

## La Ley de ordenación de los transportes terrestres ante el Tribunal Constitucional.

(Comentario de la STC 118/1996, de 27 de junio)<sup>1</sup>

Profesor titular interino de  
Derecho Administrativo.  
Facultad de Derecho de  
Ourense

Luis Míguez Macho

### **I.** Introducción

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación PB 94-0631, financiado por el Ministerio de Educación y Cultura.

<sup>2</sup> *Boletín Oficial del Estado* núm. 182 de 1996, de 29 de Julio.

La sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de Junio<sup>2</sup>, resuelve con un retraso de nueve años cinco recursos de inconstitucionalidad acumulados contra tres leyes: la Ley 12/1987, de 25 de mayo, del Parlamento de Cataluña, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, la Ley de las Cortes generales 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y la Ley orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. La primera fue objeto de impugnación por el Presidente del Gobierno de la Nación y las dos

últimas por el Consejo ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña. La acumulación de los recursos se justifica plenamente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, por la identidad de las partes, de la materia de la que se ocupan estos textos legislativos y de los problemas suscitados, siempre relativos al reparto de competencias entre los órganos generales del Estado y una concreta Comunidad Autónoma, la de Cataluña. También, hay que mencionar que fue ponente el Magistrado Vives Antón, y que ha expresado un voto particular discrepante con la decisión de la mayoría el Magistrado Jiménez de Parga y Cabrera.

En cuanto a los aspectos más relevantes abordados por la presente sentencia, se puede adelantar ya que en ella, al hilo de un problema de delimitación competencial entre los órganos generales del Estado y una Comunidad autónoma, similar a muchos otros que han llegado y llegan continuamente al Tribunal constitucional, se analiza una cuestión de hondo calado para el sistema de organización territorial existente hoy en España: el sentido de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal del apartado tercero del artículo 149 de la Constitución. Y las conclusiones de ese análisis, que desarrolla tendencias presentes en la última jurisprudencia del alto Tribunal, son incompatibles con la forma en que la cláusula mencionada ha venido siendo aplicada por los órganos generales del Estado en relación con su actividad normativa. Si se tiene presente la importancia que semejante forma de entender el principio de supletoriedad del Derecho estatal ha adquirido en el diseño global del "Estado de las Autonomías", la modificación de su interpretación alcanza una trascendencia que ha podido ser calificada de constituyente por el Magistrado Jiménez de Parga en su voto particular.

En consecuencia, un apartado de este comentario estará dedicado íntegramente al estudio de los pronunciamientos del Tribunal sobre la cláusula de supletoriedad del derecho estatal. Después, siguiendo el orden en el que el propio Tribunal resolvió los recursos planteados, será objeto de comentario la parte de la sentencia relativa al resto de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, para a continuación centrarnos en las otras dos leyes impugnadas. Por último, expondremos nuestras conclusiones sobre la sentencia.

<sup>3</sup> Con todo, en un principio hubo dudas sobre si el criterio de distribución de competencias debía ser el ya apuntado del ámbito territorial de desarrollo de la actividad, o bien el de la titularidad de la infraestructura sobre el que ésta se ejercita (véase al respecto la obra de Javier PIÑANES LEAL *Régimen jurídico del transporte por carretera*, Marcial Pons, Madrid, 1993, págs. 125-126).

<sup>4</sup> Como ha puesto de manifiesto Manuel M. VICENS MATAS, "la distribución de las potestades públicas se ha hecho en base al criterio de la territorialidad... de modo que puede decirse que la materia transporte terrestre se ha escindido entre las instancias centrales y las autonómicas. Así, no se han repartido funciones dentro de un determinado complejo material (legislativa, ejecutiva, etc.), sino que ha sido la propia materia la que se ha dividido entre el Estado y las Comunidades autónomas, pasando a ostentar, respectivamente, una competencia de carácter exclusivo sobre la parte objeto de asignación: el Poder central una competencia exclusiva sobre el transporte supracomunitario, y los autonómicos una competencia también exclusiva respecto al transporte intracomunitario" ("Algunas reflexiones en torno a la nueva ordenación del transporte terrestre", *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 9, 1988, pág. 142).

<sup>5</sup> Hay que advertir que muchos de los antiguos entes preautonómicos recibieron también facultades de ejecución en relación con los transportes supracomunitarios que discurran por su territorio, y que después algunos estatutos de autonomía pretendieron asumir estas competencias mediante cláusulas de difícil valoración, dada la claridad con que la Constitución atribuye la competencia exclusiva sobre aquéllos a los órganos ge-



## La modificación de la interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal

nerales del Estado. Se dio así lugar a una situación de gran confusión competencial en el ámbito ejecutivo, que ha intentado remediar la Ley orgánica 5/1987, también impugnada en los recursos que resuelve la sentencia 118/1996, delegando en general las facultades ejecutivas sobre los transportes a todas las comunidades autónomas. De todas formas, para los efectos del presente comentario no resulta necesario estudiar esta compleja situación, ya que los problemas de distribución de competencias que se tratan en la sentencia que nos ocupa se refieren al nivel normativo y no al ejecutivo. Así pues, nos remitimos a los estudios que se ocupan de la cuestión, en especial los de Eloísa CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Universidad Complutense-Universidad de Córdoba, Madrid, 1993, pág. 190 y sigs., y PIÑANES LEAL *Régimen jurídico del transporte por carretera*, cit., pág. 137 y sigs.

<sup>6</sup> Para los fundamentos teóricos de esta forma de legislar, basada en una interpretación de la cláusula de supletoriedad según la cual ésta "no se aplica... tan sólo al derecho del Estado existente en el momento en que entra en vigor el de las Comunidades Autónomas, sino que permite también que, una vez ejercida la competencia autonómica, el Estado siga dictando normas sobre la misma materia, aunque con valor meramente supletorio", véase Ignacio DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 1ª reimpresión de la 2ª edición, Ariel, Barcelona, 1989, pág. 283. En la sentencia que comentamos el Abogado del Estado sostiene, en la línea de DE OTTO, que "la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas no prohíbe al legislador estatal dictar cuerpos legislativos orgánicos y completos. Es justamente todo

*Continúa na pág. 222*

El número 5 del apartado primero del artículo 148 de la Constitución permite a todas las Comunidades autónomas asumir competencias en materia de "ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable"; correlativamente, a los órganos generales del Estado el número 21 del apartado primero del artículo 149 les reserva la competencia exclusiva sobre "ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma". En este sector, así pues, la distribución de competencias entre los órganos generales del Estado y las Comunidades autónomas se basa en un criterio material, el del ámbito territorial del desarrollo de la actividad<sup>3</sup>, sin que se produzca compartición de funciones alguna<sup>4</sup>.

Dentro de este marco constitucional, todos los estatutos de autonomía han asumido para las respectivas comunidades autónomas la competencia exclusiva sobre el transporte terrestre intracomunitario<sup>5</sup>, aunque sólo Cataluña ha ejercido sus facultades normativas para dictar una ley de alcance general en la materia, concretamente sobre el régimen del transporte de viajeros por carretera. Por su parte, las Cortes generales aprobaron la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de ordenación de los transportes terrestres, la cual, de acuerdo con lo que ha venido siendo la forma habitual de legislar cuando en un mismo sector concurren competencias de los órganos generales del Estado y de las comunidades autónomas, contiene normas de aplicación general y directa, fundadas en el título de atribución de competencias del número 21 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, y otros preceptos que invaden las facultades autonómicas sobre los transportes terrestres, pero que no serían inconstitucionales porque se aplicarían únicamente en defecto de regulación de las comunidades autónomas en la materia, sobre la base de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal<sup>6</sup>.

Establece a este respecto el párrafo primero del artículo 2 de la Ley que ésta "será de aplicación directa, en relación con los transportes y actividades auxiliares o complementarias de los mismos, cuya competencia corresponda a la Administración del Estado. Asimismo, se aplicará a aquellos transportes y actividades cuya competencia corresponda a las comunidades autónomas y a la Administración Local con el carácter supletorio o

directo que en cada caso resulte procedente de conformidad con el ordenamiento constitucional, estatutario y legal". Asimismo, matiza el párrafo segundo del mismo precepto que "las disposiciones contenidas en el Capítulo VII del Título III y en los Capítulos II y V del Título IV se considerarán de aplicación supletoria respecto de las que, conforme a sus estatutos, puedan dictar las comunidades autónomas".

Pues bien, el Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugnó la totalidad de esta Ley, con la excepción de unos cuantos preceptos, precisamente porque "las diecisiete comunidades autónomas han asumido competencia exclusiva sobre los transportes por ferrocarril y por carretera, cuyos itinerarios se desarrollen íntegramente en el territorio de la respectiva Comunidad. Ello supone que el Estado carece de competencia sobre los mismos y, por ende, de potestades normativas de carácter general. Asimismo debe recordarse que no existe en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni de ninguna otra Comunidad Autónoma, precepto alguno que confiera al Estado competencia para establecer una regulación esencial, básica o principal, en materia de transportes, ni para ejercer la coordinación, ni tampoco la alta inspección. Por tanto, las competencias autonómicas sobre esta materia han de calificarse de exclusivas en el sentido más propio y acabado de la expresión" (antecedente decimoquinto de la sentencia). En la impugnación subsidiaria que acompaña a la anterior, y que se refiere a un numeroso grupo de preceptos de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, el Consejo ejecutivo de la Generalidad argumenta para defender la inconstitucionalidad del artículo 2, antes transcrito, que "el derecho del Estado que puede resultar supletorio para las comunidades autónomas es únicamente el que éste adopte para sí, o sea, en el legítimo ejercicio de sus competencias; de suerte que ni cabe sostener la existencia de una potestad estatal de regulación general de cualquier materia o asunto, al margen del principio de competencia, ni sería lícita, constitucionalmente hablando, la creación de derecho con la exclusiva finalidad de que fuera supletorio del de las comunidades autónomas" (antecedente decimoquinto)<sup>7</sup>.

