

porte) que llevan a cabo la contratación de transportes cuyo punto de origen o destino se sitúa fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, se encuentran sometidas a la competencia de las instituciones generales del Estado» (fundamento jurídico 3.º).

2. Es de observar, en primer lugar, que esta conclusión se alcanza mediante una extensión finalista de la competencia estatal sobre «transportes terrestres», proyectándola injustificadamente sobre las «agencias de transporte». La formulación misma de la competencia estatal sobre transportes terrestres en el art. 149.1.21 C.E. («que transcurran por el territorio de más de una comunidad») claramente revela que el apoderamiento competencial del Estado tiene como objeto específico la actividad de traslado o desplazamiento de personas o cosas cuando ésta se lleve a cabo por ciertas empresas —las de transporte— en un ámbito espacial determinado: el territorio de dos o más Comunidades Autónomas (SSTC 37/1981, 97/1983 y 86/1988). Ahora bien, este criterio territorial del art. 149.1.21 C.E. —al igual que al contrario del art. 148.1 C.E. respecto a las Comunidades Autónomas— está circunscrito a la concreta actividad de las empresas de transporte. Las empresas que operan como «agencias de transporte», en cambio, son simples mediadoras entre usuarios y transportistas a través de una actividad de contratación con aquéllos y éstos, como reconoce el fundamento jurídico 5.º de la Sentencia. Se trata, pues, de una actividad auxiliar o asociada al transporte, en atención al objeto de los contratos en que las agencias participan; pero es obvio también, en contrapartida, que el ámbito material de esa actividad se limita a la contratación del transporte entre transportistas y usuarios. Por lo que es injustificado seguir «el sistema de distribución de competencias en materia de transportes» (fundamento jurídico 4.º de la Sentencia) en relación con las agencias que llevan sólo una actividad meramente auxiliar en dicha materia.

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

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

tratos de mediación. Y ello implica, por consiguiente, que la competencia controvertida en el presente litigio constitucional deba corresponder a la Comunidad Autónoma donde se halla la «agencia central» o del principal establecimiento de las agencias de transporte de mercancías.

4. Es de señalar, por último, que esta conclusión es más conforme con la jurisprudencia de este Tribunal en relación con centros de contratación de cargas en el transporte terrestre de mercancías (STC 37/1981), actividades de las cooperativas (SSTC 72/1983, 44/1984 y 165/1985) y de las Cajas de Ahorro (SSTC 48/1988 y 19/1988). De esta jurisprudencia, en efecto se desprenden al menos tres criterios generales que son relevantes en el presente caso: En primer lugar, que la limitación territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas no implica en modo alguno que sus actos puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional, pues «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos»; de manera que la privación de la posibilidad de actuar más allá de sus límites territoriales «equivaldría necesariamente a privarles, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (STC 3/1981). Lo que aconseja que el límite territorial, dados estos presupuestos, ha de interpretarse «con la flexibilidad necesaria para no vaciar de contenido las competencias comunitarias» (SSTC 44/1984 y 165/1985). Segundo: que el criterio de la localización de la sede social de la empresa es el habitualmente retenido para delimitar la competencia de la Comunidad Autónoma por razón del territorio (SSTC 3/1981, 72/1983 y 165/1985). Por último, que la dimensión territorial de las competencias comunitarias no afecta a las relaciones jurídicas que las empresas radicadas en una Comunidad Autónoma establezcan con terceros en otra Comunidad ni a la eventual proyección extraterritorial de esas relaciones (SSTC 37/1981, 72/1983, 44/1984 y 165/1985); aspecto éste que concurre enteramente en el caso de las agencias de transporte de mercancías, como antes se ha dicho.

Madrid, diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Julio Diego González Campos.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Rubricado.

27979 Pleno. Sentencia 181/1992, de 16 de noviembre. Conflicto positivo de competencia 16/1986. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 12 de agosto de 1985, del Departamento de Industria y Energía del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre normas técnicas a cumplir por los vehículos dedicados al transporte de menores.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 16/1986, planteado por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, en relación con la Orden de 12 de agosto de 1985 del Departamento de Industria y Energía del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre normas técnicas a cumplir por los vehículos dedicados al transporte de menores. Ha sido parte el citado Consejo Ejecutivo, representado por el Abogado de la Generalidad don Manuel María Vicens Matas, y Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 4 de enero de 1986, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, formuló conflicto positivo de competencia con número de registro de este Tribunal 16/1986, frente a la Orden de 12 de agosto de 1985 del Departamento de Industria y Energía del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sobre las normas técnicas a cumplir por los vehículos dedicados al transporte escolar o de menores; en su escrito, el Abogado del Estado hacía invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución: Manifiesta al Abogado del Estado que la disposición que se impugna tiene como objetivo dictar las normas de ejecución de los requisitos técnicos indicados en el art. 4, apartado 3, del Real Decreto 2.296/1983. A estos efectos, en sus diversos artículos, la Orden del Departamento de Industria y Energía de la Generalidad regula los requisitos técnicos relativos a las pantallas de protección, puertas automáticas, ventanas y protección de asientos (arts. 2 a 5); en su art. 6 establece la forma progresiva de aplicación de esta disposición y la disposición adicional regula los requisitos de los vehículos que dispongan de elementos de protección aceptados por el Departamento de Industria y Energía. Todo ello para el cumplimiento de las prescripciones del R.D. 2.296/1983 (art. 1). En conjunto, pues, la Orden en cuestión establece un conjunto de prescripciones atinentes al tráfico y circulación de un tipo específico de vehículos de motor, los dedicados al transporte escolar y de menores, que el art. 149.1.21 C.E. reserva al Estado.

