

damente restrictivas del acceso al recurso (SSTC 200/1988, 1/1989 ó 155/1991, entre otras).

Partiendo de esta base, ha de estarse de acuerdo con el Ministerio Fiscal, pues no resulta conforme con el art. 24.1 C.E. una resolución judicial que desconoce la existencia de una posterior notificación al Letrado del actor, fijando el *dies a quo* para el cómputo del plazo para recurrir en casación en una fecha anterior, sin justificar mínimamente la razón por la que se desconoce la segunda notificación practicada y se desdeña su efectividad para servir de inicio al plazo de caducidad cuando es la propia norma legal la que le impone *prima facie* y anuda a ella el cómputo de dicho plazo —por ser la última practicada—. En síntesis, no puede considerarse adecuada a las garantías consagradas en el art. 24.1 C.E. una interpretación judicial que considera extemporánea la presentación del escrito cuando aún no había transcurrido el plazo de cinco días desde la última notificación, porque produce un efecto desproporcionadamente gravoso en el derecho del recurrente a que su causa sea revisada por un Tribunal Superior, que no se justifica por la salvaguardia de otros valores apreciables desde la perspectiva del propio art. 24.1 C.E.

4. A mayor abundamiento, también resultan aceptables los argumentos de la parte en su segundo motivo de amparo, relativo a la inadmisibilidad del escrito presentado en el Juzgado de Guardia, ya que la conducta del actor ha tenido su origen, de forma patente, en la práctica seguida por el Tribunal Territorial Militar. Como se desprende de las alegaciones del actor, a lo largo del proceso el Tribunal Territorial Militar recurrió, para efectuar los actos de comunicación, a la cooperación judicial con órganos de la jurisdicción ordinaria. Y se ratificó en la normalidad de esta conducta admitiendo el escrito de preparación del recurso, como presentado en tiempo, una vez que éste se depositó en el Juzgado de Guardia de Logroño con expresa mención del órgano jurisdiccional al que el citado escrito se dirigía.

Es cierto que la cooperación judicial (arts. 273 y ss. L.O.P.J.) es un conjunto de técnicas diseñado para facilitar la tarea de dispensación de la Justicia, que por ello mismo está concebida para desplegarse en la relación entre órganos judiciales; y es cierto también que el justiciable no puede pretender que del art. 24 C.E. se deduzca un derecho a beneficiarse de aquellas técnicas, desnaturalizándolas. Pero, sin desmentir lo anterior, en este caso concreto, no puede ignorarse la responsabilidad que el órgano judicial inferior, ha tenido en la conformación de la conducta de la parte, ratificada —ya se ha dicho— por la propia admisión del carácter regular de la presentación del escrito en el Juzgado de Guardia. En efecto, se trataría, en este caso, de un error de la parte inducido por la conducta previa del órgano jurisdiccional, una conducta uniforme y sin fisuras que pudo razonablemente generar en el justiciable la convicción de la aptitud del Juzgado de Guardia del lugar de su residencia como sede para la presentación de escritos, cuando no cabía dudar sobre cuál era el órgano judicial al que aquéllos se dirigían.

En suma, tratándose de aplicar aquí una variante de la jurisprudencia de este Tribunal sobre las consecuencias del error de la parte inducido por el comportamiento del órgano judicial (por todas, STC 107/1987), no puede sino extraerse como consecuencia que la resolución de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, al desconocer las circunstancias concurrentes en el caso, y cerrar el acceso a la vía del recurso por no considerarlo adecuadamente preparado, ha hecho recaer sobre el justiciable todas las consecuencias de una conducta errónea de la que aquél no era el sólo responsable, y por ello la conclusión extraída deviene desproporcionada, vulnerando el art.

24.1 C.E. (SSTC 46/1989, 49/1989, 121/1990 ó 127/1991).

Por todo lo anterior procede estimar el recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo, y en su virtud:

- 1.º Declarar el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.).
- 2.º Declarar la nulidad del Auto de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1992.
- 3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse la resolución anulada, para que por la Sala se dicte otra que respete el derecho fundamental del actor.