El Tribunal Constitucional, después de trazar el cuadro general de la distribución de competencias en la materia del transporte terrestre, y de desestimar la impugnación global que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña había dirigido contra la Ley de ordenación de los transportes terrestres, por falta de "la preceptiva fundamentación y precisión que resultan exigibles de acuerdo con los arts. 33 y 85.1 de la LOTC" (fundamento ju-

lo contrario, el reconocimiento de una limitada potestad legislativa autonómica hace surgir un verdadero deber constitucional del Estado de evitar el riesgo de incompletion [sic] que puede nacer no sólo de la inactividad del legislador autonómico, sino del carácter materialmente tasado de su competencia para la creación de normas jurídicas. El valor supletorio general reconocido al derecho estatal por el art. 149.1.3 CE [sic] equivale a la atribución al legislador estatal de una competencia legislativa universal o sin limitación materia *ratione* [sic], congruente con la posición constitucional de las Cortes Generales" (antecedente cuadragésimo).

<sup>7</sup> Esta otra forma de entender la cláusula de la supletoriedad ha sido desarrollada por el notable estudio Javier BALZA AGUILERA y Pedro DE PABLO CONTRERAS, "El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, 1987, págs. 381-436.



rídico segundo), entra directamente a estudiar la constitucionalidad del carácter supletorio que el artículo 2 de la Ley pretende atribuir de forma genérica a cuantos preceptos de la misma invadan competencias autonómicas. Para ello, realiza un análisis detallado de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal del apartado tercero del artículo 149 de la Constitución, y de la jurisprudencia del propio Tribunal recaída sobre ella.

En primer lugar, el Tribunal señala que la *ratio* de todo el apartado tercero del artículo 149 de nuestra Ley fundamental reside en la intención del constituyente de que "pese a su necesaria e imprevisible evolución, la plenitud del ordenamiento no padezca ni a causa de una falta de asunción de competencias (y a ese fin se orientan las que con carácter residual se atribuyen al Estado), ni a su falta de ejercicio (y a ese objetivo se endereza la cláusula de supletoriedad)" (fundamento jurídico cuarto). Ahora bien, justamente "la necesidad de garantizar la plenitud del ordenamiento, dado que el ejercicio pleno de las distintas competencias es un proceso que, ineluctablemente, se prolonga en el tiempo, determinó... un entendimiento de la supletoriedad condicionado por la situación embrionaria del Estado de las Autonomías" (mismo fundamento).

Así, el fundamento jurídico quinto de la sentencia describe la evolución de la jurisprudencia del Tribunal constitucional sobre esta cláusula de supletoriedad, condicionada por dos datos inamovibles: el rechazo de que el último inciso del apartado tercero del artículo 149 de la Constitución se pueda convertir en una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor de los órganos generales del Estado, y la vinculación de la posibilidad de que éstos creen Derecho meramente supletorio a la falta de homogeneidad de las competencias autonómicas sobre una materia dada. En efecto, el que algunas comunidades autónomas tengan competencias en una materia y otras no, permitiría a los órganos generales del Estado dictar una regulación completa sobre aquélla, que sería de aplicación supletoria en las primeras y directa en las demás<sup>8</sup>.

Por el contrario, si esa diversidad competencial no existe, y la materia está atribuida a la competencia exclusiva de todas las comunidades autónomas, el Tribunal señala, recogiendo los pronunciamientos de la sentencia 147/1991, que "la supletoriedad del derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes", y, por tanto, "el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las cuales carece de todo título competencial; el legislador estatal no puede

<sup>8</sup> Esta interpretación evolutiva de la cláusula de supletoriedad aparece enunciada en la obra del Profesor MUÑOZ MACHADO *Derecho público de las Comunidades autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982. El autor afirma que "no es de recibo pretender deducir de la cláusula de supletoriedad que el Estado no tiene competencias tasadas, sino universales, de manera que puede regular cualquier materia, con la especialidad de que sólo sería aplicable en segundo término o supletoriamente si la Comunidad autónoma correspondiente tuviera competencia exclusiva sobre la misma materia. Por el contrario, el fenómeno se explica por la existencia de derecho estatal previo a la aprobación de los Estatutos, válido y que sólo paulatinamente será desplazado y, por otra parte, por la heterogeneidad de las competencias de las Comunidades autónomas, que le permite al Estado esgrimir para partes del territorio títulos competenciales que ha perdido en relación con otros territorios autónomos, pero que le permiten producir normas que son directamente aplicables en aquéllos y supletoriamente en éstos. Esta situación puede prolongarse más o menos en el tiempo, pero, en la medida en que se tiende a una homogeneización del sistema de autonomías, puede terminar desapareciendo [la cursiva es nuestra]" (op. cit., pág. 410).

apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula universal atributiva de competencias" (fundamento jurídico sexto). Esta doctrina, sin embargo, deja aún abierta la puerta a que en los casos en que la competencia sobre la materia sea compartida, como ocurre si la legislación básica corresponde a los órganos generales del Estado y la de desarrollo a las Comunidades autónomas, los primeros puedan emanar normas de carácter meramente supletorio<sup>9</sup>.

Pues bien, en la sentencia que nos ocupa el Tribunal da un paso más y basándose en que "si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso", declara que "tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los estatutos a las comunidades autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias" (fundamento jurídico sexto)<sup>10</sup>. Queda así excluida de forma definitiva toda posibilidad de que los órganos generales del Estado produzcan derecho específicamente destinado a regir de manera supletoria en alguna o todas las comunidades autónomas.

La consecuencia para el caso concreto que debía resolver la sentencia 118/1996 es que "en la medida en que las normas que resulten de aplicación a los transportes terrestres intracomunitarios, en cada una de las comunidades autónomas, ofrezcan lagunas, los aplicadores del derecho deberán integrarlas de conformidad con las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del derecho estatal del art. 149.3, *in fine*, CE. Pero la supletoriedad resultará predicable, por disponerlo así la Norma fundamental, de las normas dictadas válidamente por el Estado en materias de su competencia: ya los preceptos aplicables a los transportes de competencia autonómica, pero fundados en títulos competenciales del Estado distintos al de "transporte", sin que ello implique la aplicación de dichos preceptos ante la simple ausencia de regulación autonómica en la materia de que se trate; la aplicación de los preceptos aludidos como supletorios dependerá de la eventual identificación de una laguna por el aplicador del derecho" (fundamento jurídico séptimo). Así pues, el inciso segundo del párrafo primero

<sup>9</sup> Recuérdese a este respecto la conocida teoría de los tres círculos, de interés general, de encuadramiento y de suplencia, expuesta por los Profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en relación con la normación básica (*Curso de Derecho administrativo*, I, sexta edición, Civitas, Madrid, 1993, pág. 292 y sigs.).

<sup>10</sup> Se acepta así la tesis "radical" formulada por BALZA AGUILERA y DE PABLO CONTRERAS, según la cual "si la distribución competencial Estado-Comunidad Autónoma ha elegido la vía más frecuente en la práctica de la compartición, reservándose el Estado las bases ordenadoras y las comunidades el desarrollo de las mismas, la potestad normativa del Estado se agotará en el dictado de dichas bases, sin que a éstas pueda añadirse un contenido normativo ordinario. Aunque parezca una tesis radical, la solución es la misma que en el caso de competencias exclusivas. Cualquiera que sea el significado del concepto "bases", entendido como simple límite negativo a la competencia asumida estatutariamente, bien en su doble aceptación de límite negativo y positivo, como informador del ordenamiento autonómico..., en el caso de que el conjunto de comunidades autónomas haya asumido el desarrollo de las mismas será consecuencia ineludible -nuevamente aplicación del principio de competencia- que la potestad normativa estatal se agote donde acabe el contenido de lo básico" ("El derecho estatal como supletorio del derecho propio de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, 1987, cit., pág. 422).



y el párrafo segundo del artículo 2 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres van a resultar inconstitucionales y no se podrá ya pretender que "el Estado, utilizando la cláusula de supletoriedad, puede establecer un marco normativo común a los transportes autonómicos y supraautonómicos, integrándolos en un sistema común de transportes definido por la Ley estatal" (fundamento jurídico noveno).

Con todo ello no significa como hubiera querido el Consejo ejecutivo de la Generalidad, que la mayor parte de la Ley de ordenación de los transportes terrestres devenga de forma automática inconstitucional; habrá que comprobar caso por caso si a los preceptos pretendidamente supletorios que fueron objeto de impugnación se les puede encontrar fundamento en algún título competencial de los órganos generales del Estado distinto del relativo al transporte<sup>11</sup>, o si cabe salvar su legitimidad constitucional interpretándolos de manera que restrinjan sus efectos a los transportes terrestres de competencia estatal. Pero, antes de ocuparnos de comentar las conclusiones a que ha llegado el Tribunal Constitucional después de realizar ese análisis detallado de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, es necesario prestar atención al voto particular discrepante formulado por el Magistrado Jiménez de Parga, ya que su disenso con la mayoría se centra precisamente en la interpretación de la cláusula de supletoriedad del apartado tercero del artículo 149 de la Constitución y, en concreto, en la novedad introducida por esta sentencia 118/1996, es decir, la prohibición de que los órganos generales del Estado dicten normas meramente supletorias no sólo ya en las materias atribuidas a la competencia exclusiva de todas las comunidades autónomas, sino también en aquellas otras en que la competencia es compartida.

El magistrado discrepante pone de relieve la trascendencia que la cláusula de la supletoriedad del derecho estatal tiene para nuestro sistema de organización territorial, de la que es un claro indicio "el hecho de que el principio de supletoriedad falte en otras Constituciones extranjeras, configuradoras también de Estados políticamente descentralizados"; concretamente, su finalidad sería poner a los intérpretes de nuestro Ordenamiento y a los operadores jurídicos "en condiciones de afrontar y vencer... el *horror vacui*, sintiéndose jurídicamente seguros al poder colmar cualquier posible laguna" (fundamento segundo del voto). En esta misma línea, admitir la posibilidad de que los órganos generales del Estado dicten normas de carácter supletorio cuando cuentan con una competencia específica sobre la materia de que se trate dejaría a las comunidades autónomas

<sup>11</sup> Para una enunciación de esos otros títulos competenciales de los órganos generales del Estado que pueden incidir sobre el transporte, véase CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte urbano por carretera*, cit., pág. 164 y sigs., así como la obra de José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, *Derecho público del transporte por carretera*, Aranzadi, Pamplona, 1995, pág. 295 y sigs.

libres para no legislar, pues "una forma de ser autónomo es no ejercer las competencias asumidas hasta que se considere oportuno, sin estar condicionado por *horror vacui* de clase alguna" (fundamento séptimo del voto). Para el magistrado, en fin, el hecho de que hasta el momento sólo una de las comunidades autónomas cuente con una ley general de transporte es "un síntoma de su preferencia por la normativa estatal" (mismo fundamento)<sup>12</sup>.

