

## **STC 53/1984, de 3 de mayo de 1984**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia seguido por el núm. 483/1982 y formalizado por el Gobierno de la Nación y en su nombre por el Abogado del Estado, frente al Consell de la Generalidad Valenciana, respecto del Decreto de 19 de julio de 1982 por el que se fijan tarifas máximas para el servicio de viajeros realizado con vehículos provistos de tarjeta de transporte VT en el ámbito territorial del Consell, y en el que ha comparecido representando al Consell el Abogado don José Luis Martínez Morales. Ha sido Ponente el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. El Pleno del Consell de la Comunidad Valenciana, en su reunión de día 19 de julio de 1982, aprobó un Decreto por el que se fijan tarifas máximas para los servicios de viajeros realizados con vehículos provistos de tarjeta de transporte VT en el ámbito territorial del Consell, Decreto que fue publicado en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana» núm. 77, de 30 de agosto de 1982. El Decreto comprende dos artículos y estos artículos va precedidos de un preámbulo. Se dice en el preámbulo que «en atención a la petición de diversas Asociaciones solicitando incremento de las tarifas para los servicios discrecionales de viajeros de carácter interurbano realizados con vehículos de hasta nueve plazas, y a la vista del incremento de costes en la explotación de dichos servicios que se ha producido desde la Orden ministerial de 28 de julio de 1981, ha habido que considerar la necesidad de fijar nuevas tarifas máximas que garanticen la prestación de un servicio homogéneo y a un precio cierto, bajo las

condiciones establecidas por las Ordenes ministeriales de 27 de enero de 1947 y 15 de octubre de 1979. Por otra parte, la Orden del Ministerio de Economía y Comercio de 1 de abril de 1981, en relación con el Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, dejó en libertad a la Administración para la elevación de precios en este tipo de servicios, suprimiendo la intervención y los controles administrativos establecidos en dicho Decreto. Por todo, en virtud de lo que disponen los arts. 32 y 68 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, en relación con el Real Decreto 299/1979, de 26 de enero, sobre transferencia de competencia, y la norma 1 del art. 3 del Real Decreto 2965/1981, de 13 de noviembre, sobre inspección, sanciones y delegación de atribuciones en materia de transportes», se promulga el indicado Decreto sobre el que versa el conflicto positivo planteado por el Gobierno de la Nación.

El primero de los artículos del Decreto dispone que los servicios discrecionales de transporte de viajeros de carácter interurbano realizados con vehículos de hasta nueve plazas provistos de tarjeta de transporte VT, que tengan su origen y destino dentro del ámbito territorial del Consell, se prestarán, contratados por vehículos completos, ajustándose a las tarifas máximas, que el propio art. 1 establece; y el segundo de los artículos del Decreto, en nueve apartados, concreta las condiciones de aplicación de las expresadas tarifas.

2. El Consejo de Ministros, el 15 de octubre, acordó dirigir al Gobierno de la Comunidad Valenciana, requerimiento de inhibición, por entender que el mismo ha incurrido en incompetencia al dictar el Decreto de 19 de julio de 1982. Considera el Gobierno que este Decreto sobrepasa el ámbito de competencias atribuido a la Comunidad Valenciana, toda vez que la naturaleza de los servicios de transporte afectados no autoriza a la misma para la determinación de un régimen de tarifas máximas por su prestación ni para la regulación de las condiciones en que tales servicios pueden dispensarse. Se fundamenta la tesis de la incompetencia en que, se dice en el requerimiento que «como con toda evidencia se desprende del vigente Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera (art. 34) los servicios de transporte regulados por el Decreto de 19 de julio de 1982, es decir, servicios que se efectúan siempre al amparo de autorizaciones VT, reúnen la particularidad de no estar sujetos a un radio de acción limitado, siendo siempre, por consiguiente, de ámbito nacional. Es por ello por lo que no son susceptibles de un tratamiento en regímenes diferenciados por razón del ámbito geográfico en que se desarrollan, a no ser que se destruya su peculiar esencia y condición. Este es, sin duda, el efecto que se produce en la norma autonómica que origina el presente requerimiento, sin que haya lugar a entender que aquella adquiere validez jurídica por el hecho de que la misma circunscriba su aplicación a los servicios con "tarjeta VT que discurre

por el ámbito del Consell", habida consideración no sólo a cuanto acaba de decirse, sino también al título por el que la Comunidad Autónoma requerida puede ejercer facultades sobre tales servicios, que, en función de la naturaleza de los mismos y de las disposiciones aplicables, nace de atribuciones asumidas por delegación, siendo en consecuencia aplicable lo previsto en el punto 7 del art. 3 del Real Decreto 2965/1981, de 13 de noviembre, donde se establece la obligación de sujetarse, por parte de la Administración autonómica, en todo caso, a la legislación del Estado en el ejercicio de competencias delegadas en esta materia. No existe pues posibilidad jurídica alguna para que la Comunidad Autónoma pueda introducir una nueva categoría no prevista en el régimen vigente, cual sería la de "servicios de transporte con autorizaciones VT que discurran por el territorio de una Comunidad Autónoma" ni, en suma, para innovar la reglamentación de alcance nacional aplicable a tales servicios. Desde otro punto de vista, es también preciso destacar la imposibilidad jurídica de que una norma autonómica pueda autorizar la aplicación de un cuadro de tarifas por la prestación de determinados servicios cuando ello suponga una alteración de la política general de precios. así sucede en el presente caso, toda vez que se somete a un régimen de intervención el precio de un servicio que en el régimen general se encuentra liberalizado. En efecto, la Orden del Ministerio de Economía y Comercio de 28 de octubre de 1981, excluyó de la lista de precios autorizados de ámbito nacional, establecida en el Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, los servicios de transporte objeto de la disposición causante de este requerimiento, quedando a partir de entonces libres las tarifas aplicables a los mismos. Estima el Gobierno que el contenido esencial de la política general de precios, inseparablemente unida a competencias estatales calificadas de exclusivas por la Constitución, se ve forzosa y sustancialmente alterado por la conversión, no ajustada a Derecho, de un precio libre en un precio intervenido, sin que pueda resultar congruente con la misma la coexistencia de la formación libre en el territorio nacional de la tarifa aplicable a los servicios de transporte considerados con una configuración reglada de la misma en el territorio de una Comunidad Autónoma».