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

Dada en Madrid, a veinte de junio de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

17497 Pleno. Sentencia 191/1994, de 23 de junio de 1994. Conflicto positivo de competencia 1.519/1987. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el apartado 4 de la disposición decimoquinta de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 4 de agosto de 1987.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, 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 Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.519/87, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al que representa y defiende el Abogado don Manuel María Vicéns i Matas, contra el Gobierno de la Nación, en cuyo nombre ha comparecido el Abogado del Estado, respecto del apartado 4 de la Disposición decimoquinta de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 4 de agosto de 1987. Ha sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado el 20 de noviembre de 1987 fue suscitado el conflicto positivo de competencia del cual se hace mérito en el encabezamiento. En la demanda se nos dice que la controversia entre el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de la Nación tiene su origen en que aquella vincula la Orden Ministerial impugnada a los títulos competenciales derivados del art. 9 de su Estatuto de Autonomía, por el cual ha asumido competencia exclusiva sobre terminales de carga en materia de transportes (núm. 15) y sobre ordenación del territorio (núm. 9). El Estado, por su parte, considera que el contenido de la disposición impugnada es ajeno a tales materias y que el título adecuado se encuentra en el art. 149.1.10 C.E., donde se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre el régimen aduanero.

En tal sentido, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña argumenta que la ejecución del transporte de mercancías lleva consigo, además de la estricta conducción de las cosas, el desarrollo de toda una serie de actividades que preceden y subsiguen al desplazamiento propiamente dicho. A estas actividades se las suele conocer bajo la denominación de operaciones de carga y descarga, que a su vez conllevan una serie de actuaciones y trabajos complementarios y auxiliares de muy diversa índole entre los cuales cabría citar, por ejemplo, el examen, inventario y toma de muestras; la división de cargas; la colocación sobre las mercancías o sobre sus envases o embalajes de marras, sellos, etiquetas o cualquier otro signo distintivo; el embalaje, envasado, desensavado, trasvase o meros reacondicionamientos en otros recipientes de artículos; la fijación de mercancías sobre soportes para acondicionarlas para el transporte y la distribución, así como su colocación en contenedores, bandejas, palets u otros elementos similares; la limpieza, congelación, adición de medios de conservación, engrasado, pintura anti-ácido y aplicación de una capa protectora para el transporte, la guarda, custodia o almacenaje de mercancías y todo un largo compendio de operaciones destinadas a asegurar la conservación o a mejorar la presentación comercial de los envíos como paso previo a su distribución a los detallistas. Que ello es así lo demuestra el hecho de que la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (L.O.T.T.) se haya visto obligada a contemplar, como una de las actividades auxiliares y complementarias del transporte» la de los denominados «almacenistas distribuidores» (art. 125), donde se definen como las personas físicas o jurídicas que reciben en depósito en sus almacenes o locales mercancías o bienes ajenos, realizan en relación con las mismas las funciones de almacenaje, ruptura de cargas, u otras complementarias que resulten necesarias, y llevan a cabo o gestionan la distribución de los mismos de acuerdo con las instrucciones de los depositantes.

Así, pues, queda claro que las terminales de carga en materia de transportes no son más que recintos en los que tienen lugar cualesquiera de las operaciones o actividades antes reseñadas y que la competencia de la Generalidad sobre las mismas (art. 9.15 E.A.C.) se extiende a la regulación e intervención en todos los aspectos jurídico-públicos que pueda ofrecer su explotación. Sin embargo, puede suceder que en las expediciones con destino o procedencia del exterior sea conveniente que alguna de las manipulaciones que suelen hacerse en las terminales de carga, incluido el simple almacenaje o depósito, se efectúen bajo un régimen fiscal de excepción, o sea, con los beneficios que especifica la Disposición quinta de la Orden de 4 de agosto, cuya principal consecuencia es la no percepción de los derechos de aduana y la inaplicabilidad de las medidas de

política comercial. Así, pues, la función que cumple un depósito aduanero es exactamente igual a la que realiza una terminal de carga, con la única diferencia de que los depósitos aduaneros son recintos exentos fiscalmente y carentes de restricciones comerciales y las terminales de carga no. De ahí que pueda afirmarse que lo que el depósito aduanero es en realidad un «régimen aduanero o fiscal especial» que se superpone o adosa a las terminales de carga, de suerte que éstas han de ser consideradas como el soporte legal y material indispensable sobre el que habrá de operar el expresado régimen.