Por lo que se refiere al caso concreto de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, el Magistrado Jiménez de Parga considera que "el Estado, provisto de un título competencial específico (art. 149.1.21 CE), dicta normas legales directamente aplicables a los transportes intercomunitarios; normas legales que tienen carácter supletorio en la regulación de los transportes intracomunitarios "de conformidad con el ordenamiento constitucional, estatutario y legal", puntualiza bien el párrafo primero del art. 2 LOTT, *in fine*" (fundamento quinto del voto).

El voto particular termina con unas reflexiones sobre el alcance de la concepción de la cláusula de supletoriedad asumida por la sentencia 118/1996, que supone, en opinión del Magistrado Jiménez de Parga, "la desfiguración del Estado de las Autonomías y la apertura a la implantación del modelo federal" (fundamento octavo del voto). En efecto, mientras el primero se caracterizaría por la presencia de un sistema normativo general y completo, el del Estado, y de otros de carácter particular y limitado, los de las comunidades autónomas, el segundo estaría formado por un conjunto de sistemas incompletos; ahora bien, la privación a los órganos generales del Estado de la facultad de dictar normas de aplicación supletoria hace perder al Ordenamiento estatal su condición de sistema completo, con lo que se pasa de un modelo de organización territorial al otro. Por ello, el magistrado discrepante se pregunta si "la Sentencia del Pleno apunta... hacia la federalización del modelo y a convertir lo que hasta ahora se venía interpretando como un modelo de Estado singular (el autonómico, híbrido entre el centralista y el federal) en un modelo meramente transitorio, cuyo punto de llegada es el federalismo" (fundamento octavo del voto). Las consecuencias de semejante transformación hubieran hecho deseable, a juicio del magistrado, una mayor argumentación de la decisión de la mayoría del Tribunal, entre otras cosas porque no se ve bien cómo puede convertirse en federal una forma de organización territorial en la que "falta aún la condición necesaria de que todos los sistemas "federados" disfruten del mismo número y tipo de competencias" (fundamento octavo del voto).

<sup>12</sup> En este mismo sentido, CARBONELL PORRAS considera que "son ellas [las Comunidades autónomas] las que parecen haber decidido autolimitarse, ejerciendo sus competencias normativas en el marco de la legislación estatal, evitándose de esta forma los continuos conflictos que en otro caso podrían surgir" (*Régimen jurídico-administrativo del transporte urbano por carretera*, cit., págs. 188-189). También RAZQUIN LIZARRAGA pone de relieve que "las comunidades autónomas parecen haber renunciado a legislar sobre los transportes regionales, regulándolos mediante disposiciones reglamentarias que desarrollan la ordenación legal estatal. Y así lo prueba la escasa conflictividad existente en esta materia entre el Estado y las comunidades autónomas" (*De-recho público del transporte por carretera*, cit., pág. 348).



### III. Consecuencias de la modificación de la interpretación de la cláusula de supletoriedad sobre la Ley de ordenación de los transportes terrestres

Como se ha adelantado, la nueva concepción de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal implica en relación con la Ley de ordenación de los transportes terrestres que todos aquellos preceptos de la misma que invaden las competencias autonómicas en la materia sólo podrán ser considerados constitucionales si se les encuentra fundamento en un título competencial distinto al del transporte, o bien si admiten una interpretación que restrinja sus efectos exclusivamente a los transportes atribuidos a la competencia de los órganos generales del Estado. Vamos a seguir, así pues, el análisis que el Tribunal constitucional realiza de la larga lista de artículos de la Ley recurridos por el Consejo ejecutivo de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña.

#### 1. Los principios del "sistema común de transportes".

Por lo que se refiere a los principios y directrices generales de los artículos 3, 4, 12, 13 y 14 de la Ley, el Tribunal salva la constitucionalidad de los dos primeros preceptos, que trazan las líneas básicas del "sistema común de transportes" que pretendían establecer las Cortes generales, a través del tan socorrido título competencial del número 13 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, es decir, las bases de la planificación general de la actividad económica. Según el Tribunal, en estas normas "no se trata... del establecimiento de ninguna clase de regulación específica del transporte intracomunitario, sino sólo de la afirmación de los criterios económicos que han de inspirar la configuración de esa actividad por las Comunidades Autónomas; estamos, pues, ante una regla de planificación de la actividad económica que, como tal, corresponde al Estado, y no ante una regulación del transporte" (fundamento jurídico undécimo). El mismo tratamiento es aplicado al apartado primero del artículo 12, que reproduce casi literalmente el artículo 38 de la Constitución. En cambio, la constitucionalidad del segundo apartado del propio artículo 12, que somete la actuación pública en el sector a lo dispuesto por la Ley que nos ocupa, así como la del artículo 13, que trata de las medidas de corrección de las posibles deficiencias estructurales del "sistema común" de transportes diseñado por la Ley, se va a ver condicionada a

que estas normas se entiendan referidas solamente a la Administración general del Estado y a los transportes de su competencia.

Por último, el artículo 14 de la Ley, que permite que el Gobierno de la Nación suspenda, prohíba o restrinja, total o parcialmente, servicios o actividades de transporte, por motivos de defensa nacional, orden público, sanitarios u otras causas graves de utilidad pública o interés social, es considerado plenamente constitucional por lo atañe a los motivos de defensa nacional y orden público; en cuanto a los motivos sanitarios, sólo si se interpreta que "han de ser graves, y comportar, por lo tanto, la necesidad de una intervención urgente y unitaria"; finalmente, el inciso relativo a las causas graves de utilidad pública o interés social es declarado inconstitucional porque puede generar "una discrecionalidad constitucionalmente ilegítima en favor del Estado, susceptible de dar lugar a un vaciamiento efectivo de las competencias autonómicas" (fundamento jurídico decimocuarto). En realidad, como se puede apreciar, esta forma de intervención extraordinaria de la Administración del Estado sólo es admitida por el Tribunal Constitucional cuando se refiere a una materia sobre la cual los órganos generales del Estado ostentan algún tipo de competencia; si falta tal conexión, la inexistencia de un título competencial concreto lleva inexorablemente a la declaración de inconstitucionalidad de la norma<sup>13</sup>.

Otro grupo de preceptos impugnados regula diversos aspectos del régimen de competencias: el artículo 5, apartado primero, que indica cómo deben ejercer sus competencias en materia de transportes los órganos administrativos; el artículo 6, que establece que el Gobierno de la Nación fija los objetivos de la política general de transportes y asegura la coordinación de los mismos y la adecuada dotación de infraestructuras, y el artículo 7, que asigna a los poderes públicos unas atribuciones genéricas para ejercer sus competencias en la materia que nos ocupa. Una vez más, el Tribunal constitucional mantiene la vigencia de estas normas a través de un fallo interpretativo, que obliga a entender que aluden únicamente a los órganos de la Administración general del Estado y a los transportes de competencia estatal<sup>14</sup>.

## 2. La coordinación de los transportes.

La misma solución se extiende al siguiente conjunto de artículos recurridos, el 25 y el 26, que tratan de la coordinación entre los distintos modos de transporte. Con ellos se abre el

<sup>13</sup> Así, RAZQUIN LIZARRAGA había ya apuntado que "es criticable la amplitud e indiferenciación de supuestos que se consideran en los arts. 14 y 26 LOTT. Tales preceptos son susceptibles de una interpretación acorde con el marco constitucional si se conectan, en su aplicación, a otros títulos competenciales específicos y, en otro caso, se trata de situaciones que exceden del límite de los transportes intrarregionales" (*Derecho público del transporte por carretera*, cit., pág. 332).

<sup>14</sup> Para el artículo 6, RAZQUIN LIZARRAGA propone una solución distinta, pues las facultades atribuidas por este precepto al Gobierno de la Nación "en cuanto el transporte es un sector económico de enorme importancia a nivel nacional, pudieran respaldarse en el art. 149.1.13 CE, básicamente en la doctrina constitucional sobre la competencia estatal de "coordinación", siempre que las decisiones que se adopten tengan conexión directa con las exigencias de la política económica general. Así medidas estatales de reestructuración del sector pudieran tener cobertura en este título competencial" (*Derecho público del transporte por carretera*, cit., pág. 332).



análisis de un conjunto de preceptos que atribuyen a la Administración del Estado diversas facultades de coordinación, a los que el Tribunal va a aplicar su doctrina, que se puede considerar ya suficientemente asentada, sobre esta última técnica y sus diferencias con la de la cooperación o colaboración. Como es sabido, mientras la primera implica la posibilidad de que un ente u órgano imponga a otro forzosamente unas directrices tendentes a lograr la coordinación (ahora entendida como objetivo y no como técnica de actuación de los Poderes públicos), la segunda es de carácter voluntario y en la práctica, por más que se afirme que existe un deber genérico de colaboración o cooperación entre todas las Administraciones públicas, su efectividad dependerá de la voluntad política de éstas. En consecuencia, la Administración del Estado sólo podrá ejercer facultades de coordinación en relación con los transportes de competencia autonómica cuando exista un título competencial, distinto del relativo al transporte, que la habilite para ello, lo que no ocurre, en opinión del alto Tribunal, en los supuestos contemplados por los artículos 25 y 26 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres.