3. El Pleno del Consell de la Comunidad Valenciana, en sesión celebrada el 5 de noviembre, acordó: «aceptar, en parte, el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno del Estado por lo que se refiere a la fijación por el Consell de las tarifas máximas a percibir por la prestación del servicio discrecional de transporte de viajeros de carácter interurbano, realizado con vehículos de hasta nueve plazas, provistos de tarjeta de transporte VT, con origen y destino en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, que figura en el art. 1 del Decreto del Consell de 19 de julio de 1982. Y desestimar, en parte, el requerimiento de

incompetencia formulado por el Gobierno del Estado por lo que se refiere a la regulación de las condiciones en que se ha de prestar el servicio: art. 2 del Decreto del Consell de 19 de julio de 1982, para lo cual este Consell se considera competente al amparo de los arts. 31 del Decreto 299/1976, de 26 de enero, y 3.1 del Decreto 2965/1981, de 13 de noviembre, que regula la delegación y comprende a los transportes de radio de acción nacional, siempre que el vehículo se encuentre residenciado en el territorio autonómico y establece que la delegación se extiende a los restantes aspectos de la explotación de los servicios, y siempre con sujeción a la legislación del Estado, tal como se señala en el núm. 7 del mismo artículo».

4. El Consejo de Ministros celebrado el día 7 de diciembre consideró no atendido el requerimiento en la parte rechazada y dispuso que la Abogacía del Estado debía plantear conflicto de competencia. Efectivamente, el día 14 del mismo mes se formalizó el conflicto frente al Decreto de 19 de julio de 1982, interesando que se declare que corresponde a la titularidad del Estado la competencia normativa respecto a los servicios de transportes terrestres realizados con vehículos provistos de tarjeta VT, y en consecuencia se anule la disposición citada.

Los fundamentos de la tesis del Abogado del Estado se contienen en las siguientes alegaciones:

A) Incongruencia en la contestación del requerimiento: el art. 2 del Decreto de 19 de julio de 1982 viene a fijar las condiciones de aplicación de la tarifa establecida en el artículo anterior. Esta evidente relación de instrumentalidad hace inviable el mantenimiento del referido art. 2 del Decreto impugnado cuando la Comunidad Autónoma admite la falta de competencia para fijar las tarifas señaladas en el art. 1. Además el art. 2 se limita a reproducir, punto por punto, el contenido de la Orden ministerial de 11 de diciembre de 1947, a la que se remite la de 15 de octubre de 1979. La falta de sentido innovador, por sí sólo, del art. 2, lleva a entender que pese a la formal aceptación del requerimiento de incompetencia en cuanto al art. 1, el mantenimiento del art. 2, y como resulta de su regla segunda, implica el sostenimiento como conjunto normativo unitario de la expresada disposición, debiendo postularse la declaración de la titularidad estatal respecto de la competencia normativa referente al servicio de transporte terrestre de viajeros realizado con vehículos provistos de tarjeta VT, aunque el ámbito territorial en que se realice el transporte sea el de la Comunidad Valenciana. Consecuentemente con esa pretensión deberá anularse el Decreto no sólo en su art. 1, ya derogado por el Consell, sino también en su conjunto incluyendo el art. 2 o, en otro caso, declarando como única interpretación posible del mismo la de reiterar cuanto, para todo el territorio nacional, resulta

de las Ordenes ministeriales de 11 de diciembre de 1947 y 15 de octubre de 1979, y, para la Comunidad Valenciana, de los Reales Decretos 299/1979, de 26 de enero, y 2965/1981, de 13 de noviembre.

B) El Decreto no respeta la competencia estatal sobre política general de precios: como uno de los mecanismos implícitos en la atribución de la competencia exclusiva del Estado de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la C. E.) ha de considerarse la política general de precios, noción recogida en el art. 34.1.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) como criterio delimitador de la competencia autonómica en materia de comercio interior. La política de precios, según resulta del conjunto normativo por el que se rige y en la medida en que persigue un sistema de control de precios, comporta dos tipos de normas de carácter sustantivo: los que determinan qué bienes y servicios se encuentran sometidos a un régimen general de control (autorización o comunicación previa) y, de otra parte, los que enuncian o suministran los criterios, igualmente generales, para que los órganos llamados a ejercer tales competencias de control resuelvan las peticiones concretas que se sometan a su conocimiento y decisión. Ambos aspectos constituyen el contenido propio de la competencia estatal respecto de ordenación de precios, competencia inequívocamente reconocida en el art. 34.1.5 de la EACV. Si de las atribuciones que comporta la competencia sobre política general de precios se extrajera alguno de estos dos aspectos quedaría desprovisto de sentido aquella competencia. La decisión política de incluir en las listas de bienes y servicios sometidas a las diferentes modalidades de control de precios, un bien o un servicio determinado constituye una medida de planificación de alcance general, en cuya adopción se tienen en cuenta factores de gran complejidad que atienden a las correlaciones y repercusiones que aquella inclusión provocará sobre otros bienes y servicios, a la incidencia en el nivel general de precios, en la capacidad adquisitiva, en el comercio exterior, en los niveles de circulación fiduciaria... En la misma medida resultarán afectados esos aspectos por la definición de los criterios básicos que hayan de seguirse en la adopción de los acuerdos concretos mediante los que se ejerciten las competencias de control. Además la configuración como competencia estatal de esta ordenación general de precios resulta exigida para la defensa de la libre circulación de personas y bienes [art. 139.2 c)] y, en suma, por el principio de unicidad de mercado. Difícilmente podría compatibilizarse con esas exigencias un sistema en el que los diferentes bienes y servicios pudieran estar sometidos a diferentes mecanismos de control de precios en cada uno de los territorios autonómicos. En congruencia con ese planteamiento, no sólo el art. 34.1.5 del EACV contiene una explícita referencia a la competencia estatal sobre política general de precios como criterio delimitador de la

competencia autonómica sobre el comercio interior, sino que también el Real Decreto 2310/1982 que aborda la transferencia a la Comunidad Valenciana de funciones y servicios en materia de intervención de precios, concreta las competencias a ejercer por la Comunidad en las que correspondían a los Gobierno Civiles y a las Comisiones Provinciales de Precios no extensivas a la modificación de las listas de precios. Paralelamente, el apartado c) del anexo del mencionado Real Decreto 2310/1982, al especificar las competencias, servicios y funciones que se reserva el Estado, incluye «todas las relativas a la política general de precios» comprendiendo, por tanto, la decisión de someter a una modalidad de control de precios las de un determinado bien o servicio. La Orden del Ministerio de Economía y Comercio de 28 de julio de 1981, en ninguna forma «dejó en libertad a la Administración para la elevación de precios en este tipo de servicios», sino que «suprimiendo la intervención y los controles administrativos» establecidos en el Real Decreto 2965/1977, sometió dichos servicios al régimen establecido en el artículo 8 del mismo (art. 2 de la Orden ministerial de 28 de julio de 1981). Siendo claro que el Decreto impugnado somete a intervención, fijando unas tarifas máximas, el precio de un servicio que a nivel nacional se encuentra plenamente liberalizado, ha de concluirse que se está desconociendo la competencia estatal que respecto a la política general de precios resulta del art. 149.1.13 de la C. E. y confirma expresamente el art. 34.1.5 del EACV. La importancia del principio de unicidad de mercado como criterio delimitador de las competencias autonómicas hace oportuno, dice el Abogado del Estado, dar carácter prevalente a esta alegación. Y ello con entera independencia de las competencias que en esta materia puedan resultar de los Reales Decretos 2226/1977 y 1947/1979, competencias cuyo ejercicio no coincide con las que han pretendido ejercitarse en el Decreto en conflicto.