En contra de lo afirmado no puede objetarse que las operaciones a que alude el epígrafe A) de la Disposición séptima de la Orden que motiva el conflicto excedan, con mucho, de las propias de una terminal de carga, puesto que con arreglo al art. 9.2 de la Directiva CEE 69/1974, cuando las mercancías se sometan a manipulaciones distintas de las habituales en tal clase de recintos dejarán de beneficiarse del régimen de depósito aduanero y quedarán sujetas a las normas en vigor en materia de perfeccionamiento activo. La Comunidad Autónoma promotora del conflicto reconoce que el trato fiscal y comercial favorable que han de recibir las mercancías que se acojan al régimen de depósito aduanero hace surgir la competencia del Estado (art. 149.1.10 C.E.) en concurrencia con la de la Generalidad (art. 9.15 E.A.C.) para otorgar las correspondientes habilitaciones aduaneras a las terminales de carga para que puedan ser utilizadas como depósitos aduaneros. Ambas competencias, la del Estado sobre los aspectos arancelarios y de comercio exterior de las terminales o depósitos, y la de la Generalidad sobre las restantes facetas jurídico-públicas de aquéllas son perfectamente conciliables (SSTC 113/1983 y 77/1984). Por ello, el hecho de que se haya de reconocer una competencia al Estado para habilitar como depósitos aduaneros a las terminales de carga no autoriza para negar o desconocer la competencia de la Generalidad sobre las propias terminales y sus aspectos ajenos al régimen arancelario y al comercio exterior.

Por otra parte, se dice, la competencia sobre terminales de carga no se acostumbra a ejercer, como ha pretendido el Gobierno en la contestación al requerimiento, mediante la calificación administrativa de zonas o terrenos para su posible emplazamiento, sino a través de otro género de medidas o intervenciones públicas (aprobaciones, autorizaciones, permisos, etc.), ya que, precisamente, la actividad que consiste en repartir utilidades del suelo dentro de un espacio físico territorial donde encaja es en la materia de ordenación del territorio y urbanismo, y no en la relativa al transporte y a sus actividades auxiliares y complementarias. Concebidas las terminales de carga y, en consecuencia, los depósitos aduaneros como infraestructuras al servicio del transporte, y tal vez también de las comunicaciones, es patente que unas competencias cuya finalidad consiste en asegurar la utilización racional y adecuada del territorio podrían tener algo que ver con la cuestión. Quiere ello significar que ambas competencias —las sectoriales y las relativas a urbanismo y ordenación del territorio— no son excluyentes entre sí, ni se confunden y, sobre todo, que el respeto a las unas no comporta precisamente el respeto a las otras.

Es obvio por tanto que el apartado 4 de la Disposición decimoquinta de la Orden de 4 de agosto de 1987, invade las competencias de la Generalidad (arts. 9.9 y 15 E.A.C.) por dejar al arbitrio de la Dirección General de Aduanas la decisión de solicitar o no unos informes a las autoridades y organismos competentes y, además, por no atribuir a esos informes trascendencia alguna

para la autorización del depósito aduanero de que se trate, cuando dichos informes, por lo menos en el caso de la Generalidad de Cataluña, deberían ser preceptivos y vinculantes por ser élla la competente para autorizar los depósitos desde su vertiente no aduanera. El Gobierno, en la contestación al requerimiento, afirmó que tal disposición sólo puede ser interpretada como una fórmula de colaboración que deja a salvo sus competencias respectivas, como lo demuestra el apartado 3 de la Disposición decimotercera donde se dice que en todo caso el emplazamiento de los referidos depósitos deberá radicar en zonas administrativamente calificadas para el ejercicio de tal actividad, lo cual supone el respeto absoluto a las competencias de la Comunidad Autónoma que se invocan en el escrito de requerimiento. Ello no es así. Las únicas competencias que podrían entenderse respetadas por la Disposición decimotercera, apartado 3, de la Orden, serían sólo una mínima parte de las relativas a urbanismo y ordenación del territorio, pero no el resto de las competencias a ejercer mediante la adopción de otras medidas distintas de la zonificación o el planeamiento y, mucho menos, las relativas a terminales de carga en materia de transporte que ninguna relación guardan con la delimitación de los diversos usos autorizables en un concreto espacio territorial.

En conclusión, no puede hablarse de respeto competencial cuando se deja al arbitrio de una de las partes el dar o no a la otra la oportunidad de manifestarse, como tampoco cabe alardear de colaboración cuando no se atribuye, como hace la norma en conflicto, ninguna eficacia a las actuaciones de la otra parte, olvidando que, como proclamó la STC 80/1985, la colaboración presupone que el Estado procure para las medidas que hayan de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes que, por esta vía, participen en la formación de la voluntad estatal. Por lo expuesto, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicita que se dicte Sentencia en la cual se declare que la Generalidad ha de dar su conformidad a la instalación en su territorio de depósitos aduaneros públicos, de acuerdo con las competencias que para la misma resultan del art. 9.9 y 15 E.A.C., anulándose la Disposición impugnada.