Caso distinto es el de la coordinación de los transportes con las necesidades de la defensa (artículo 29, apartado segundo, de la Ley) y de la protección civil (artículo 31). En efecto, por lo que se refiere a la primera de las normas mencionadas, es indudable la presencia de un título competencial en favor de la Administración del Estado que permite al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (hoy de Fomento) coordinar los transportes de competencia autonómica, y así lo reconoce el Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; lo que éste discute es que esas facultades puedan implicar también el control de las actividades afectadas. El Tribunal constitucional da en principio la razón al recurrente, pues "si bien es cierto que la posibilidad de ejercer el control por parte del Estado se vincula a las exigencias de la defensa nacional, no lo es menos que no deja de ser la previsión de un control genérico e indeterminado que, según reiterada doctrina de este Tribunal (desde la STC 4/1981, fundamento jurídico 3º), resulta contrario al principio constitucional de autonomía" (fundamento jurídico decimonono). Sin embargo, no se llega a declarar la nulidad del precepto, ya que es posible interpretar que los controles que prevé son los necesarios para hacer efectivas las directrices de coordinación. De esta manera, el alto Tribunal confirma una vez más que en toda relación de coordinación, a diferencia de lo que ocurre con las técnicas de colaboración, ha de haber un ente u

órgano colocado en situación de superioridad y dotado de las facultades suficientes para garantizar la efectividad de aquélla.

En cuanto a la coordinación relativa a la protección civil, aquí el problema de constitucionalidad se plantea porque el artículo 31 permite al Ministerio de Transportes "colaborar en la elaboración y homologación de los Planes Territoriales y Especiales de intervención en emergencias que pueden afectar a los transportes". El Tribunal, después de recordar la doctrina que hubo de construir sobre la distribución de competencias en la materia de protección civil<sup>15</sup>, no mencionada ni por la relación del artículo 148, ni por la del 149 de la Constitución, concluye que la homologación por un órgano de la Administración general del Estado de los mencionados Planes territoriales y especiales, cuando los elaboren las Comunidades autónomas por no exceder en su ámbito de aplicación el territorio de aquéllas, es plenamente constitucional. En cambio, no puede decirse lo mismo de la "colaboración en la elaboración", y la razón es que, para el Tribunal, no nos hallamos ante una manifestación genuina de la técnica de la colaboración, que se caracteriza por su carácter voluntario; bien al contrario, el artículo 31 de la Ley se comporta en este punto como "una norma atributiva de competencias en favor del Estado, cuyo ejercicio no se supedita a requerimiento alguno por parte de la Comunidad Autónoma" (fundamento jurídico vigésimo primero). Con todo, una vez más el precepto no es declarado inconstitucional, sino inaplicable a la Generalidad de Cataluña.

### 3. La intervención de órganos de la Administración general del Estado en el ejercicio de competencias autonómicas.

Idéntica solución se aplica al informe preceptivo del Consejo nacional de transportes terrestres en el procedimiento de elaboración de los Planes de transportes, recogido por el apartado primero del artículo 16 y por el apartado quinto del artículo 36 de la Ley. Cuando la realización de dichos Planes corresponde a una Comunidad autónoma, la exigencia del informe que nos ocupa "supone una mediatización del ejercicio por ésta de sus competencias propias y exclusivas, que resulta contrario al sistema de distribución de competencias en la materia, según el cual la aprobación de los planes corresponde en exclusiva a quienes ostentan la titularidad competencial" (fundamento jurídico vigésimo segundo).

Llegamos así a las Juntas arbitrales del transporte, cuya re-

<sup>15</sup> Véanse las sentencias 123/1984 y 133/1990.

<sup>16</sup> Defiende la competencia de los órganos generales del Estado para regular estos requisitos de capacitación profesional CARBONELL PORRAS, pero con argumentos distintos a los empleados por el Abogado del Estado en los presentes recursos. En efecto, para esta autora la materia que nos ocupa no se ve afectada por la competencia exclusiva de la Comunidad autónoma de Cataluña sobre los transportes que se desarrollen íntegramente por su territorio (número 15 del artículo 9 del Esta-



tuto catalán), que se referiría solamente al "establecimiento de las líneas y los servicios de transporte como actividad de desplazamiento" (*Régimen jurídico-administrativo del transporte urbano por carretera*, cit., pág. 197), sino por la competencia de mera ejecución que recae sobre la "ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tenga su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurren sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del artículo 149 del Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado" (número 9 del artículo 11) (*Régimen jurídico-administrativo del transporte urbano por carretera*, cit., págs. 231-232). Sin embargo, esta interpretación resulta a nuestro juicio un tanto artificiosa, pues no se entiende bien por qué la competencia autonómica exclusiva sobre los transportes intracomunitarios no puede comprender también los requisitos administrativos que se quieren establecer para el ejercicio de la actividad. En definitiva, si las exigencias de capacitación profesional a que hacen referencia estos recursos no se pudieran considerar títulos profesionales en el sentido del número 30 del apartado primero del artículo 149 del Constitución, la competencia autonómica sobre ellas cuando se refieren a los transportes intracomunitarios sería indudable. En este sentido, véase RAZQUIN LIZARRAGA, *Derecho público del transporte por carretera*, cit., pág. 331.

gulación ha sido objeto de impugnación sólo por lo que se refiere a la previsión del apartado cuarto del artículo 38 de la Ley de que llevarán a cabo, además de la función de arbitraje, "cuantas actuaciones les sean atribuidas". El respeto del régimen de distribución de competencias en materia de transportes terrestres obliga, según el Tribunal constitucional, a interpretar esta norma en el sentido de que esas nuevas funciones sólo podrán ser atribuidas por los órganos generales del Estado cuando se refieran a los transportes de su propia competencia; en otro caso, la decisión corresponderá a la respectiva Comunidad autónoma. Todo ello sin perjuicio de que las funciones arbitrales que las Juntas tienen asignadas por ley sí sean de aplicación general, por basarse en el título competencial del número 6 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, relativo a la legislación procesal.

#### 4. Los requisitos de capacitación profesional.

La siguiente cuestión abordada por el Tribunal es la de las condiciones para el ejercicio del transporte, es decir, los requisitos de capacitación profesional que se les van a exigir a los transportistas. Aquí colisionan los artículos 42 a 46 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres y el artículo 13 de la Ley orgánica 5/1987, con los artículos 10 a 14, 54 y disposiciones transitorias cuarta y sexta de la Ley catalana de transporte de viajeros por carretera. En efecto, las Cortes generales han establecido una regulación general de esos requisitos de capacitación, que el Abogado del Estado pretende amparar a través de los números uno (igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales) y treinta (condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales) del apartado primero del artículo 149 de la Constitución; asimismo, las Cortes han pretendido delegar funciones en esta materia en las Comunidades autónomas por medio de la mencionada Ley orgánica 5/1987. El Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por su parte, considera que los requisitos de capacitación que nos ocupan no constituyen un título académico o profesional en el sentido que se le debe dar a esta expresión en el número 30 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución y, por tanto, la competencia para regularlos cuando afectan al transporte que se desarrolla íntegramente en el territorio de una Comunidad autónoma es de esta última<sup>16</sup>.

El Tribunal constitucional recupera en este punto la doctrina

que sobre profesiones tituladas ha establecido desde la sentencia 42/1986 y así recuerda que "es... posible que, dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 CE), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los poderes públicos intervengan el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiendo a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud. Pero la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es, en modo alguno, equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales a que se refiere el art. 149.1.30 CE, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado" (fundamento jurídico vigésimo cuarto). Ni que decir tiene que tampoco la delegación de la competencia de los órganos generales del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales llegó a prosperar. El Tribunal constitucional ha dicho ya repetidamente que este título competencial no se puede entender como una habilitación general para intervenir en la normación de cuantas actividades supongan el ejercicio de derechos o el cumplimiento de deberes constitucionales, pues tal interpretación "representaría una extrema reducción de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, dada la amplitud con que en la Constitución se establecen derechos y obligaciones, y la conexión próxima o remota con esos derechos y obligaciones de gran número de actividades" (fundamento jurídico vigésimo quinto).

Así pues, los artículos 42 a 46 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres sólo serán de aplicación directa a los transportes de competencia de los órganos generales del Estado y la delegación de funciones del artículo 13 de la Ley orgánica 5/1987 se referirá únicamente a aquéllos (véase también a este último respecto el fundamento jurídico sexagésimo de la sentencia). Por el contrario, los artículos 10 a 14, 54 y disposiciones transitorias cuarta y sexta de la Ley catalana de transporte de viajeros por carretera son plenamente constitucionales (véase también el fundamento jurídico sexagésimo quinto). La misma interpretación reductiva del ámbito de aplicación de los preceptos de la Ley de ordenación de los transportes terrestres se extiende al apartado primero del artículo 47 y a la letra c) del apartado primero del artículo 52, que regulan ciertos aspectos de los títulos administrativos habilitantes para el ejercicio de la actividad del transporte por carretera, sin especificar si aluden a los



transportes de competencia estatal o también a los de competencia autonómica, y a los artículos 59, 83, apartado primero, y 95, apartado segundo, pues asignan funciones asesoras, consultivas y de representación ante la Administración de transportes en general al Comité Nacional del Transporte por Carretera. En cuanto a este último, el Tribunal deja bien claro que "en el ámbito de los transportes que discurran exclusivamente por el territorio de la Comunidad Autónoma recurrente, el C.N.T.C. no puede ejercer otras funciones que las que, en su caso, le atribuya la propia legislación autonómica" (fundamento jurídico vigésimo séptimo).

#### **5. La clasificación de los transportes por carretera.**

A continuación la sentencia 118/1996 pasa ya a analizar los preceptos impugnados que se refieren más directamente a la regulación de la actividad del transporte terrestre. El primer grupo de normas recurridas son el apartado segundo del artículo 64 y los dos primeros apartados del artículo 65 de la Ley, que se ocupan de la clasificación de los transportes por carretera. El apartado segundo del artículo 64 declara discrecionales todos los transportes públicos de mercancías por carretera, y nuevamente el Tribunal ha de reducir su ámbito de aplicación a los transportes de la competencia de los órganos generales del Estado, pues una decisión como ésa sólo puede ser adoptada por las Comunidades autónomas cuando se refiere a los transportes intracomunitarios. En cambio, los dos primeros apartados del artículo 65, que dividen los transportes en interiores e internacionales, son declarados constitucionales, dado que esta clasificación no afecta para nada al criterio de distribución de competencias sobre el sector establecido por la Constitución, que se refiere sólo a los transportes interiores.