C) El Decreto no respeta la competencia estatal en materia de ordenación del transporte terrestre: con carácter subsidiario examina el Abogado del Estado el vicio del Decreto consistente en su extralimitación respecto del título competencial que habría de fundar esa disposición. El criterio de distribución de competencias en materia de ordenación del transporte terrestre, resultante de los arts. 148.1.5 y 149.1.21 de la C. E., opera en función del ámbito territorial de dicho transporte. En consonancia con esa regla de distribución aparecen también los preceptos estatutarios sobre la materia: arts. 31.15 y 33.8 del EACV. La norma objeto del conflicto pretende ampararse no en los preceptos constitucionales y estatutarios mencionados, sino en los Reales Decretos 299/1979 y 2965/1981, de transferencias al ente preautonómico, desconociendo el art. 3.7 de esta última disposición que obliga a respetar la legislación estatal reguladora de los correspondientes servicios. Además, añade, lo que el Decreto hace es condicionar los efectos de una autorización, la tarjeta VT, modificando una norma estatal, el

artículo 36.2 del Reglamento de Ordenación del Transporte Mecánico por Carretera. En este sentido y dado que este tipo de autorización no tiene radio de acción limitado, el Decreto aun cuando alude a transportes que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad, realmente está incidiendo sobre vehículos autorizados para un transporte de ámbito supracomunitario. Con arreglo al esquema constitucional y estatutario de distribución de competencias respecto del transporte terrestre, al igual que conforme al art. 3.7 del Real Decreto 2965/1981, la Comunidad Valenciana carecerá de potestad normativa en este caso. En definitiva, la modulación, en base a criterios territoriales, del contenido propio de una autorización conferida con eficacia supracomunitaria -por más que el otorgamiento de esa autorización corresponda a la Comunidad Autónoma- no parece que sea un mecanismo admisible. Sobre los transportes terrestres que, no sólo de hecho y esporádicamente tengan origen y destino en el territorio de una Comunidad, sino que jurídicamente y en razón de la eficacia sobre un radio de acción ilimitado (art. 33 del repetido Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera) de su título autorizativo, entren dentro de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, será únicamente sobre lo que dicha Comunidad ostente competencias normativas que le permitan introducir regulaciones diferenciadas de la ordenación general que según el art. 149.1.21 es de competencia exclusiva estatal. La Comunidad Valenciana no es ya que haya creado una categoría específica de transporte discrecional que sólo pudiera desenvolverse en el ámbito de su comunidad, sino que ha alterado la normativa por la que se rigen unos vehículos cuya autorización tiene un radio de acción nacional. Se ha desconocido la competencia estatal declarada en el art. 149.1.21 de la C. E. y por referencia a él en el art. 31.15 del EACV.

5. El Abogado designado por el Consell de la Comunidad Valenciana se opuso mediante escrito recibido en este Tribunal Constitucional el día 17 de enero de 1983 al conflicto planteado por el Gobierno de la Nación. Las alegaciones del Consell desarrollaron la siguiente argumentación:

A) El Decreto contiene dos artículos; el primero, versa sobre el establecimiento de las tarifas máximas para los servicios discrecionales de transporte de viajeros con carácter interurbano, realizados con vehículos de hasta nueve plazas y provistos de tarjeta de transporte VT, que tengan su origen y destino dentro del ámbito territorial del Consell. El segundo de los artículos del precitado Decreto versa sobre las condiciones de aplicación de la tarifa establecida en el precedente artículo. No obstante el epígrafe enunciativo del art. 2, que después se desarrolla en nueve reglas, el contenido de éstas desborda el carácter de instrumento

modalizador de la aplicatividad de unas tarifas y regula aspectos tales como la medición del recorrido (1.<sup>a</sup>); pactos sobre percepciones de tarifas entre usuarios y transportistas (2.<sup>a</sup>); contratación en carga completa y recorrido en circuito, salvo pacto en contrario (3.<sup>a</sup>); límites de transporte gratuito de equipaje (4.<sup>a</sup>); referencia obligada al cuenta-kilómetros como factor determinante del precio (5.<sup>a</sup>); exhibición de las tarifas en lugares visibles de los transportes (6.<sup>a</sup>); expedición de recibo de las percepciones devengadas por el transportista (7.<sup>a</sup>); formulación de reclamaciones en el libro que al efecto deban llevar los vehículos o, el que deba existir en las oficinas de la Consellería de Transporte (8.<sup>a</sup>), y la atribución del poder interpretativo de las presentes normas a la Dirección General de Transportes del Consell (9.<sup>a</sup>).

B) El Gobierno de la Nación, requirió al Consell para la derogación del Decreto, por entender que el mismo suponía una invasión en la competencia estatal. Concretamente, en la certificación donde se recoge el Acuerdo del Consejo, se efectúan las pertinentes valoraciones jurídicas en orden a la incompetencia del Consell para tratar de regular las tarifas máximas que han de regir en la Comunidad Autónoma Valenciana para los vehículos provistos de tarjeta de transporte VT. La formulación de la cuestión de competencia se refiere, con carácter único y exclusivo a la fijación de las tarifas máximas, pero en ningún momento se trata ni formula juicio de incompetencia sobre el contenido del art. 2 del mismo Decreto que tan sólo dispone las percepciones de las contraprestaciones legalmente vigentes, amén de otras materias que nada tienen que ver con la cuestión económica, como régimen de reclamaciones, interpretación, expedición de recibos, etcétera. De ahí la incongruencia que supone desarrollar la demanda de incompetencia más allá del Acuerdo del Consejo de Ministros y de la propia requisitoria a la Comunidad Autónoma Valenciana para la derogación del Decreto.

C) Como cuestión previa hemos de dejar sentado que la demanda en su mayor parte versa sobre aspectos pacíficos y no sujetos a controversia, como son todos aquellos afectantes a la fijación de tarifas y, que el propio Consell aceptó. Cuanto se expone en el escrito de demanda con relación a la competencia estatal sobre política general de precios o exclusividad del Estado para el establecimiento de las tarifas, resulten argumentaciones totalmente irrelevantes a los efectos de este conflicto.

