a esta interpretación, la anterior constatación no debe conducir a una declaración de inconstitucionalidad específica en relación con la misma.

14. Por lo que se refiere a la disposición transitoria del Real Decreto-ley 7/2000, recurrida por todos los Consejos de Gobierno que han sido parte del presente procedimiento, debe empezar reconociéndose que su contenido deja de tener en gran medida sentido, una vez atribuida a las Comunidades Autónomas la competencia para determinar el título jurídico que habilita a los particulares a participar en la prestación del servicio de ITV. Desde una perspectiva competencial, sin embargo, las previsiones contenidas en la misma no plantean ningún problema de constitucionalidad, puesto que se limitan a reconocer la subsistencia de las concesiones o autorizaciones vigentes en el momento de la entrada en vigor del Decreto-ley sin que sea preceptiva la autorización previa contemplada en su art. 7. Aunque la referencia a esta autorización resulta intrascendente a la luz de lo declarado en los anteriores fundamentos jurídicos, esta previsión no sólo no incide negativamente en las competencias autonómicas, sino que incluso reconoce el ejercicio que hasta el momento se ha hecho de las mismas. Por su parte, la previsión de que los requisitos técnicos y el régimen sancionador exigibles con carácter general a todo tipo de instalaciones de ITV también es aplicable a las estaciones amparadas en títulos anteriores tampoco suscita problemas competenciales, puesto que, como se ha visto anteriormente, es claramente reconducible a la competencia estatal de tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE) por su conexión directa e inmediata con la seguridad vial. Por todo ello, procede declarar la constitucionalidad de la citada disposición transitoria.

15. Entrando en el análisis competencial del art. 8 del Real Decreto-ley, lo primero que debe ser recordado es que este precepto lleva a cabo una reforma reglamentaria que afecta al régimen de incompatibilidades aplicable a los prestadores del servicio de ITV y al sistema de tarifas de inspección establecidas por las Comunidades Autónomas. En el primer caso, y a través de la supresión de un inciso del art. 3 del Real Decreto 1987/1985, de 24 de sep-

tiembre, por el que se establecen las normas básicas de instalación y funcionamiento de las estaciones de ITV, se suprime la prohibición de que los socios, directivos y el personal de las empresas de ITV puedan tener participación en talleres de reparación, mientras que en el segundo, y a través de una reforma también parcial del art. 13 de la misma norma reglamentaria, se introduce un sistema de tarifas máximas. Desde un punto de vista competencial nada puede objetarse a estas reformas, puesto que las mismas hallan cobertura en la competencia estatal relativa a las bases de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), por cuanto constituyen disposiciones normativas que pretenden ordenar una actividad económica como la prestación de servicios de ITV a través del régimen de incompatibilidades y las tarifas que se cobran por su prestación. Aunque, como reconoce el propio Abogado del Estado, la técnica empleada para llevar a cabo estas reformas (una norma contenida en un Decreto-ley que reforma directamente una norma reglamentaria, pero impide la congelación del rango mediante su simultánea deslegalización) no parece la más idónea, desde un punto de vista formal pueden darse por satisfechos los requisitos exigidos por este Tribunal a la normativa básica del Estado. La expresa invocación del art. 149.1.13 CE por parte de la disposición final segunda, el carácter técnico y complementario de ambas cuestiones, y su íntima conexión con aspectos de detalle de las ITV que afectan directamente a la seguridad vial y que, por tanto, se dictan al amparo del art. 149.1.21 CE, justifican, en efecto, que las mismas se contengan en una norma reglamentaria a pesar de su carácter básico. Desde un punto de vista material, en cambio, no cabe duda de que el precepto ahora analizado puede considerarse básico, puesto que deja a las Comunidades Autónomas suficiente margen de maniobra para ejercer su propias competencias: por un lado, y en el caso del régimen de incompatibilidades, porque, como prevé el propio art. 3 del Real Decreto 1987/1985 (reproducido por el art. 3 del Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, actualmente en vigor), el mismo no impide que las Comunidades Autónomas puedan establecer otro régimen de incompatibilidades complementario; y por otro, y en el caso de las tarifas, porque la introducción de un sistema de tarifas máximas no afecta en nada, como señala el Abogado del Estado, a la competencia autonómica para establecer dicho máximo. Por todo lo anterior procede desestimar la impugnación del art. 8 del Decreto-ley desde un punto de vista competencial.

16. La misma suerte debe correr la impugnación de la disposición final segunda por parte de los Consejos de Gobierno de la Generalidad de Cataluña y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Y es que la mera invocación de los títulos competenciales que pretenden dar cobertura al Real Decreto-ley impugnado no puede considerarse lesiva de ninguna competencia autonómica en la medida en que, como se ha visto, tanto el art. 149.1.13 como el 149.1.21 CE dan cobertura a algunos de los contenidos normativos del Real Decreto-ley impugnado, sobre todo, teniendo en cuenta que el mismo no se limita al régimen de la ITV.