Si bien el art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) confiere a la Generalidad la competencia exclusiva sobre transportes terrestres hace reserva implícita de la competencia estatal del art. 149.1.21. Igualmente, la competencia autonómica sobre ordenación del transporte de mercancías y viajeros del art. 11.9 EAC hace salvedad de la competencia estatal del art. 149.1.21 C.E. La posible colisión entre la competencia autonómica en materia de transportes y la estatal sobre tráfico y seguridad vial debe resolverse en favor del Estado. En efecto, el Tribunal Constitucional, en su STC 59/1985, se ha pronunciado en el sentido de que el R.D. 2.296/1983 es ejercicio de la competencia recogida en el art. 149.1.21 C.E., y no se refiere a ordenación de transportes ni a seguridad: versa pues sobre la materia «tráfico y ordenación de vehículos a motor», y comprende las condiciones que deben llevar los vehículos que circulan. Y ello, según el Tribunal Constitucional, porque las garantías de seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresada en la norma mencionada, deben ser uniformes en todo el territorio nacional. En el ejercicio de esta competencia, el Estado dictó el citado R.D. 2.296/1983, y posteriormente, la Orden de 26 de octubre de 1983 sobre especificaciones técnicas

y reglamentarias para vehículos de transporte escolar y de menores. La Orden impugnada, pues, regula una materia en la que la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencia, y establece unas normas técnicas que vulneran la normativa estatal vigente. Por lo que solicita al Tribunal que declare la titularidad estatal de la competencia controvertida y anule en su integridad la disposición impugnada.

2. Por providencia de 15 de enero de 1986, la Sección Tercera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el conflicto, y dar traslado de la demanda a la Generalidad de Cataluña, para que en el plazo de veinte días aportara los documentos y alegaciones que estimara conveniente; así como dirigir al Presidente de la Audiencia Territorial de Barcelona la comunicación a que hace referencia el art. 61.2 LOTC. Acordó, asimismo, tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 C.E. Finalmente, dispuso la publicación de la incoación del conflicto y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. El Abogado de la Generalidad de Cataluña presenta escrito de alegaciones en que manifiesta que los títulos competenciales que han de examinarse para la resolución del conflicto planteado son, por una parte, el del art. 149.1.21 C.E., que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, y de otra, la que resulta de art. 9.15 EAC, en cuya virtud la Generalidad ha asumido competencia exclusiva sobre el transporte terrestre que discorra íntegramente por su territorio. Pues bien, competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor no significa más que aquellas atribuciones precisas para intervenir no sólo respecto de la correcta ordenación del desplazamiento por las vías públicas de los vehículos a motor, sino también para que ese desplazamiento se realice en condiciones de seguridad respecto a personas, cosas, bienes y otros vehículos que al mismo tiempo puedan discurrir o encontrarse en los caminos públicos. Lo que resalta, pues, es la protección del contexto o entorno exterior en que se han de mover los vehículos.

En cambio, es obvio que las condiciones interiores que han de reunir determinados vehículos en función de las personas que hayan de ser objeto de transporte (en este caso concreto, los menores de edad y los escolares) se establecen como dirigidos a la mayor seguridad y carencia de riesgos para los usuarios del transporte. Aun cuando esas condiciones puedan afectar de alguna manera a la seguridad del tráfico y circulación vial, la mera circunstancia de que el ejercicio legítimo de una competencia pueda producir indirectamente efectos en otros sectores distintos, no supone que la titularidad de aquélla debe decaer; en este sentido, debe tenerse en cuenta los pronunciamientos de la STC 71/1982 en cuanto señala que deberá tenerse muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la norma, para determinar la regla competencial que deba prevalecer. En conclusión, no cabe duda de que la competencia atribuida a la Generalidad con carácter exclusivo sobre el transporte terrestre que discorra íntegramente por su territorio la legitima plenamente para la edición de la Orden objeto de litigio, a menos que se contemplen las competencias del poder central sobre seguridad del tráfico y circulación de vehículos a motor con un carácter tan amplio y expansivo que deje vacías de contenido las relativas de la Generalidad de Cataluña sobre un aspecto tan importante del transporte de viajeros como es la regulación de las condiciones de seguridad en que el mismo ha de llevarse a cabo en función de las peculiaridades y circunstancias concurrentes en los usuarios. Por lo que suplica se deses-

time la petición del representante del Gobierno, y se declare que la Generalidad de Cataluña es competente para dictar la Orden impugnada.