2. La Sección, en providencia de 9 de diciembre, acordó: 1) admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado; 2) dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, para que en el plazo de veinte días pudiera formular las alegaciones que considerase convenientes; 3) dirigirse al Presidente de la Audiencia Nacional por si en su Sala de lo Contencioso-Administrativo estuviera impugnada o se impugnare la referida Orden, para que se suspenda el curso del proceso hasta la decisión del conflicto; 4) publicar la incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento, habiendo aparecido el anuncio en aquél con fecha 22 de diciembre. En otra providencia de 13 de enero de 1988 la Sección acordó tener por parte en el proceso al Abogado del Estado, que se había personado ese mismo día, y prorrogar por diez días más el plazo para alegaciones, como se había solicitado.

3. El Abogado del Estado, en sus alegaciones, parte de la base de que la norma objeto de conflicto no prejuzga en absoluto las competencias de la Comunidad Autónoma sobre terminales de carga en materia de transportes. Ello es así por la sencilla razón de que la Orden impugnada no se refiere a tales terminales de carga, sino a una actividad en principio completamente distinta, como es la de depósito aduanero. Así se desprende con

claridad del Real Decreto 2.094/1986 que la Orden impugnada viene a desarrollar.

En efecto, el art. 2 del citado Real Decreto define a los depósitos aduaneros como «recintos situados en el territorio peninsular español e Islas Baleares, especialmente habilitados por la Administración para el almacenaje de mercancías, cualquiera que sea su naturaleza, cantidad, su país de origen, de procedencia o de destino, en las condiciones que se establecen en la presente disposición y sometidos al control de la autoridad aduanera», añadiendo a continuación que «el régimen de depósito aduanero es un régimen aduanero que permite el almacenaje de mercancías con posibilidad de someter a las mismas durante su plazo de permanencia a manipulaciones usuales u otras operaciones admitidas, obteniendo, según los casos, los beneficios siguientes ...».

Queda claro, pues, el objeto de la norma: un recinto de almacenaje, en ciertas condiciones, que goza de un conjunto de beneficios (fundamentalmente fiscales). Todo esto es ajeno a la competencia autonómica que se invoca en materia de transportes, con lo cual resulta claro que la norma impugnada no interfiere en absoluto tal competencia. Esta tesis es, por otra parte, coherente con la doctrina de la STC 77/1984, en la cual se admite que sobre el mismo espacio físico caben competencias concurrentes cuando tales competencias «tienen distinto objeto jurídico». Si no hay interferencia concreta, tal concurrencia es plenamente posible. Este carácter concreto de la perturbación es igualmente exigido por el Tribunal. En el presente caso, nada de eso se alega ni se prueba. Y, además, en caso de que surgiera un hipotético conflicto entre las competencias estatales y autonómicas, la competencia prevalente —por su carácter especial— sería sin duda la estatal, a tenor de la misma Sentencia, en cuyo fundamento jurídico 3.º dice que «la decisión final corresponde al titular de la competencia prevalente».

El carácter especial de la competencia estatal ha quedado demostrado con el examen del objeto de la norma controvertida, claramente distinto del objeto de la competencia autonómica. La propia demanda reconoce que la actividad de almacenaje es, a lo sumo, accesoria o complementaria de la de transporte. Pero además, parece claro que la determinación de la situación del centro debe realizarse por razones propias de su régimen aduanero (art. 6.2, 5, 6 y 7). Ello se desarrolla con mayor precisión por la propia Orden objeto del conflicto, en extremos no discutidos en el mismo, como es la Disposición decimotercera, núms. 1 y 2, así como la Disposición decimocuarta. Todo ello sin perjuicio de las competencias en materia de ordenación del territorio.