#### **6. El régimen de las concesiones y autorizaciones para el transporte por carretera.**

Un segundo grupo de preceptos recurridos que regulan la prestación de los servicios públicos de transportes son el apartado segundo del artículo 71, el párrafo segundo del apartado primero del artículo 72, el apartado tercero del artículo 75, el apartado segundo del artículo 80 y los dos primeros apartados del artículo 81, todos relacionados con los transportes regulares de viajeros. En este caso va a entrar en juego como un título atributivo de competencias a los órganos generales del Estado, al lado

del relativo al transporte, el del número 18 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, que faculta a aquéllos para establecer la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas. El problema es que la Ley de ordenación de transportes terrestres no concreta qué preceptos son básicos y cuáles no, con lo que será el Tribunal constitucional quien tenga que hacer esta distinción respecto de los artículos impugnados<sup>17</sup>.

Así, el apartado segundo del artículo 71 de la ley, que establece los supuestos en que este tipo de servicios públicos se pueden prestar en régimen de gestión directa, es considerado por el Tribunal norma básica, salvo en su inciso final, que atribuye al Gobierno de la Nación la competencia para apreciar la concurrencia de las circunstancias habilitantes para excepcionar el régimen de concesión. En efecto, respecto de los transportes de competencia autonómica, serán los órganos designados por las propias Comunidades autónomas los que tengan que realizar esa apreciación. Asimismo, es constitucional, según el fallo del alto Tribunal, el segundo párrafo del apartado primero del artículo 72, que exceptúa la exclusividad de las concesiones de transporte de viajeros en la zona de influencia de los grandes núcleos urbanos.

Las normas sobre el ejercicio del *ius variandi* en estas concesiones, recogidas por el apartado tercero del artículo 75 de la Ley, son también básicas del régimen de las concesiones, y, por tanto, constitucionales, si bien estas prerrogativas serán ejercidas por la Administración autonómica y no por la estatal en relación con los transportes de su competencia. Con todo, la regla del párrafo segundo de este apartado tercero del artículo 75, sobre las modificaciones consistentes en ampliaciones o hijuelas, es declarada aplicable únicamente a los transportes de competencia de los órganos generales del Estado, ya que "esta sujeción o condicionamiento del ejercicio del *ius variandi* de la Administración constituye un criterio de oportunidad relativo a la gestión del servicio público cuya apreciación corresponde al titular del mismo, sin que pueda imponerse con carácter uniforme en todo el territorio español, por cuando [sic] sólo tiene una incidencia indirecta en el régimen de concesiones" (fundamento jurídico trigésimo segundo). Lo mismo ocurre con la norma sobre la incorporación de servicios lineales a concesiones zonales del apartado segundo del artículo 80 y con la regulación de la unificación de servicios de transporte de los dos primeros apartados del artículo 81, cuyo carácter básico es rechazado por el Tribunal.

<sup>17</sup> La indefinición de la Ley de ordenación de los transportes terrestres en este punto es criticada por RAZQUIN LIZARRAGA en su obra *Derecho público del transporte por carretera*, cit., pág. 332.



El siguiente grupo de preceptos impugnados, los apartados segundos de los artículos 91 y 93 de la ley, tratan de las autorizaciones para la realización de servicios de transporte público discrecional, y en relación con el primero de ellos el Tribunal constitucional va a efectuar precisiones de gran interés para aquilatar el régimen de distribución de competencias en materia de transporte terrestre.

El apartado segundo del artículo 91 establece que estas autorizaciones, cuando son de ámbito nacional, habilitan para realizar los servicios de transporte en todo el territorio nacional, lo que incluye los tráficos que se desarrollan íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma. Así, podría entenderse que la Ley de ordenación de los transportes terrestres invade claramente las competencias autonómicas en la materia, pero el Tribunal admite la constitucionalidad de la norma porque "la singularidad de los transportes puramente discrecionales, en el caso de que se hallen integrados en redes nacionales, hace que no se sepa con antelación el recorrido a realizar por cada unidad que, en cualquier momento, podría, de hecho, rebasar los límites territoriales de una Comunidad Autónoma. Por lo tanto, la competencia no puede atribuirse con base a recorridos concretos que se ignoran sino al carácter supracomunitario de la red en que se insertan y a la potencialidad supracomunitaria de los eventuales recorridos" (fundamento jurídico trigésimo cuarto).

En definitiva, en el caso de los transportes discrecionales el criterio del ámbito territorial de desarrollo de la actividad se ve desplazado por el del carácter nacional o autonómico de la red en la que aquéllos se integran, con lo que el Tribunal constitucional, impulsado por consideraciones derivadas de la propia naturaleza de las cosas, realiza una interpretación de las normas sobre el reparto de competencias en la materia que supera sin duda la literalidad del texto de la Constitución. Por ello, el propio Tribunal ha de matizar en este mismo fundamento jurídico trigésimo cuarto que las conclusiones del mismo sólo se aplican a los transportes discrecionales en sentido estricto, y no a los que a ellos se asimilan de acuerdo con el apartado segundo del artículo 64 de la ley. En efecto, ya se ha mencionado en el presente comentario que este último precepto atribuye la condición de discrecionales en todo caso a los transportes públicos de mercancías por carretera, "aun cuando se produzca en los mismos una reiteración de itinerario, calendario u horario".

La otra norma impugnada que trata de las autorizaciones para el ejercicio del transporte, el apartado segundo del artículo 93, permite al Gobierno de la Nación modificar por reglamento

el régimen de autorizaciones previsto por la propia ley, si lo exige la variación de las circunstancias socioeconómicas y tecnológicas. Pues bien, el Tribunal Constitucional una vez más restringe la aplicación del precepto a las autorizaciones cuya regulación es competencia de los órganos generales del Estado, dado que no existe título competencial alguno que justifique su extensión a las autorizaciones de competencia autonómica. Otras dos normas cuyo ámbito de aplicación se ve limitado a los transportes de competencia estatal son la letra b) del apartado segundo del artículo 102 de la Ley, que determina los fines del transporte privado complementario, y el apartado segundo del artículo 110, relativo a las características generales de los transportes turísticos.

### 7. Los transportes urbanos.

Llegamos así a los artículos 113 a 118 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, que regulan los transportes urbanos y son de los pocos preceptos considerados de forma expresa de aplicación meramente supletoria por el artículo 2. Pues bien, de acuerdo con la nueva doctrina sobre la cláusula de supletoriedad sentada por esta sentencia 118/1996, el Tribunal los declara inconstitucionales y, por consiguiente, nulos. En este punto, sin embargo, es necesario tener en cuenta la opinión discrepante con la mayoría que el Magistrado Jiménez de Parga expone en su voto particular. En efecto, éste defiende la constitucionalidad de los preceptos que nos ocupan, dado que los órganos generales del Estado sí contarían con un título competencial específico para legislar con carácter supletorio sobre los transportes urbanos: el relativo a las bases del régimen local, del número 18 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución. Lo que ocurre es que, como bien dice el apartado segundo del artículo 25 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, citado por el propio magistrado discrepante, "el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) II) Transporte público de viajeros". Esto significa que a la hora de decidir quién tendrá que atribuir esas facultades sobre el transporte a los municipios habrá que acudir a los criterios de distribución de competencias aplicables en el sector, según los cuales no hay duda de que los transportes urbanos son de competencia autonómica y no estatal, por desarrollarse íntegramente en el territorio de cada una de las comunidades autónomas.



#### 8. Los centros de información y distribución de cargas y las estaciones de transporte por carretera.

El siguiente problema de constitucionalidad se plantea en relación con los artículos 124 y 127 a 132 de la ley, también declarados de aplicación supletoria por el artículo 2. En este caso, el Tribunal establece una distinción clara entre el artículo 124, que se refiere a los centros de información y distribución de cargas, y los demás preceptos, relativos a las estaciones de transporte por carretera. En efecto, ya en la Sentencia 37/1981 el alto Tribunal había declarado que los primeros no se deben incluir en la materia del transporte y, en consecuencia, no siguen el régimen de distribución competencial aplicable a esta última. Sin embargo, el artículo 124 no es considerado inconstitucional, sino sólo "inaplicable en Cataluña", de lo que discrepa el Magistrado Jiménez de Parga, quien defiende la conexión de la materia que nos ocupa con las bases de la ordenación general de la actividad económica del número 13 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución (fundamento sexto de su voto particular). Distinta es la conclusión a la que se llega en relación con las estaciones de transporte por carretera, ya que éstas "son elementos imprescindibles y complementarios del transporte que a través de ellas discurre" (fundamento jurídico trigésimo nono); en consecuencia, se les aplicará el mismo régimen competencial que al transporte y los órganos generales del Estado podrán regularlas cuando afecten a tráficos que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Ello, por lo demás, no se ve afectado por el hecho de que el Real Decreto 2.115/1978 hubiera transferido a la Generalidad de Cataluña las competencias sobre el establecimiento y explotación de este tipo de estaciones. Para el Tribunal, esta transferencia se refiere sólo a las facultades que corresponden a la Administración del Estado, y deja intactas, por tanto, las competencias legislativas de la Cortes generales.

#### 9. Otros preceptos relativos al transporte por carretera.

También fueron impugnados por el Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña los artículos 133 a 137 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, que regulan el arrendamiento de vehículos, con el argumento de que, siendo ésta una actividad complementaria o auxiliar del transporte, debería seguir su mismo régimen competencial, lo que haría inaplicables los preceptos mencionados a los transportes de compe-

tencia autonómica. Sin embargo, el Tribunal desestima el recurso en este punto, porque las normas sobre los arrendamientos no forman parte de la materia del transporte, sino de la legislación mercantil, que es competencia exclusiva de los órganos generales del Estado, conforme al número 6 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución.