17. Siguiendo el orden avanzado al final del primer fundamento jurídico, el último motivo de inconstitucionalidad que debe ser analizado es el aducido por los Consejos de Gobierno de Cataluña y, sobre todo, de Aragón en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Como ha quedado reflejado en los antecedentes, la pretendida vulneración de este principio constitucional está directamente relacionada con el uso de la técnica del Real Decreto-ley y, sobre todo, con el impacto y la supuesta incertidumbre de los cambios del régimen jurídico de la ITV en las concesiones y autorizaciones vigentes. Aunque se trata de vicios de inconstitucionalidad independientes,

la respuesta que hemos dado respecto al uso del Real Decreto-ley y a la dimensión competencial de los recursos aquí acumulados debe llevarnos a desestimar la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica, sobre todo teniendo en cuenta que, como hemos señalado reiteradamente (entre otras, SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11), ésta no puede erigirse en un valor absoluto.

Así, y contrariamente a lo señalado por la Letrada de la Generalidad de Cataluña, el hecho de reformar el régimen jurídico de la ITV a través de un Decreto-ley relativo a la liberalización de las telecomunicaciones difícilmente puede considerarse causante de una situación de confusión normativa lesiva del principio de seguridad jurídica, teniendo en cuenta el contenido habitualmente heterogéneo de los Decretos-leyes, los medios existentes en la actualidad para hallar el Derecho vigente en cada momento, y que dicha reforma se integra en un capítulo autónomo del Decreto-ley impugnado. A su vez la inmediatez de la reforma y la inexistencia de un debate público sobre su impacto tampoco pueden considerarse lesivas de tal principio, dado que ambos extremos son en gran medida consubstanciales a esta fuente del Derecho.

Igualmente deben rechazarse las alegaciones del Letrado del Gobierno de Aragón relativas a la pretendida vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima como consecuencia de las reformas operadas en el régimen jurídico de la ITV. Sin entrar a analizar la relevancia constitucional de este segundo principio, y una vez reconocida la competencia autonómica para determinar el título jurídico que habilita a los particulares a participar en la prestación de este servicio, deben considerarse decaídas las alegaciones relativas al impacto práctico y económico del art. 7.2 en los títulos administrativos vigentes en el momento de su entrada en vigor, a la insuficiente participación de la Comunidad Autónoma en la elaboración de las reformas, así como las referidas a las insuficiencias del régimen jurídico transitorio y a la consiguiente vulneración del principio de confianza legítima. El contenido de la disposición transitoria no sólo no plantea, como se ha señalado anteriormente, ningún problema desde un punto de vista competencial, sino que tampoco lo hace desde la perspectiva ahora analizada, toda vez que se limita a contemplar la subsistencia de las concesiones y autorizaciones vigentes, con la única salvedad de imponer la adaptación a los requisitos técnicos exigibles a las nuevas instalaciones de ITV. Esta obligación, derivada del ejercicio de las competencias estatales en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, resulta plenamente coherente con el carácter dinámico del Ordenamiento jurídico y no plantea ningún problema desde la perspectiva de un principio como el de seguridad jurídica, que, como hemos señalado reiteradamente (por todas, SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11), no puede dar lugar a la congelación o petrificación del Ordenamiento.

Finalmente también deben rechazarse las alegaciones de los Letrados autonómicos relativas a la incertidumbre y confusión normativa que pretendidamente provoca la remisión reglamentaria contenida al final del art. 7.2 en relación con la determinación de los requisitos técnicos que deben cumplir las instalaciones de ITV. Y es que en la medida en que, como se ha señalado en el fundamento jurídico decimocuarto, la competencia para determinar dichos requisitos corresponde al Estado sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de industria puedan dictar disposiciones complementarias que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal, no puede considerarse que la determinación del destinatario de dicha remisión o la posible contradicción con los requisitos vigentes planteen problemas desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad núms. 5014, 5053, 5056 y 5061-2000 interpuestos, respectivamente, por los Consejos de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, del Principado de Asturias, de Aragón y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación con el Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, y, en consecuencia, declarar:

a) Que el art. 7.2 del Real Decreto-ley vulnera las competencias autonómicas en materia de industria al imponer la autorización administrativa como título habilitante para que los particulares puedan participar en la prestación del servicio de ITV.

b) Que la remisión reglamentaria contenida en la última frase del art. 7.2 en relación con la determinación de los requisitos técnicos que deben cumplir las instalaciones de ITV debe entenderse dirigida a la Administración General del Estado, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de industria puedan dictar disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal.

2.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde a la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 5014-2000, 5053-2000, 5056-2000 y 5061-2000, al que se adhiere el Magistrado don Eugenio Gay Montalvo

En ejercicio de la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC, y con expresa manifestación de respeto hacia el parecer mayoritario contrario, formulo voto particular, parcialmente discrepante de la Sentencia, tanto en su argumentación (FJ 7), como en el fallo a que conduce a propósito del cumplimiento de las exigencias constitucionales para el dictado por el Gobierno de decretos-leyes (art. 86.1 CE).