Este criterio se ve robustecido por la doctrina de la STC 56/1986, donde se afirma que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma..., pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución». Además, tanto esta Sentencia (que por cierto, se refiere también a las competencias estatales exclusivas en materia de aduanas, que deben «permitir el funcionamiento del régimen aduanero, que afecta a todo el Estado»), como la STC 77/1984, hacen una llamada a la cooperación y a la existencia de informes como un posible medio al efecto, que es el mecanismo que establece la Orden. En definitiva, parece que la Generalidad, contra la doctrina constitucional citada, quiere que su competencia sea prevalente, al exigir que su informe sea vinculante. Esto es meridianamente contrario a la doctrina del Tribunal y al carácter especial, y de alcance más general, de la competencia estatal. Las competencias en materia de

ordenación del territorio no son discutidas en modo alguno, porque, precisamente, la Orden impugnada las salvaguarda explícitamente (lo que incluso habría sido innecesario), al establecer en su Disposición decimotercera, núm. 3, que el emplazamiento de los referidos depósitos deberá radicar en zonas administrativamente calificadas para el ejercicio de tal actividad. Por lo dicho, el Abogado del Estado suplica que se dicte Sentencia en la cual se declare que la disposición impugnada no lesiona el orden constitucional de competencias, correspondiendo al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

4. Por providencia de 21 de junio de 1994 se acordó para deliberación, votación y fallo el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto inmediato del presente conflicto de competencias es la Orden de 4 de agosto de 1987, firmada por el Ministro de Economía y Hacienda, pero no toda ella sino un fragmento muy concreto, el apartado 4 de la Disposición decimoquinta, en cuya virtud la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales «podrá recabar de las autoridades y organismos competentes los oportunos informes a fin de determinar la conveniencia de su instalación», para autorizar, en su caso, el establecimiento de un depósito aduanero público. Fijado así uno de los elementos del objeto procesal mediante el texto o vehículo formal «como signo sensible» a través del cual se manifiesta el mandato normativo (STC 11/1981, a la cual se remite la STC 388/1993), para completar su perfil ha de ser puesto en relación con los alegatos contradictorios, fundamentos respectivos de la pretensión de nulidad del precepto que deduce el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y de la oposición a ella que mantiene el Gobierno de la Nación. En pocas palabras, la Comunidad Autónoma promotora del conflicto opina que es necesaria su conformidad para instalar en su territorio tales depósitos aduaneros y que, no previéndolo así, la reglamentación en litigio invade o menoscaba sus competencias sobre terminales de carga de transportes y sobre la ordenación del territorio configuradas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 9, núms. 15 y 9, respectivamente).

El Abogado del Estado, por su parte, aduce que la Orden Ministerial en tela de juicio, último peldaño en la escala jerárquica interna del grupo normativo correspondiente, tiene como respaldo en el grado inmediatamente anterior al Real Decreto 2.094/1986, de 25 de septiembre, sobre depósitos aduaneros y su régimen jurídico. A su vez, esta norma reglamentaria tiene como finalidad explícita la adaptación de la legislación española a la comunitaria y encuentra por tanto cobertura en las Directivas 69/74 CEE, 71/235/CEE y 76/634/CEE, así como en las Leyes reguladoras del Impuesto sobre el Valor Añadido (Ley 30/1985) y de los impuestos especiales (Ley 45/1985) en la parte que recogen el tratamiento fiscal correspondientes a las mercancías introducidas en estos depósitos, con remisión a las disposiciones específicas de la llamada hasta entonces «Renta de Aduanas». Pues bien, tal constatación de disposiciones forma parte, en lo que aquí atañe, del «régimen aduanero y arancelario» que con el «comercio exterior» es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.10.^a) y se contrapone dialécticamente a la pretensión de la Comunidad Autónoma como título especial y preferente.

2. Aun cuando en el planteamiento del conflicto se expongan metodológicamente los dos motivos sobre los cuales pretende sustentarse por el orden inverso al que

utiliza el Estatuto de Autonomía de Cataluña en la enumeración de las competencias de la Generalidad, poniendo un mayor énfasis en el transporte, conviene sin embargo empezar por aquél que afecta a la base física de las estaciones terminales. En tal sentido actúan la ordenación del territorio y el urbanismo, materias atribuidas a la Comunidad Autónoma (art. 9, núm. 9, E.A.C.), a quien corresponde en consecuencia la potestad legifera y, con esa misma vestidura formal, la elaboración del Plan Director Territorial, del que en su caso habrán de traer causa los Planes Generales de Ordenación, obra de cada municipio, y asiento propio de la calificación del suelo. A éstos, en realidad, se refiere la cláusula que contiene la Orden Ministerial impugnada, donde se dice que «en todo caso el emplazamiento de los referidos depósitos deberá radicar en zonas administrativamente calificadas para el ejercicio de tal actividad» (Disposición decimotercera, apartado 3), dejando a salvo así las competencias que puedan corresponder en tal ámbito a las Comunidades Autónomas.