D) La alegación primera que formaliza el Gobierno de la Nación tacha de incongruente el Acuerdo del Pleno del Consell en respuesta al requerimiento de competencia para fijar las tarifas que se reseñan en el art. 1; el art. 2 carece de sentido mantenerlo, pues es un mero instrumento aplicativo del primero. Dice que el párrafo en el que parece contenerse la esencia del argumento obstativo a la vigencia del art. 2 dice: «Pero es que además, el art. 2 del Decreto impugnado se limita a reproducir, punto por punto, el contenido de la Orden ministerial de 11

de diciembre de 1947 a la que se remite la de 15 de octubre de 1979.» A esto opone el Abogado de la Generalidad: que la Orden de 15 de octubre de 1979 no se remite a la Orden ministerial de 11 de diciembre de 1947, sino a la de 27 de enero de 1947; si recurrimos a la lectura de esta Orden, a la que por error podría referirse el alegato del Abogado del Estado, se observa que tampoco hay esa reproducción «punto por punto», sino de una regulación de cuestiones análogas o similares a las tratadas en el Decreto de la Comunidad Autónoma Valenciana, pero no idénticas, ni mucho menos literal reproducción como se afirma y si recurrimos a la Orden ministerial de 11 de diciembre de 1947, a la que no se remite la de 15 de octubre de 1979, pero que sí aborda también cuestiones de esta naturaleza, nos encontraremos con un texto ministerial que tampoco es reproducido ni reiterado por el Decreto, pues contiene aspectos diferenciados de los de aquella Orden, así como innovaciones normativas. Realiza a continuación un análisis comparativo del Decreto del Consell impugnado con la Orden ministerial de 27 de enero de 1947.

E) Examina a continuación la autonomía del art. 2, con relación al art. 1 del Decreto del Consell y dice que aceptado que no pueden establecerse tarifas máximas, la liberación de las tarifas de servicios interurbanos, no priva de toda su virtualidad al art. 2 del Decreto del Consell, pues en él se contienen una serie de reglas objetivas, cualquiera que sea el quantum de la percepción por el transportista, que deben ser observadas y exigidas, por el transportista o el usuario, según los casos. Aspectos tales como la medición del recorrido, franquicia en la carga, utilización del cuenta-kilómetros, la exigencia de justificantes por el transporte, o el régimen de reclamaciones y denuncia, nada tienen que ver con la liberalización de las tarifas, pues en cualquier caso siempre deberán existir estas reglas mínimas que pauten la contraprestación por el servicio, que nunca podrá dejar de tener unas referencias obligadas a distancia, capacidad del vehículo, carga, etc.

F) La Comunidad tiene competencia para regular las materias contenidas en el art. 2, añade la representación del Consell, en primer término, debe quedar perfectamente delimitada la extensión territorial del ámbito de aplicación del Decreto del Consell. Como en el preámbulo del mismo se dice y también en su derogado art. 1, la disposición es afectante tan sólo a los transportes con tarjeta VT «en el ámbito territorial del Consell», o como se dice en el art. 1, para los transportes «que tengan su origen y destino dentro del ámbito territorial del Consell». Disponiéndose en el art. 148 de la Constitución, regla 5.<sup>a</sup>, que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias relativas al transporte que se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, se procedió por el Real Decreto 299/1979, de 26 de enero, a transferir competencias al Consejo del País Valenciano bajo los arts. 26 al 41. En el

art. 30 se produce la transferencia «de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano de las competencias sobre concesión, autorización y, en su caso explotación de los siguientes servicios de transporte mecánico por carretera regulados por la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera... ». Posteriormente, por Real Decreto de 13 de noviembre de 1981 (núm. 2965/1981) se transfirió al Consejo todas las competencias asignadas por la legislación del ramo a la Administración del Estado en materia de inspección y sanción de los servicios de transporte mecánico por carretera. Disponiéndose en el propio art. 2 ordinal 2.º, que en concordancia con lo establecido en el apartado anterior «a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley quedará sin efecto el carácter compartido de las aludidas competencias establecido en los respectivos Reales Decretos de Transferencias». Más adelante, el Real Decreto 2965/1981, transfiere la competencia sobre «la inspección e incoación y tramitación de expedientes sancionadores e imposición de sanciones económicas, referidas a los servicios objeto de la delegación, así como la eventual retirada provisional de la tarjeta...». En el marco del art. 148 se ha producido una transferencia plena al Consell de las competencias estatales relativas a la administración y ordenación de los transportes mecánicos por carretera, entre los que se incluyen aquellos que fueron objeto de regulación en el Decreto impugnado. Competencia afirmada en el propio Estatuto de Autonomía, en sus arts. 31 (se reconoce competencia exclusiva a la Generalidad Valenciana... 15. Transportes Terrestres) y 33 (Ejecución de la legislación del Estado en... 8. Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma... ).

Como argumento de carácter negativo tenemos la relación de competencias exclusivas estatales del art. 149 de la Constitución, entre las que tan sólo figuran como de exclusivo monopolio legislativo estatal aquellas que, en materia de transportes terrestres, transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.21). El art. 2 del Decreto trata de ordenar, sistematizar y acomodar para la Comunidad Valenciana, una serie de normas, algunas de las cuales ya tenían su constancia en la normativa estatal y otras que se incorporaron al Ordenamiento comunitario. Pero en cualquier caso, la inocuidad que podría representar incorporar al Ordenamiento comunitario preceptos ya existentes y vigentes en el Ordenamiento estatal, nunca podría ser sancionada con el calificativo de incompetencia. Cita el art. 33.8 del EACV, en el que se le confiere la ejecución de la legislación del Estado en materia de la ordenación del transporte.

G) Otro alegato del Abogado del Estado, dice, se encabeza con un epígrafe insólito desde el punto de vista del contenido del recurso. Reza así: «El Decreto de la Comunidad Valenciana no respeta la competencia estatal sobre política general de precios.» A tenor del

epígrafe indicado discurre toda la argumentación del mismo, que no es objeto de la cuestión positiva de competencia ya que se aceptó el requerimiento estatal por la Comunidad Autónoma Valenciana.