En cuanto al párrafo segundo del apartado segundo del artículo 143 de la ley, que permite anular en ciertos casos las autorizaciones de transporte, es recurrido por el Consejo ejecutivo de la Generalidad, con el argumento de que parece referirse también a las autorizaciones de competencia autonómica, al hablar de autorizaciones "del ámbito territorial inmediatamente inferior". El Tribunal, aceptando las alegaciones del Abogado del Estado, ha de matizar, frente a esta impugnación, que "nada impide interpretar la disposición en cuestión en términos respetuosos con el reparto constitucional de competencias... La norma cuestionada sólo se refiere a autorizaciones de competencia estatal. En efecto, de acuerdo con el art. 91 de la L.O.T.T., las autorizaciones competencia del Estado pueden ser de ámbito nacional (que habilitan para realizar el transporte en todo el territorio nacional), o de radio de acción limitado (que habilitan para realizar servicios en ámbitos territoriales concretos)" (fundamento jurídico cuadragésimo primero). En definitiva, la norma es considerada plenamente constitucional. Lo mismo ocurre con el apartado octavo del artículo 149 de la Ley, que adscribe al Ministerio de Transportes (hoy de Fomento) el rendimiento íntegro de la tasa por el otorgamiento de la declaración de porte o documentos administrativos análogos, previstos por el artículo 148 de la Ley, dado que esta tasa se refiere a los servicios prestados por la Administración del Estado.

#### 10. El transporte por ferrocarril.

El análisis de los preceptos impugnados del cuerpo de la Ley de ordenación de los transportes terrestres termina con los que regulan el ferrocarril. El primer artículo de esta serie analizado por el alto Tribunal es el 154, de gran importancia, ya que señala las condiciones que deben observarse en la construcción de ferrocarriles de transporte público, entre ellas la homogeneidad del ancho de vía. El Consejo ejecutivo de la Generalidad pretende que esta norma no se aplique a los ferrocarriles de competencia autonómica; en este caso, sin embargo, el Tribunal constitucional va a encontrar un conjunto de títulos competenciales, distintos del relativo al transporte, que justifican la



existencia de una regulación de la materia de aplicación general y directa. En primer lugar, se acude al número 24 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, que atribuye a los órganos generales del Estado competencias exclusivas sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. Así pues, si una obra ferroviaria es de estas características, no cabe duda de que los órganos generales del Estado podrán determinar las condiciones de construcción de la misma. En segundo lugar, otros títulos concurrentes son los de los números 29 (seguridad pública) y 23 (medio ambiente) del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, que, además, afectan a todas las obras ferroviarias, incluidas la de competencia autonómica. Finalmente, por lo que se refiere a la fundamental cuestión de la homogeneidad del ancho de vía, el Tribunal reconoce a los órganos generales del Estado facultades para imponerla a los ferrocarriles de competencia autonómica, sobre la base del título competencial relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (número 13 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución).

El siguiente problema de constitucionalidad se refiere al apartado segundo del artículo 155 de la ley. Esta norma permite la incorporación de las redes ferroviarias que discurren íntegramente por el territorio de una única Comunidad Autónoma en la red nacional integrada de transporte ferroviario "previo informe de las Comunidades Autónomas afectadas" (párrafo primero), si se tratase de líneas ya establecidas, o mediante "acuerdo favorable de dicha Comunidad, salvo que la incorporación se justifique en intereses superiores constitucionalmente garantizados" (párrafo tercero), por lo que atañe a las líneas de nueva construcción. Ambas cláusulas son declaradas por el Tribunal constitucional inaplicables a los ferrocarriles de competencia de la Comunidad autónoma recurrente, dado que suponen la sustracción forzosa a la misma de redes de su exclusiva competencia, en un caso (párrafo primero del apartado segundo del artículo 155) sin que la ley aporte justificación alguna de semejante invasión de las facultades autonómicas en materia de transporte, y en el otro (párrafo tercero del mismo apartado) sobre la base de "una cláusula genérica, que no concreta a qué tipo de intereses superiores se refiere" (fundamento jurídico cuadragésimo cuarto). También inaplicables a los transportes ferroviarios de la Comunidad Autónoma recurrente resultan los artículos 157 y 158 de la ley, pues regulan diversos aspectos de las líneas no pertenecientes a la red nacional integrada de transporte ferroviario,

entre las cuales se incluyen, evidentemente, todas las redes ferroviarias de competencia autonómica.

Por último, fueron también impugnados varios preceptos de la Ley de ordenación de los transportes terrestres relativos a la RENFE. En primer lugar, el apartado sexto del artículo 179 y el artículo 188, que extienden normas de este ente a otras compañías ferroviarias. El Tribunal Constitucional precisa que estas disposiciones sólo son aplicables a las compañías cuya regulación es competencia de los órganos generales del Estado; no, en cambio, a aquéllas cuyo régimen jurídico es determinado por las comunidades autónomas. En segundo lugar, el apartado primero del artículo 187, que asigna al Ministerio de Transportes (hoy de Fomento) el control técnico y de eficacia de la gestión de RENFE, sin dar participación a la Comunidad Autónoma de Cataluña, a pesar de que el Estatuto de Autonomía de esta región establece en su artículo 11 que "corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...) 9) Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución" y de que el artículo 53 del mismo permite a la Generalidad designar representantes en las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio catalán. El alto Tribunal desestima el recurso porque el número 9 del artículo 11 del Estatuto catalán deja a salvo "la ejecución directa que se reserve el Estado", y el artículo 53 matiza que la participación de la Generalidad en el control de las empresas públicas se arbitrará "de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado", que en este caso, evidentemente, nada establecen al respecto.

### 11. Las disposiciones adicionales.

Con esto termina ya la parte de la sentencia relativa al cuerpo de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, y el Tribunal Constitucional pasa a analizar las impugnaciones relativas a las disposiciones adicionales de la misma. Por una parte, fue recurrido el apartado tercero de la disposición adicional tercera, que dispone que la nueva sociedad estatal ETNACAR asumirá la titularidad de todas las concesiones y autorizaciones de servicios regulares de transporte por carretera de las que eran titulares RENFE y FEVE. El Consejo ejecutivo de la Generalidad considera que esta norma es inconstitucional porque no respeta las fa-



cultades de las comunidades autónomas sobre las concesiones y autorizaciones de su competencia; sin embargo, el Tribunal desestima el recurso, al hallarnos ante "una mera reorganización de los servicios estatales" (fundamento jurídico cuadragésimo nono) y al no haberse demostrado que el cambio de titularidad de concesiones y autorizaciones afecte efectivamente a algunas de competencia autonómica.

Asimismo, fueron también impugnadas las disposiciones adicionales cuarta y séptima de la ley. La primera, que se limita a prever la presentación por el Gobierno en un plazo determinado de un proyecto de ley de creación de una tasa sobre los títulos habilitantes para el ejercicio del transporte, no es inconstitucional, según el Tribunal, porque "no resulta posible enjuiciar la constitucionalidad de la tasa... hasta que las Cortes no hayan aprobado la ley correspondiente" (fundamento jurídico quincuagésimo). La segunda habilita al Gobierno para ejercitar la potestad reglamentaria en relación con la propia Ley de ordenación de los transportes terrestres, y es evidente que en sí misma tampoco se puede considerar inconstitucional; otra cosa es lo que pueda ocurrir con los reglamentos que se dicten al amparo de la norma, y a este respecto el alto Tribunal nos recuerda que el Consejo ejecutivo de la Generalidad no planteó en su día conflicto de competencias alguno contra el Real Decreto 1.211/1990, que aprueba el Reglamento de transportes terrestres.

#### 12. Las disposiciones transitorias.

En cuanto a los preceptos impugnados de las disposiciones transitorias, hay que mencionar en primer lugar el apartado quinto de la segunda, que ofrece a los concesionarios de servicios públicos de transporte en trolebuses, de carácter interurbano, la posibilidad de optar entre mantener el régimen que tenían o sustituir las concesiones por otras de transporte en autobús. Dado que el transporte en trolebús en la práctica no afecta nunca al territorio de más de una Comunidad Autónoma, parece que este precepto invade las competencias autonómicas en materia de transporte. Sin embargo, el Tribunal constitucional salva de la nulidad la norma que nos ocupa, al recordar, una vez más, que las Cortes Generales pueden regular los aspectos básicos del régimen de las concesiones del servicio público de transportes, de acuerdo con el número 18 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, en conexión con el número 1 del mismo apartado. Todo ello sin perjuicio de que el otorgamiento de las nuevas concesiones corresponda a las comuni-

dades autónomas y de que el régimen jurídico aplicable al transporte desarrollado al amparo de ellas sea también de competencia autonómica. Por tanto, el alto Tribunal ha de matizar que el inciso de este apartado quinto de la disposición transitoria segunda según el cual las concesiones sustitutivas quedarán "sometidas íntegramente al régimen de ordenación regulado en esta ley", "rige únicamente para aquellas que sean competencia del Estado" (fundamento jurídico quincuagésimo segundo). Exactamente la misma solución ofrece el Tribunal para las impugnaciones dirigidas, por el mismo motivo que en el caso que se acaba de reseñar, contra los apartados primero, cuarto, sexto y noveno de la disposición transitoria quinta, y contra el apartado cuarto de la séptima, que tratan del régimen transitorio sobre la convalidación y canje de los títulos habilitantes para el ejercicio de los distintos tipos de transporte.

Finalmente, la disposición transitoria décima es declarada inconstitucional por contener una norma de carácter transitorio relativa a un tipo de transporte que se desarrolla íntegramente por suelo urbano y verse, por tanto, afectada por la misma causa de nulidad que los artículos 113 a 118 de la Ley.

#### **IV.**

#### **Análisis de los recursos planteados contra la Ley orgánica 5/1987 y contra la Ley de Cataluña 12/1987, sobre transportes de viajeros por carretera mediante vehículos de motor**

Dejando ya atrás las repercusiones que la nueva interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal tiene sobre la constitucionalidad de buena parte de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, se van a analizar a continuación los pronunciamientos de la sentencia 118/1996 sobre los recursos planteados contra la Ley orgánica 5/1987, de delegación de facultades en materia de transportes, y contra la Ley de Cataluña 12/1987, sobre transportes de viajeros por carretera mediante vehículos de motor. Hay que advertir, de todas formas, que alguna de las impugnaciones relativas a estos textos legislativos fueron resueltas por el Tribunal al mismo tiempo que las planteadas contra los correlativos artículos de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, lo que nos eximirá de volver sobre ellas, sin perjuicio de que la sentencia que nos ocupa sí lo haga, por razones de congruencia procesal.