La posición defendida por la mayoría abunda en la línea de legitimar la adopción de decretos-leyes en toda circunstancia, haciéndose así cada vez más indiscernible el que, en mi opinión, es el verdadero fundamento constitucional de la legislación de urgencia por parte del Gobierno.

A mi juicio, la idea de principio debiera ser que únicamente es admisible la adopción de un decreto-ley si es inaplazable regular una materia reservada a la ley en un tiempo inferior al necesario para la aprobación de una ley formal por las Cortes Generales.

No cabe, pues, recurrir a esta forma normativa para regular materia que puede ser disciplinada por reglamento. No porque deba respetarse una inexistente

reserva reglamentaria, ni porque el legislador no pueda regular cualquier materia sin más límite que el respeto a la Constitución, sino, sencillamente, porque quien puede hacer tal cosa es sólo el verdadero legislador, es decir, las Cortes Generales, y no el Gobierno con ocasión del ejercicio, excepcional, de facultades legislativas.

La mayoría viene a identificar la necesidad de adoptar con urgencia una disposición normativa con la licitud constitucional de la adopción de un decreto-ley. Sin embargo, la «extraordinaria y urgente necesidad» relevante a los efectos del art. 86.1 CE es sólo la referida a la adopción de normas con rango o valor de ley, de manera que si a la urgencia acreditada de la adopción de una norma se provee suficientemente con la emisión de un decreto, es decir, si el Gobierno puede subvenir a la situación de urgencia con el ejercicio de facultades normativas propias, no es constitucionalmente lícito que se sirva de facultades de las que sólo puede disponer cuando la intervención normativa necesaria lo es sobre un terreno reservado al legislador. A ello no puede oponerse que la ley no conoce límites frente al reglamento, pues aquí no se trata de la ley ni del legislador, sino de una norma excepcionalmente equiparada a la ley y adoptada por quien no es el titular de la potestad legislativa, sino sólo de la reglamentaria, por más que en determinadas circunstancias, para cohonestar, justamente, el respeto debido a la reserva de ley con la necesidad de regular materia reservada en un plazo inferior al establecido para la elaboración de una ley formal, se le habilite para dictar normas que valen como leyes en la medida estrictamente necesaria. El Gobierno, en suma, no puede regular legislativamente cualquier materia y en cualquier circunstancia, sino sólo cuando sea inevitable. En definitiva, cuando hayan de verse afectadas materias inaccesibles al reglamento y frente a las que, por tanto, no es suficiente con el ejercicio de su potestad normativa propia. No constituye, por tanto, aval para la tesis de la mayoría el precedente representado por la STC 60/1986, único pronunciamiento en el que con claridad este Tribunal dijo que el decreto-ley puede ocuparse de materia reglamentaria incluso en el caso de que no exista conexión alguna, por indirecta que sea, con una materia reservada a la ley. Y no lo es porque entonces se

enjuiciaba un decreto-ley que tenía por objeto, precisamente, la organización departamental del Gobierno, resultando irrelevante la forma normativa escogida para ello, toda vez que su objeto sólo afectaba al Gobierno mismo –por cuanto de su estructura interna se trataba, y de nada más– y por tanto, y esto es lo definitivo, a nadie podía afectar ni a nadie perjudicaba en sus derechos de defensa ante la jurisdicción.

En efecto, la necesidad de reconducir la jurisprudencia del Tribunal en esta materia hacia cauces estrictamente adecuados al fundamento constitucional de la legislación de urgencia es, además, tanto más necesaria cuanto dejar al arbitrio del Gobierno la decisión de regular con valor de ley una materia que admite la disciplina reglamentaria lleva aparejada la nada despreciable consecuencia de dejar asimismo a su arbitrio la decisión acerca del régimen de enjuiciamiento jurisdiccional posible de la norma adoptada, con los evidentes perjuicios que de ello pueden derivar para la defensa de los derechos de los particulares. Especialmente en un caso como el planteado en el presente proceso constitucional, en el que el art. 8 del Decreto-ley enjuiciado («Modificación del Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre, sobre normas básicas de instalación y funcionamiento de las Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos») regula materia que hasta entonces sólo había sido regulada por reglamento y que en lo sucesivo, por obra del propio Decreto-ley, también puede ser objeto de regulación por simple decreto gubernamental, por cuanto el citado precepto del Decreto-ley deslegaliza, en unidad de acto, la materia que empieza legalizando, que adquiere así el régimen jurisdiccional propio de las normas con rango legal, en perjuicio de la defensa de los derechos e intereses de los particulares ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En mi opinión, no cumpliendo el requisito o presupuesto habilitante del art. 86.1 CE en los términos que he dejado señalados, debíamos haber declarado su inconstitucionalidad.

Dado en Madrid, a quince de diciembre de dos mil cinco.–María Emilia Casas Baamonde.–Firmado y rubricado.