H) Por último, hace referencia al contenido al alegato del escrito del Gobierno de la Nación que titula su razonamiento del siguiente modo: «El Decreto de la Comunidad Valenciana no respeta la competencia estatal en materia de Ordenación del transporte terrestre.» No entendemos muy bien, dice, de qué parte de la disposición impugnada se extraen tan radicales consecuencias, pues se afirma en este apartado que mediante el Decreto se condicionan los efectos de la autorización que comporta la tarjeta VT, que, de ser de ámbito nacional ilimitado, pasa a ser por obra del Decreto combatido, una autorización condicionada a la intervención de un órgano territorialmente limitado como es la Comunidad Autónoma. Para el Abogado de la Comunidad, lo que en el fondo subyace en este alegato del Abogado del Estado, no es otra cosa que el cuestionamiento en sí mismo de las autonomías. En este caso, como en cualquier otro, la Comunidad Autónoma actúa sobre unas materias que han tenido una preexistencia en el Ordenamiento estatal y de efectos extensibles a todo el territorio nacional, pero que desde el momento en que se transfieren o incorporan al Ordenamiento comunitario se inscriben en la órbita competencial de las Comunidades Autónomas. Descendiendo a la concreción del precepto dice que esta parte del Decreto es respetuoso con su techo normativo, desde el mismo momento en que las funciones y competencias de la Comunidad Autónoma están claramente prefijadas en la relación a los transportes que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad.

I) Como conclusión, manifiesta lo siguiente: 1.º Que la demanda de conflicto de competencia es incongruente con el requerimiento estatal que versaba tan sólo sobre las tarifas y, en consecuencia, sobre el contenido del art. 1 del Decreto. 2.º El contenido del art. 2 del Decreto no ha sido tachado de incompetencia, sino que de una forma indirecta se postula para él la misma ilegalidad que para el art. 1, por considerarle indefectiblemente unido al destino de aquél. Insiste en la viabilidad y autonomía jurídica del art. 2, adicionando el principio de conservación de actos, aun tratándose en este caso de una disposición, consagrado en los arts. 50, 51 y 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo. 3.º El art. 2 del Decreto es totalmente incongruente (sic) con la normativa estatal y acomodado a las transferencias de competencias operadas por la Comunidad Autónoma valenciana y susceptible de ser elaborado y promulgado por el Consell de conformidad con los arts. 31.15 y 33.8 de su Estatuto de Autonomía.

6. Concluida la fase de alegaciones, se señaló para deliberación y votación el 22 de marzo de 1984, habiendo concluido, sin embargo, la deliberación y votación el día de hoy.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El conflicto ha de resolverse acudiendo a las reglas que la C. E., y en el marco definido por ésta el Estatuto de Autonomía, según lo dispuesto en el art. 147.1 d) de aquélla, definen el orden de competencias en la materia de que se trate, preceptos que en el caso de este conflicto son los delimitadores de la competencia respecto al transporte por carretera. En esta materia el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, al igual que otros Estatutos, como los del País Vasco, Cataluña, Andalucía y Aragón, contienen más de una referencia, pues, por una parte, atribuye competencia exclusiva en materia de transportes terrestres (art. 31. 15) y, por otro lado, atribuye competencia de ejecución de la legislación estatal sobre «ordenación del transporte de mercancías y viajeros» (art. 33.8). Interpretados estos preceptos dentro del marco constitucional (arts. 148.1.5 y 149.1.21), la Comunidad Autónoma tendrá competencia exclusiva cuando el itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad y tendrá sólo competencia de ejecución de la legislación estatal en el otro supuesto. No es el caso en el presente conflicto el de la competencia exclusiva, pues lo que pretende la Comunidad Valenciana es una competencia de ejecución de la legislación estatal en materia de ordenación del transporte, según lo prevenido en el art. 149.1.21 de la C. E. y art. 33.8 de su Estatuto. Está fuera de toda controversia que la competencia que recaba para sí la Comunidad Valenciana se hace desde los títulos competenciales en materia de transporte, como competencias ejecutivas, esto es, de ejecución de la legislación estatal (en el caso, legislación preconstitucional), uno de cuyos contenidos (el del régimen tarifario), es el objeto del Decreto que ha dado lugar al presente conflicto. Se trata de resolver quien ostenta la potestad tarifaria respecto de un servicio de transporte de viajeros calificado en la indicada legislación preconstitucional como discrecional con radio de acción nacional, partiendo de la idea (art. 68 del Reglamento de Ordenación de Transportes por Carretera) de la unidad de fijación, con carácter general, de las tarifas máximas y mínimas y de las condiciones de su aplicación.

2. Este esquema respecto de las reglas materiales definidoras de la competencia se presenta, sin embargo, dentro de otras consideraciones, en parte laterales o referidas a otros elementos competenciales o argumentaciones fuera de las líneas antes trazadas, que deben despejarse para que el problema quede centrado en el marco constitucional (art. 149.1.21 de la

C. E.) y estatutario (art. 33.8 del Estatuto de Valencia) que hemos dicho. Por de pronto, se han cruzado los temas sobre política de precios y los de régimen tarifario respecto de una materia que, como la de transporte en la compleja variedad calificada por el legislador de servicio público, está sometida a una intervención administrativa, que es en la que se encuadra la potestad tarifaria. Cuando desde otros objetivos o finalidades públicas, como es la que se define dentro de la acción pública en materia económica, se diseña otra intervención administrativa sobre los precios de los transportes, lo que ocurre no es la desaparición de la potestad tarifaria, sino una yuxtaposición de intervenciones de las que cada una de ellas, la de política de precios y la de establecimiento de tarifas, procederá de las respectivas áreas competenciales, que cuando se encomienda a poderes distintos (nos referimos al atribuido a la Administración del Estado y a la Administración autonómica), cada uno ejercerá sus competencias. El que la potestad tarifaria tenga que respetar en el ámbito de las calificaciones de precios y en el de las líneas que demandan la intervención económica, las decisiones que correspondan al competente en la materia, podrá condicionar el contenido de las tarifas, pero no priva al que tiene el poder tarifario de su competencia, y, desde luego, no atrae el título en materia de precios (en el caso de este conflicto se han invocado los arts. 149.1.13 de la C. E. y 34.1.5 del Estatuto) la competencia en materia de transporte. Esta es la idea que está presente en la Sentencia de este Tribunal de 15 de noviembre de 1983 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 2 de diciembre). Examinado desde este aspecto el Decreto en conflicto, es preciso recordar que dice en su rúbrica (y luego en el preámbulo que precede al articulado) que su contenido es fijar las tarifas máximas para un servicio público de viajeros (más adelante examinaremos cuál es el servicio respecto del cual pretende ejercer la potestad tarifaria) y en su articulado establece estas tarifas (art. 1) y las condiciones de aplicación (art. 2). Lo que ocurre es que la Generalidad Valenciana aceptó, respecto a la fijación de las tarifas, el requerimiento del Gobierno, y dejó subsistente el Decreto respecto al otro artículo, el que determina según el inciso inicial el art. 2 «las condiciones de aplicación de la tarifa establecida en el artículo anterior». Con lo que esto supone de disociación de las tarifas y de las condiciones de aplicación, es lo cierto que, además surgen equívocos que hacen dudosa la línea de pensamiento que ha guiado la parcial aceptación del requerimiento, pues no se hacen afirmaciones claras y, desde luego, no se configura definitivamente cuál es la versión válida del Decreto en la idea de la Generalidad Valenciana. Un punto de partida, como hipótesis a los ulteriores fines de construir una respuesta al presente conflicto, no excluyente de otras líneas de argumentación, puede ser que la Comunidad Valenciana entendiera que la política de precios llevaba al área de la competencia estatal la intervención plena en la determinación de los criterios a aplicar en el precio de los servicios