4. Por providencia de 7 de mayo de 1986, la Sección acordó oír a las partes en el conflicto para que en el plazo común de cinco días expusieran lo que estimaran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la Orden objeto de conflicto. Una vez formuladas las correspondientes alegaciones, el Pleno, por Auto de 5 de junio de 1986, acordó el mantenimiento de la suspensión acordada.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. Como resulta de los antecedentes, el presente conflicto versa sobre la titularidad de la competencia para regular las normas técnicas a cumplir por los vehículos destinados al transporte escolar o de menores. El Abogado del Estado impugna la Orden de la Generalidad de Cataluña de 12 de agosto de 1985, que regula tales requisitos, por considerar que la competencia en la materia pertenece al Estado, en virtud del art. 149.1.21 de la Constitución que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre tráfico y circulación de vehículos de motor. Por su parte, la representación de la Generalidad de Cataluña sostiene que la regulación impugnada no es subsumible en tal apartado constitucional, puesto que no se refiere a materia de «tráfico y circulación de vehículos de motor», sino a una materia distinta, como es la de transportes terrestres que discurren íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña: sobre esta materia, el art. 9.15 del Estatuto de Autonomía confiere a la Generalidad competencia exclusiva.

2. Mantiene en apoyo de su tesis el representante de la Generalidad que la competencia estatal derivada del art. 149.1.21 C.E. sobre tráfico y circulación de vehículos de motor, se refiere a la correcta ordenación del desplazamiento por las vías públicas de tales vehículos, así como a las condiciones de seguridad que esos vehículos deben revestir respecto de personas o cosas situadas en el exterior de los mismos. Pero no puede entenderse dentro de esa competencia la regulación de las condiciones interiores de los vehículos, que garanticen la seguridad y carencia de riesgos de quienes los utilicen como transporte. Tal regulación se situaría dentro de la competencia sobre transportes terrestres, y no sobre circulación y tráfico.

3. Esta argumentación no puede ser admitida, como ya manifestamos en nuestra STC 59/1985, que cita el Abogado del Estado, en el concepto de tráfico y circulación de vehículos de motor como materia atribuida por el art. 149.1.21 C.E. a la competencia exclusiva del Estado, «no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben llevar los vehículos que circulan. Apoya esta solución el hecho de que las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresadas en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional» (STC 59/1985, fundamento jurídico 3.º).

Pues bien, no cabe separar, como integrantes de esas garantías de seguridad, los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él, de aquellos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior. Como resulta de los mismos términos de las disposiciones legales sobre circulación [así, recientemente, Ley 18/1989, de 25 de

julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, base 4.ª, apartado 2; Real Decreto legislativo 330/1990, de 2 de marzo, que aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, art. 1.2 c)], la seguridad vial comprende tanto la seguridad activa como la pasiva y, dentro de ésta, la protección de conductores y pasajeros. Ambas dimensiones son elementos indisolubles de la seguridad del tráfico y circulación, pues es innegable la repercusión que un accidente o fallo de seguridad en el interior de un vehículo, que afecte a las personas que en él viajan (tanto conductor como pasajeros) puede tener en la conducción del mismo, así como en otros vehículos de su entorno. La regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros debe, por tanto, entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 C.E. Así lo entendía correctamente el R.D. 2.296/1983 sobre seguridad de transporte escolar y de menores, que en su disposición final facultaba para dictar las normas de desarrollo correspondiente a los distintos Ministerios afectados; y así lo entiende también la vigente Ley, citada, sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, que en su art. 4 i) atribuye a la Administración del Estado «la regulación del transporte de personas y, señaladamente, el de niños y el transporte escolar, a los efectos relacionados con la seguridad vial». Y como materia sujeta a tal competencia exclusiva, no cabe la intervención al respecto de las Comunidades Autónomas, alterando, modificando o desarrollando las prescripciones estatales.

4. La Orden catalana que se impugna manifiesta expresamente que se dicta en ejecución de los requisitos técnicos establecidos en el R.D. 2.296/1983, tendentes a conseguir los máximos niveles de seguridad para el tipo de transporte de escolares y menores; y, de hecho, sus mandatos se refieren claramente a requisitos de innegable repercusión en la seguridad vial. En efecto, afectan no solamente a la seguridad de las personas que utilizan el transporte (puertas automáticas, ventanas, seguridad de asientos), sino también a la seguridad del conductor (regulación de pantallas de protección). Se inscribe así plenamente en el ámbito de la seguridad de la circulación y el tráfico, según lo arriba dicho; por lo que ha de concluirse que viene a incidir en una materia reservada al Estado por el art. 149.1.21 C.E., representando, por tanto, una extralimitación competencial, por lo que procede acceder a las pretensiones formuladas por el Abogado del Estado.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que pertenece al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

2.º Declarar la nulidad de la Orden de 12 de agosto de 1985 del Departamento de Industria y Energía del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Reguera.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Vivir i Pi-Sunyer.—Rubricado.