## 1. La Ley orgánica 5/1987.

El primer artículo impugnado de la Ley orgánica 5/1987 es el 2, que delega en las comunidades autónomas una serie de facultades sobre los tramos de las líneas regulares de transporte de viajeros de carácter supracomunitario que se desarrollen íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma. Tanto el Consejo ejecutivo de la Generalidad como el Parlamento de Cataluña consideran que en este caso las Cortes Generales están delegando a las comunidades autónomas una competencia que ya les pertenecía por aplicación de los criterios constitucionales y estatutarios de distribución competencial en la materia de los transportes terrestres<sup>18</sup>, pero el Tribunal Constitucional va a desestimar el recurso, acudiendo a la doctrina sentada en el fundamento jurídico trigésimo cuarto de esta misma sentencia en relación con la impugnación del apartado segundo del artículo 91 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres. En efecto, hay que recordar que en aquel momento se había dado primacía, cuando se trata de transportes integrados en una red, al criterio del carácter nacional o autonómico de la misma, frente al del ámbito territorial de desarrollo de la actividad.

Con todo, hay que hacer notar que el alto Tribunal parece olvidar que esta doctrina se basaba en la singularidad de los transportes discrecionales, la cual "en el caso de que se hallen integrados en redes nacionales, hace que no se sepa con antelación el recorrido a realizar por cada unidad que, en cualquier momento, podría, de hecho, rebasar los límites territoriales de una Comunidad Autónoma". De hecho, ya se ha mencionado que el Tribunal restringía expresamente la aplicación de estos pronunciamientos a los transportes discrecionales *stricto sensu*, excluyendo incluso los transportes de mercancías asimilados a los anteriores por el apartado segundo del artículo 64 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres. No se entiende, pues, cómo ahora se utiliza la argumentación referida respecto de un precepto, el artículo 2 de la Ley orgánica 5/1987, que se refiere claramente a las líneas regulares de transporte. Por consiguiente, opinamos que se debió haber dado la razón a los recurrentes, y lo mismo ocurre en el caso de las letras b) y d) del apartado primero del artículo 3 de la ley, que delegan en las comunidades autónomas otras facultades sobre este tipo de itinerarios parciales pertenecientes a líneas de transporte regular de viajeros que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y que fueron declaradas también constitucionales<sup>19</sup>.

Otro precepto impugnado de la Ley orgánica 5/1987 es el apartado tercero del artículo 3, que delega en las Comunidades

<sup>18</sup> En la doctrina, véase en este mismo sentido la ponencia de Juan Francisco MESTRE DELGADO, "Principales problemas del nuevo ordenamiento del transporte en el Estado de las Autonomías", *Jornadas de estudio del nuevo marco ordenador de los transportes terrestre*, Generalidad de Cataluña-Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1989, pág. 15.

<sup>19</sup> Para una crítica de la utilización del criterio del llamado "servicio parcial" como forma de extensión de las competencias de los órganos generales del Estado, véase RAZQUIN LIZARRAGA, *Derecho público del transporte por carretera*, cit., págs. 341-342.

autónomas facultades respecto de los servicios regulares de viajeros de uso especial. En esta ocasión, el Parlamento de Cataluña alega que, dado que este tipo de transportes suelen desarrollarse íntegramente dentro del territorio de una misma Comunidad Autónoma, debió al menos haberse hecho una salvedad de las competencias autonómicas en la materia. Contrariamente, el alto Tribunal recuerda que “no existe el deber de salvaguardar o hacer reserva expresa de las competencias autonómicas” (fundamento jurídico quincuagésimo octavo), con lo que habrá que entender que la norma recurrida se refiere exclusivamente a los transportes regulares de viajeros de uso especial de competencia de los órganos generales del Estado e, interpretada de esta forma, resultará constitucional.

En la impugnación dirigida contra el artículo 5 de la Ley vuelve a aparecer la cuestión de los tramos intercomunitarios de líneas de transporte, en este caso discrecional, que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Este precepto delega las funciones sobre “el establecimiento en su caso de tarifas de referencia, así como de tarifas obligatorias de carácter máximo, en cuanto a los tráficos de corto recorrido que se efectúen íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma” (párrafo primero de la letra d)). De acuerdo con lo ya dicho en otras partes de la sentencia, el Tribunal suspendida la constitucionalidad de la norma a que se interprete que alude sólo a “los tráficos que, aun discurriendo íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, no lo hacen con carácter exclusivo, sino formando parte –como tramos fragmentarios– de una línea matriz de ámbito supracomunitario y no de transportes discrecionales propiamente dichos” (fundamento jurídico quincuagésimo nono).

Del artículo 13 de la Ley orgánica 5/1987, que delega funciones concernientes a la capacitación profesional para el ejercicio de la actividad del transporte, se ha hablado ya en relación con la impugnación de los artículos 42 a 46 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, por lo que nos remitimos a lo entonces dicho.

Los siguientes preceptos impugnados de la ley que nos ocupa son los dos primeros apartados del artículo 14 y el apartado primero del 16. Aquí el recurso del Consejo ejecutivo de la Generalidad se basa, por una parte, en que se vulneran los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, porque se delegan facultades que acaban siendo reservadas otra vez a los órganos generales del Estado a través de los límites, requisitos y condiciones a que se sujeta la delegación, y por otra,



<sup>20</sup> Como ha puesto de manifiesto RAZQUIN LIZARRAGA, "no se trata de una delegación efectiva, sino que tiene que existir una posterior voluntad estatal delegante en una norma" (*Derecho público del transporte por carretera*, cit., pág. 336). Por lo demás, este autor critica "las cauteles, desconfianzas y criterios restrictivos" que acompañan la delegación que realiza la Ley orgánica 5/1987 y que a su juicio la convierten en una mera "desconcentración funcional" (op. cit., págs. 344 y sigs.). Esto último, de todos modos, no parece muy correcto, porque es evidente que, desde el punto de vista técnico-jurídico, la imposición de esos límites al ejercicio de las facultades delegadas, por muchos y rigurosos que sean, no altera la naturaleza propia de la delegación intersubjetiva, que es siempre una forma de descentralización y no de desconcentración.

<sup>21</sup> Esta forma de control, ahora declarada inconstitucional, había sido objeto de duras críticas por parte de la doctrina científica. Para un resumen de los argumentos de los distintos autores, véase CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte urbano por carretera*, cit., pág. 222 y sigs., y con posterioridad a la obra de ésta, RAZQUIN LIZARRAGA, *Derecho público del transporte por carretera*, cit., págs. 344-346.

en que se infringe la reserva de ley orgánica del apartado segundo del artículo 150 de la Constitución, dado que la efectividad de la delegación se supedita a que aparezca prevista expresamente por las normas reguladoras de la materia afectada, que pueden ser leyes ordinarias o incluso simples reglamentos. Sin embargo, el Tribunal considera que estos preceptos no incurren en contradicción alguna cuando imponen limitaciones al ejercicio por las Comunidades autónomas de las facultades delegadas; en efecto, "forma parte de la potestad de dirección del delegante sujetar el ejercicio de las facultades delegadas a los requisitos o criterios que estime oportunos" (fundamento jurídico sexagésimo primero). Por lo demás, la reserva de ley orgánica del apartado segundo del artículo 150 de la Constitución queda, en opinión del alto Tribunal, suficientemente cubierta por la propia Ley orgánica 5/1987, sin que el añadir requisitos adicionales para la efectividad de la delegación pueda considerarse contrario a la Constitución<sup>20</sup>.

El último precepto impugnado de la Ley orgánica 5/1987 es el artículo 20, que atribuye al Ministro de Transportes (hoy de Fomento) la potestad de suspender los actos y acuerdos que dicten las comunidades autónomas en el ejercicio de las funciones delegadas. Como la letra b) del artículo 153 de la Constitución establece que el control de las funciones delegadas a las comunidades autónomas corresponde al Gobierno de la Nación, previo dictamen del Consejo de Estado, la norma en cuestión sería claramente inconstitucional, a juicio del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, lo que es aceptado por el Tribunal Constitucional. Con todo, este último introduce ciertas matizaciones de gran interés, en las que conviene detenerse. Así, la inconstitucionalidad de la modalidad de control que nos ocupa no deriva simplemente de que no se halle prevista de manera expresa en el artículo 153 de la Constitución, ni en ningún otro precepto constitucional, porque el propio apartado segundo del artículo 150 permite que la Ley orgánica de delegación establezca las formas de control que se reserva el Estado. Lo que sucede es que esto "no significa que cualquiera que establezca haya de ser constitucionalmente lícita" (fundamento jurídico sexagésimo segundo) y, en concreto, por lo que se refiere al control de legalidad de los actos y acuerdos dictados en el ejercicio de facultades delegadas, éste ha sido reservado por la Constitución al Gobierno, lo que significa que no puede confiarse a un Ministro<sup>21</sup>.

## 2. La Ley catalana de transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor.

Con esto se pasa ya al estudio de las impugnaciones dirigidas contra la Ley catalana de transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor. El Presidente del Gobierno recurre en primer lugar el artículo 2, según el cual quedan sometidos a las disposiciones del texto legislativo que nos ocupa "los transportes que transcurran o se exploten íntegramente por el territorio de Cataluña". El motivo del recurso es, evidentemente, que esta norma introduce un criterio de distribución de competencias sobre el transporte terrestre, el del ámbito territorial de explotación de la actividad, distinto del previsto por la Constitución, que es el del ámbito territorial de desarrollo de la actividad. La defensa de la Generalidad intentó aducir que los dos criterios son equivalentes, pero el Tribunal no aceptó esta alegación, porque a su juicio "el concepto de "explotación" tiene un significado económico y mercantil que nada tiene que ver con el concepto geográfico de "transcurrir íntegramente" por un determinado territorio, que es el que emplea la Constitución (arts. 149.1.21 y 148.1.5)" (fundamento jurídico sexagésimo cuarto). Así pues, queda claro que "con independencia de lo que quiera decirse con la oscura expresión "transportes que se exploten íntegramente por el territorio de Cataluña", lo cierto es que Cataluña sólo puede aplicar su Ley de transportes a aquellos que transcurran íntegra y exclusivamente por su territorio, concepto unívoco y de una claridad en su significado que resulta excluyente de cualesquiera otros que no sean absolutamente idénticos" (mismo fundamento), y, por tanto, la norma impugnada es declarada inconstitucional<sup>22</sup>.