públicos de transporte, y, entre ellos, los discrecionales objeto del Decreto en conflicto. Esta es una línea argumental desde la que debemos considerar el problema sin dejarnos llevar por el hecho de que el art. 1 (el que fija la tarifa) haya quedado privado de validez como consecuencia de la aceptación del requerimiento. Pues bien, si ésta fuera una hipótesis aceptable, la respuesta en el primero de los planteamientos (el de si la competencia en materia de precios invalida el art. 1 del Decreto) tendría la solución que hemos dicho, esto es, que la competencia en materia de precios no priva de la competencia en materia tarifaria, pues podrá condicionar el contenido de la tarifa, pero no atrae al área estatal -por indicado título competencial- la competencia controvertida. Habrá una doble intervención pública (la que tiene su título en la política de precios y la que arranca de la competencia en materia de ordenación del transporte), pero el título competencial en materia de ordenación económica no cubre la potestad tarifaria. Quien tenga la potestad tarifaria respecto de un servicio de transportes, calificado como público, discrecional y con radio de acción nacional es otra cuestión, que luego examinaremos.

3. Estudiado el problema desde el ángulo de la competencia en materia de precios, otra vía de razonamiento es la que se abre acudiendo a la fundamentación que el Decreto incorpora en su preámbulo respecto al objetivo perseguido y a los títulos competenciales que, a su entender, le habilitan para ello. La exposición que precede al contenido articulado del Decreto señala, por un lado, cuál es el objetivo perseguido (el fijar las tarifas máximas adecuando las hasta entonces vigentes, establecidas por la Administración del Estado, a la realidad económica, conforme a las potestades previstas en el art. 68 del Reglamento de Ordenación del Transporte por Carretera), y, por otra parte, enuncia los preceptos que considera que le habilitan para ello, mencionándose, al respecto, no preceptos estatutarios; señala que son los Reales Decretos 299/1979 y 2695/1981, ambos de transferencias de competencias. Las transferencias de competencias, en los regímenes autonómicos, es consecuencia de una previsión constitucional (cuyas líneas en materia de transporte han quedado diseñadas) y una asunción estatutaria. Es esta la perspectiva desde la que deben verse las transferencias postautonómicas, mas esto no impide que, como otra de las líneas argumentales para construir una respuesta al conflicto, sigamos la que marca la Generalidad, en el propio Decreto en conflicto, y a la que sigue en aspectos sustanciales de la argumentación su defensa procesal. Es el caso que el Real Decreto 2695/1981 se trae a este conflicto para justificar el Decreto cuestionado invocando el art. 3.1 y del otro Real Decreto (el 299/1979) no se dice cuál de todo su extenso articulado es el que sirve para apoyar la competencia autonómica, pero teniendo que ser de los que integran la sección quinta (transportes), no es dudoso que sólo el art. 31 guarda relación con el contenido del

preámbulo del Decreto en conflicto y es congruente con la cita del art. 3.1 del Real Decreto de 1981. Pues bien, estos preceptos lo que hacen es delegar competencias estatales, esto es, aplican una modalidad de delegación que consiste en transferir el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal, que en el caso que estudiamos, comprende la de autorizar servicios públicos discrecionales, de servicios de transporte de viajeros de itinerarios no prefijados que correspondiendo a la competencia estatal -de aquí la técnica de delegación- se transfiere una competencia de ejecución a la entidad autonómica. Una lectura de estos preceptos descubre inequívocamente que el poder tarifario no está entre lo delegado. Si alguna consecuencia cabe inferir de esta justificación del Decreto es, cabalmente, la contraria de la pretendida por la Generalidad, pues la utilización de la técnica de delegación es bien explicativa de que, por un lado, la competencia es estatal y, por esto, la modalidad que se aplica es la delegación, y, por otra parte, que los servicios de radio de acción nacional, que son los que importan a los efectos del presente conflicto, aunque residenciados en origen en el ámbito territorial del Consell, son de la competencia estatal, teniendo respecto de los mismos el Consell la competencia delegada en los términos de la delegación. Para los servicios de radio regional la previsión está en el art. 32 del Real Decreto 299/1979, que no es la técnica utilizada por el Consell y a la que, como se reconoce en indicado precepto, ha podido acudir la Comunidad Valenciana para crear una modalidad de servicio sometido a la plenitud de su competencia.

4. En la oposición a la demanda del Abogado del Estado, la defensa procesal de la Generalidad, siguiendo una argumentación que estaba ya en la aceptación, en parte, y rechazo en otra, del requerimiento de incompetencia que formuló el Gobierno, vuelve a apoyarse en los arts. 31 del Real Decreto 299/1979 y 3.1 del Real Decreto 2965/1981, aunque no ahora para defender la competencia en materia de establecimiento con carácter general de las tarifas, sino para concretar esta competencia a determinar las condiciones de aplicación de las tarifas, sosteniendo que si bien carece el Consell de competencia para fijar con carácter general las tarifas, la tiene para regular las condiciones de aplicación de las mismas. No es menester poner ahora la atención en si la competencia en materia tarifaria reivindicada por la Administración del Estado se acepta por el Consell creyendo que pertenece al Estado por títulos distintos de los basados en la competencia en materia de ordenación del transporte o si considera que la competencia en materia de tarifa de transportes es del Estado por títulos competenciales específicos de la ordenación del transporte, pues sobre la hipótesis primera ya hemos analizado la cuestión para convenir que la competencia en materia de precios no atrae al área estatal la competencia para establecer las tarifas -claro es, dentro del marco trazado por la política de

precios-, competencia que vendrá definida por las reglas que en relación al transporte por carretera, en el caso que nos ocupa, se contienen en la C. E. y en el Estatuto, según lo que en su momento recordábamos. Si tratamos ahora de esta argumentación del Consell es para poner de manifiesto que junto a las objeciones procesales que hace valer para impedir que el art. 2 del Decreto en conflicto se examine en este proceso, y que se contraen a que sólo el establecimiento de tarifas (lo que fue contenido del art. 1 del Decreto) fue objeto del requerimiento de incompetencia, se sostiene la competencia para establecer las condiciones de aplicación de las tarifas acudiendo como única justificación en la contestación al requerimiento, y como argumento principal en la contestación a la demanda, a las competencias delegadas por el art. 31 del Real Decreto 299/1979 y precisadas en el art. 3.1 del Real Decreto 2965/1981. En estas dos vertientes -la procesal y la de fondo la cuestión no ofrece dificultades, pues, en cuanto a lo primero es ficticio romper la unidad del requerimiento constriñéndolo a una parte del Decreto (el art. 1) y dejando fuera del debate lo que en la consideración de la reivindicación competencial es un aspecto inescindible de la potestad tarifaria (el art. 2), y, en cuanto a lo segundo, además de que la disociación desde consideraciones competenciales y desde la propia lógica del Decreto aparece desprovista de toda justificación, es lo cierto que los títulos competenciales que se invocan son los que reconociendo la competencia estatal para los servicios públicos de ámbito suprarregional, transfieren a la Comunidad Autónoma un ejercicio competencial mediante técnicas de delegación, constreñidas, como antes tuvimos que decir, a un contenido que se concreta al régimen de las autorizaciones y los otros aspectos que señalan los mencionados arts. 31 del Real Decreto 299/1979 y 3.1 del Real Decreto 2965/1981, de modo que nada nuevo se añade a lo que se razonó en su momento (fundamento 3).

5. Como puede observarse partiendo de la ordenación del transporte que se contiene en la Ley en la materia de 27 de diciembre de 1947, en su reglamento de ejecución de 9 de diciembre de 1949, y en los preceptos de distinto rango que integran el complejo normativo de los transportes por carretera, el transporte que es objeto del Decreto en conflicto pertenece al grupo de los transportes públicos, o de servicio público, y dentro de este grupo, a los de carácter discrecional, definidos por las notas de sujeción a autorización administrativa, régimen tarifario y libertad de itinerario, calendario y horario dentro de lo permitido por las normas aplicables a tenor de la autorización de que se trate. No es el caso detenernos en la consideración de si a estos servicios (públicos, insistimos, en la nomenclatura legal) cuadra desde consideraciones doctrinales la calificación del servicio público o si es más propicio conceptualizarlos como servicios de interés público o como servicios públicos impropios, y lo que respecto a su

tratamiento, diferenciado de los servicios regulares, significa la sujeción de aquéllos al régimen de autorización y éstos al de la concesión y lo que estas figuras comportan en orden a regímenes diferenciados o a elementos comunes en el tratamiento, pues, en cualquier caso, y esto es lo que importa a los fines de delimitar competencias, es una actividad que por la impronta pública que la califica está sometida a intervención administrativa mediante un acto autorizativo que es el que habilita para la actividad de transporte e inserta en una reglamentación que, con otros contenidos, conlleva también la sujeción a un poder tarifario, comprensivo de fijación de las tarifas y de las condiciones de aplicación. La cuestión es, por tanto, quién tiene la potestad tarifaria, poder que en el modelo anterior al régimen autonómico, se atribuía al Ministerio de Obras Públicas (art. 68 del Reglamento de Ordenación del Transporte), y que distribuidas las competencias según las reglas a las que hemos aludido en su momento (fundamento 1), ha de considerarse ahora desde la realidad autonómica. Dos consideraciones, sin embargo, tenemos que anteponer al ulterior análisis: es una, que si tuviéramos que ceñirnos a la fundamentación contenida en el preámbulo del Decreto y a lo que en la contestación al requerimiento de incompetencia se dice por el Consell, reiterado por su defensa procesal, el problema no necesitaría de otros estudios, pues la competencia delegada, que es lo que se invoca en estos textos, no comprende la fijación de tarifas y de las condiciones de aplicación, según lo que en su momento hemos recordado (fundamentos 3 y 4), y es la otra consideración, que la Administración del Estado para los servicios de la modalidad del que es objeto el Decreto en conflicto, tiene establecidas -y vigentes- tarifas y condiciones de aplicación. Sin acudir a regulaciones anteriores carentes de vigencia en cuanto a las tarifas, es una Orden ministerial del 15 de octubre de 1979 la que, dentro del marco reglamentario definido por el art. 68 antes citado, fija las tarifas y reitera la vigencia de la Orden ministerial de 27 de enero de 1947 en cuanto a las condiciones de aplicación de aquéllas, a la vez que introduce alguna supresión e incorpora algún otro condicionamiento; y aquellas tarifas han sido actualizadas mediante elevaciones periódicas (Ordenes ministeriales de 28 de julio de 1981, 14 de septiembre de 1981, etc.). La interrogante se centra en la Administración competente para modificar las tarifas (en el caso a la alza) y establecer las condiciones de aplicación de las tarifas.

6. Conviene dejar perfectamente sentado que la pura comparación del contenido del art. 2 del Decreto en conflicto con lo vigente de la Orden ministerial de 27 de enero de 1947 y lo incorporado a las condiciones de aplicación de la tarifa por la Orden ministerial de 15 de octubre de 1979, y cuanto se infiera de esta comparación respecto a identidades, equivalencias o innovaciones entre unos y otros textos, es por sí incapaz de justificar una competencia

autonómica y dotar de validez a aquel Decreto, aparte, claro es, de las competencias de ejecución que, dentro de lo que antes hemos dicho, se han transferido al Consell y que le confieren el otorgamiento de autorizaciones y los otros aspectos de la explotación del servicio, en orden a la vigilancia, inspección, sanción, etc. La competencia sólo vendría anudada a la inclusión dentro de las ejecutivas que dice el art. 33.8 del Estatuto de la potestad tarifaria (establecimiento de tarifas y de las condiciones de aplicación), lo que comporta, por un lado, si dentro de la indicada previsión estatutaria respecto a la competencia de ejecución de la legislación estatal, se comprende la fijación de tarifas y de condiciones de aplicación, y, por otro, si el servicio de que se trata en este conflicto es de los definidos en el art. 33.8 según las referencias territoriales que acotan la competencia. Bien entendido, es primero esta cuestión, pues sólo tratándose de servicios comprendidos en la definición del citado precepto estatutario, podrá plantearse si pertenece a la ejecución el establecer las tarifas y lo demás que dice el art. 68 del Reglamento de Ordenación del Transporte. En el primer punto, la idea para obtener una respuesta ha de arrancar de lo que ha de entenderse por «legislación» y qué es lo que se comprende bajo la referencia a la ««ejecución» y a la «ordenación del transporte» y desde estas consideraciones, cuál es la naturaleza de las tarifas, punto discutido en la doctrina con incidencia en si estamos en presencia de actos generales no normativos, comprendidos en el concepto de ejecución, o si se trata de una actividad normativa, con lo que esto plantea en orden a su inclusión en la ««legislación» o en la ««ejecución»». En el segundo punto -en realidad, a considerar con prioridad la idea de la que hay que partir es del ámbito territorial del servicio de transportes, según las diferencias competenciales asumidas en los arts. 31.15 (competencias exclusivas) y 33.8 (competencias de ejecución) del Estatuto, según lo que en su momento decíamos (fundamento 1).