De los artículos 10 a 14, 54 y disposiciones transitorias cuarta y sexta de la Ley catalana se ha hablado ya al tratar de las impugnaciones relativas a los requisitos administrativos para el ejercicio de la profesión de transportista, con lo que no es necesario volver ahora sobre la cuestión.

En cuanto al siguiente precepto impugnado, el apartado sexto del artículo 42, pretende atribuir a la Administración catalana facultades de coordinación sobre los transportes de su propia competencia y los de competencia estatal en relación con los tránsitos que transcurran por el territorio de la Comunidad Autónoma. Como ocurría en el caso de la coordinación respecto de las necesidades de la defensa y la protección civil, es la doctrina general del Tribunal sobre esta técnica la que va a resolver el problema de constitucionalidad planteado. De acuerdo con esa jurisprudencia, la coordinación implica que el ente u ór-

<sup>22</sup> Esta inconstitucionalidad ya había sido anunciada por CARBONELL PORRAS en su obra *Régimen jurídico-administrativo del transporte urbano por carretera*, cit., págs. 153-154, donde se cita en el mismo sentido el Dictamen del Consejo de Estado núm. 51.098 de 3 de Diciembre de 1987.



gano coordinante "puede imponer unilateral y coercitivamente al otro... medidas encaminadas a conseguir la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones" (fundamento jurídico sexagésimo sexto). Ahora bien, "en estos casos de competencias exclusivas, y, por tanto, excluyentes sobre un mismo ámbito competencial, las competencias estatales y autonómicas están situadas en un plano de paralelismo [sic] y la técnica apropiada es la de cooperación, que se define por la voluntariedad, en lugar de la de coordinación, que conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado" (mismo fundamento). Pues bien, dado que la Comunidad Autónoma de Cataluña no puede situarse en esa posición de superioridad cuando se trata de transportes de competencia exclusiva de los órganos generales del Estado, por más que discurren por territorio catalán, la norma impugnada va a ser declarada inconstitucional de manera inevitable.

Finalmente, los últimos preceptos impugnados de la Ley catalana son las letras b) y c) del artículo 53 y la letra e) del artículo 54, que definen infracciones en materia de seguridad y de utilización del tacógrafo u otros instrumentos de control. En este supuesto se plantea un clásico conflicto de competencias: el Abogado del Estado reclama la competencia sobre la materia para los órganos generales del Estado, sobre la base del tercer inciso del número 21 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, que se refiere al tráfico y circulación de vehículos de motor; en cambio, la defensa de la Generalidad sostiene que ahí sólo se incluiría la protección del entorno exterior en el que se mueven los vehículos, para evitar daños a terceros o a otros vehículos, mientras que la seguridad de los usuarios pertenecería al régimen del transporte terrestre y se le aplicarían, por tanto, las reglas de distribución de competencias sobre el mismo que ya conocemos.

El Tribunal constitucional, acudiendo a la doctrina sentada por su sentencia 59/1985, da la razón en este caso al Abogado del Estado, pues "en el concepto de tráfico y circulación de vehículos de motor... no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan... No cabe separar los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él de aquéllos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o

pasajeros, se encuentren en su interior" (fundamento jurídico sexagésimo séptimo). En consecuencia, una vez más los preceptos impugnados de la Ley catalana son declarados inconstitucionales.

## V. Conclusiones

Aunque son muchos los aspectos de interés que presenta una sentencia del Tribunal constitucional de las dimensiones de la 118/1996, es evidente que quedan oscurecidos por la trascendencia de los pronunciamientos de la misma sobre el sentido y alcance de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal del apartado tercero del artículo 149 de la Constitución. Cabe preguntarse, ante todo, si el alto Tribunal ha sido plenamente consciente de las consecuencias que puede acarrear la supresión radical de la posibilidad de que las Cortes Generales elaboren cuerpos legislativos orgánicos y completos en relación con todas las materias sobre las que las comunidades autónomas ostentan competencias normativas, sean exclusivas o de desarrollo de las bases estatales, que deriva de la interpretación del principio de supletoriedad asumida por la presente sentencia.

En efecto, esa potestad normativa general era uno de los elementos que definían nuestro sistema de organización territorial, pues, como ha puesto de relieve el Magistrado Jiménez de Parga en su voto particular discrepante, la voluntariedad, el carácter dispositivo y abierto que caracteriza a éste, se manifestaba también en la existencia de un derecho estatal materialmente completo, que permitía a las comunidades autónomas no ejercitar sus competencias normativas si así lo deseaban, sin dar lugar por ello a lagunas legales en el Ordenamiento. Por lo demás, esto no suponía ningún menoscabo de tales competencias, dado que las mismas podían activarse en cualquier momento, desplazando automáticamente la regulación producida por los órganos generales del Estado.

En nuestra opinión, una cosa es, y en esto hay que darle la razón a la sentencia 118/1996, que no resulte muy correcto desde un punto de vista técnico-jurídico fundamentar la potestad normativa general de las Cortes en la cláusula de supletoriedad del apartado tercero del artículo 149 de la Constitución, y otra bien distinta que aquélla carezca de toda justificación en el marco del "Estado de las Autonomías" implantado por la Constitución de 1978. Tal justificación viene dada, como ya se ha



adelantado, por la vigencia del principio dispositivo, por la posibilidad de que existan diferencias de nivel competencial entre las Comunidades autónomas (que no desaparecerá como tal posibilidad ni siquiera en el caso de que finalmente todas ellas asuman las mismas competencias) y, en fin, por el carácter abierto del proceso autonómico, rasgos que derivan de la propia Constitución, por lo que no podrán ser modificados sin una reforma de ésta.


En consecuencia, otra vez de acuerdo con Jiménez de Parga, no cabe pensar que la eliminación del carácter materialmente completo del Ordenamiento jurídico estatal vaya a acercar la forma de organización territorial española a un modelo federal; todo lo más, lo que se logrará es aumentar las disfuncionalidades del sistema. A este último respecto, se puede apuntar que las consecuencias de llevar hasta sus últimos extremos la nueva doctrina sobre la cláusula de supletoriedad, si no se encuentra algún tipo de subrogado como el que nosotros proponemos, podrían ser graves, pues multitud de preceptos de leyes de enorme importancia para nuestro Ordenamiento jurídico se quedarían de repente sin base constitucional, produciéndose vacíos normativos difíciles de llenar por vía interpretativa. Baste imaginar lo que ocurriría si se aplicase estrictamente la jurisprudencia sentada por la sentencia 118/1996 al Texto refundido de la Ley del suelo, pendiente aún de que se resuelvan los recursos de inconstitucionalidad presentados contra él.

Así pues, debemos sostener que la potestad normativa general de las Cortes es una exigencia impuesta por las características del sistema de organización territorial español y que no plantea ningún problema de compatibilidad con el régimen de distribución de competencias establecido por la Constitución y los estatutos de autonomía, siempre, por un lado, que se ejerza en relación con materias sobre las que los órganos generales del Estado ostenten algún título competencial, aunque no abarque todos los posibles aspectos de un sector o actividad, como ocurre en el caso del transporte, y, por otro, que las normas emanadas no se dicten sólo para una o varias Comunidades autónomas<sup>23</sup>.

Por lo que se refiere a la Ley de ordenación de los transportes terrestres, la sentencia que hemos comentado supone la definitiva imposibilidad de crear un sistema común de transportes y de superar el criterio de distribución de competencias en la materia establecido por la Constitución, cuyos defectos han sido apuntados por la mayoría de la doctrina científica<sup>24</sup>. De hecho, se ha resaltado también que, salvo Cataluña, todas las demás comunidades autónomas habían aceptado voluntariamente

<sup>23</sup> En una línea similar a la que proponemos, aunque no idéntica, se hallan las aportaciones que Francisco BALAGUER CALLEJÓN hace en sus estudios "Validez y vigencia de las Leyes estatales en el territorio nacional", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 26, 1990, pág. 201, y "La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal", *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991, págs. 95-147. También coincidimos con las acertadas reflexiones que PIÑANES LEAL realiza, precisamente en torno al grado de aplicabilidad de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, en su obra *Régimen jurídico del transporte por carretera*, cit., págs. 214-215.

<sup>24</sup> Véase por todos CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte urbano por carretera*, cit., pág. 158 y sigs. A favor del criterio de distribución de competencias empleado por la Constitución en esta materia se muestra VICENS MATAS en sus estudios "Algunas reflexiones en torno a la nueva ordenación del transporte terrestre", *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 9, 1988, cit., págs. 142-143, y "El sistema común de transportes en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía", *Jornadas de estudio del nuevo marco ordenador de los transportes terrestre*, Generalidad de Cataluña-Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1989, págs. 35-38.

su integración en el sistema configurado por esta ley, renunciando a emanar normas generales para regular los transportes de su competencia. Así pues, ahora no queda otro camino que el de la cooperación o colaboración, aparte de las facultades que ostentan los órganos generales del Estado sobre la base de títulos competenciales distintos al del transporte para intervenir con carácter general sobre éste, si se quiere mantener una cierta política común en la materia<sup>25</sup>. 

<sup>25</sup> En palabras de Enoch ALBERTI ROVIRA, "se puede decir... que en el sector de los transportes, tal y como queda diseñado competencialmente en el bloque de la constitucionalidad, concurren los presupuestos principales para el establecimiento de una relación cooperativa, en sentido estricto, de las diferentes instancia estatales: el transporte constituye una realidad unitaria, que requiere un tratamiento igualmente unitario (por lo menos en sus aspectos básicos), pero se encuentra fragmentado a efectos de distribución competencial, ostentando cada instancia poderes exclusivos en una parte de la materia, poderes que se hallan en una posición sustancial de igualdad" ("Los mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas en la Ley de ordenación de los transportes terrestre", *Jornadas de estudio del nuevo marco ordenador de los transportes terrestre*, Generalidad de Cataluña-Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1989, pág. 64. Véase también al respecto la ponencia presentada por Gaspar ARIÑO ORTIZ en las mismas Jornadas con el título "Las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas. Sistema de transportes y autonomía política".