7. Como resulta evidente, la competencia autonómica no puede ampararse en lo que disponen los Reales Decretos 299/1979 y 2965/1981 y tampoco proporciona cobertura a la tesis del Consell la cita que hace su Abogado de la transitoria primera, en el apartado b), del Estatuto, lo primero si tenemos en cuenta que la competencia transferida por uno u otro título no incluye la potestad tarifaria, y lo segundo si paramos la atención en que la indicada transitoria ninguna relación guarda con el problema debatido. A aquel razonamiento -que constituye la parte principal de la defensa que hace el Consell-, toda la siguiente alegación se debate en una imprecisión en torno a las reglas de los arts. 31.15 y 33.8 del Estatuto, y a lo que respecto a las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas y a las reservadas a la exclusividad del Estatuto dicen, respectivamente, los artículos 148.1.5 y 149.1.21 de la C. E. Como resulta

claro de los arts. 32 (y 33 y 34) y 68 del Reglamento de Ordenación de Transportes por Carretera, mencionados aquél y éste en el Decreto en conflicto para acotar el objeto del mismo dentro de lo que el Consell considera una actividad de ejecución, se trata de un servicio público discrecional, con libertad de itinerario, con radio de acción nacional, con tarifas determinadas a nivel estatal, según antes recordábamos (fundamento 5), lo que excluye la aplicación de lo dispuesto en los arts. 31.5 dentro del marco definido por el art. 148.1.5, pues la competencia exclusiva que aquel precepto atribuye, y éste autoriza, es para los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues como decíamos en la Sentencia de 16 de noviembre de 1981 (fundamento 1) la atribución de competencia exclusiva (en aquel caso, del País Vasco) sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 de la C. E.), criterio que reiteramos en la Sentencia de 15 de noviembre de 1983 (fundamento 4). No es, por lo demás, una competencia exclusiva lo que reclama para sí la Comunidad Valenciana y aún podríamos añadir, recordando algo que antes fue objeto de consideración, que tampoco demanda una competencia propia ejecutiva de ordenación del transporte, desde el momento que ha acudido a la delegación que dicen los preceptos de los Reales Decretos 299/1979 (art. 31) y 2695/1981 (art. 3), delegación que, por definición, se contrae a competencias que siendo de la titularidad del delegante, se transfiere su gestión al delegado dentro de lo previsto en el acto que transfiere tal gestión. Esto, sin embargo, no va a dispensarnos de analizar el conflicto desde la perspectiva del art. 33.8 del Estatuto, precepto que dentro de la primacía normativa del art. 149.1.21 de la C. E. y la extensión competencial que más allá del art. 148, también de la C. E., ha supuesto la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, determina competencias de ejecución de la legislación estatal en materia de ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad, aunque discurran sobre infraestructuras de titularidad estatal. El estudio del precepto, dentro del superior marco establecido por el artículo 149.1.21 de la C. E. y una consideración desde la duplicación de previsiones constitucionales en la materia (nos referimos a los arts. 148.1.5 y 149.1.21) impone, como un primer punto de partida, que la competencia considerada en el art. 33.8 en cuanto no proviene de la titularidad demanial sobre la carretera, sino de un poder de intervención respecto de lo que la Ley califica de servicio público, ha de verse desde la faceta del ámbito territorial al que se ordena el transporte. Otro elemento a considerar, en armonía con lo que acabamos de decir, es que la utilización para el transporte de infraestructuras de titularidad estatal y aún la salida del territorio de la Comunidad no impide

la competencia de ejecución. Un último dato es que tratándose de una modalidad de transporte conferida para un ámbito suprarregional o supracomunitario, la ordenación del transporte, y, dentro de esta ordenación, el establecimiento de las tarifas y de las condiciones de aplicación - que es de lo que se trata en el presente conflicto- es de la competencia de la Administración estatal. La proyección de estas ideas al caso del que ahora conocemos impone inexcusablemente la competencia estatal, pues se trata, ahora, de un servicio público [art. 2 a) de la Ley de 27 de diciembre de 1947], de carácter discrecional (art. 4, ídem), con radio de acción nacional (art. 33.2 del Reglamento). El que esté otorgado en la modalidad de discrecional y, por tanto, con libertad de itinerario, calendario y horario que permitan las normas que integran el régimen aplicable a este servicio y el que esté residenciado dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma no comporta en este aspecto de la competencia un tratamiento distinto del aplicable a los servicios regulares. Debe tenerse presente que las tarifas y las condiciones de su aplicación para esta modalidad de transporte (la tipificada en la nomenclatura oficial por la referencia a la serie VT) están determinadas a nivel estatal (fundamento 5). Por último, recordamos que el caso actual es distinto del que motivó el conflicto decidido por Sentencia de 15 de noviembre de 1983, pues se trataba entonces de servicios discrecionales de transportes de corto recorrido (es de recordar el fundamento 4 de la citada Sentencia), respecto de los cuales [se dice en su antecedente 3 d) ], además, no se había procedido por el Departamento correspondiente a determinar las tarifas a nivel estatal, y aquí se trata de un servicio que por norma estatal tiene un campo de acción nacional.

8. Para adecuar servicio público y ámbito territorial, el art. 1 del Decreto en conflicto pretende una respuesta recurriendo a acotar el Decreto a los servicios que tengan su origen y destino dentro del ámbito territorial del Consell. Esta precisión no es, sin embargo, válida pues el servicio regulado en los preceptos a cuya ejecución pretende servir el Decreto (arts. 3, 6, 33, 34, etc., del Reglamento), es de ámbito suprarregional (es de ámbito nacional) y, por otra parte, no corresponde a las competencias ejecutivas alterar o modificar el régimen de tal servicio, introduciendo variantes en su reglamentación, ni fraccionar la uniformidad tarifaria, introduciendo una variedad en lo que constituye un régimen de tarifa establecido a nivel estatal. Desde el contenido de la situación jurídica del transportista, y del complejo de derecho y obligaciones que la integran, se refuerza también la idea de que a un servicio concebido como de ámbito nacional la reglamentación ha de proceder de una instancia unitaria, que ha de ser, cabalmente la que tenga competencia sobre el ámbito territorial al que se extiende el servicio.

**FALLO**

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Administración del Estado y, por consiguiente, el Decreto de 19 de julio de 1982 (publicado en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana», de 30 de agosto de 1982) es nulo.

Comuníquese esta Sentencia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, a la que se participó el planteamiento del presente conflicto, todo ello a los efectos del art. 61.2 y 3 de la LOTC.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a tres de mayo de mil novecientos ochenta y cuatro.