No es nuestra misión juzgar la fortuna expresiva de las normas si son inteligibles, como ocurre en este caso. El haz de potestades que se respeta explícitamente de la manera dicha comprende no sólo la planificación urbanística en todos sus niveles y modalidades sino la ejecución del planeamiento y su disciplina. No podría hacer otra cosa una simple Orden Ministerial que pudo también haberse ahorrado esta salvedad innecesaria por redundante. Hemos dicho en más de una ocasión que el Estado, en el ejercicio de sus competencias, no viene obligado a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia (SSTC 95/1984, 157/1985, 155/1990 y 180/1992). Está claro, pues, que la disposición en tela de juicio no desconoce ni menoscaba las atribuciones de la Generalidad para la ordenación del territorio, incluido el litoral y para el urbanismo.

3. Por otra parte, el mismo Estatuto de Autonomía atribuye también a la Generalidad competencia exclusiva sobre «terminales de carga en materia de transportes» (art. 9, núms. 9 y 15), conceptos que tampoco define, dándolos por sabidos y para cuya concreción se hace preciso acudir a la legislación correspondiente. En el caso que nos ocupa, la Ley 16/1987, de 30 de julio, para la ordenación de los transportes terrestres no contiene la expresión utilizada estatutariamente, aun cuando regule, como actividad auxiliar y complementaria, la que ejercen los almacenistas distribuidores, «personas físicas o jurídicas que reciben en depósito en sus almacenes o locales mercancías o bienes ajenos, realizan en relación con los mismos las funciones de almacenaje, ruptura de cargas, u otras complementarias que resulten necesarias, y llevan a cabo o gestionan la distribución de los mismos de acuerdo con las instrucciones de los depositantes» (art. 125.1). En definitiva la terminal ha de entenderse no sólo como fin de trayecto o llegada, a la cual nos remite la acepción etimológica estricta, sino también como punto de partida, principio y fin del itinerario en el que se produce el transporte y, por la misma razón, la carga comprende la descarga, según el momento y la ocasión. No hay inconveniente alguno en aceptar que ambas operaciones puedan estar necesitadas instrumentalmente de otras complementarias anteriores o posteriores, como sugiere el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, entre ellas, el almacenaje y depósito. Terminal de carga es por tanto el recinto o lugar que sirve de base física a las actividades antedichas.

Ahora bien, los depósitos aduaneros, públicos o privados, son estructural y funcionalmente otra realidad,

aun cuando en algún aspecto parcial puedan solaparse materialmente a las terminales pero nunca desde una perspectiva jurídica. Para hacerlo más comprensible conviene enfocar la atención en el elemento espacial del heterogéneo conjunto de tributos que compusieron la Renta de Aduanas y cuya modalidad principal se alberga hoy en el Impuesto sobre el Valor Añadido. El territorio aduanero, no se identifica exactamente con el nacional en la acepción que le da el Derecho internacional, por excluir de su perímetro las «áreas arancelarias exentas», según expresión de la Ley reguladora de la renta que lleva fecha 18 de febrero de 1977 (art. 2), entre las cuales se encuentran Ceuta y Melilla, el archipiélago canario y determinados lugares acotados (zonas y depósitos francos). Esta delimitación coincide, aun cuando con distinta formulación, con la que utiliza la Ley 30/1985, de 2 de agosto, a la hora de perfilar la dimensión espacial del hecho imponible en el impuesto sobre las importaciones de bienes, donde también se alude a las zonas y depósitos antedichos (art. 20, 1 y 2, 1.º).

Los aduaneros son «recintos situados en el territorio peninsular español e Islas Baleares, especialmente habilitados por la Administración para el almacenaje de mercancías, cualquiera que sea su naturaleza, cantidad, su país de origen, de procedencia o de destino, en las condiciones que se establecen en la presente disposición (Real Decreto 2.094/1986) y sometidos al control de la autoridad aduanera». Su régimen —se explica a continuación— permite el almacenaje de mercancías con posibilidad de someter las mismas, durante su plazo de permanencia, a manipulaciones usuales o a otras operaciones admitidas (art. 2, 1 y 2), que son aquéllas cuya finalidad consiste en asegurar su conservación o mejorar su calidad o presentación [art. 1 g)], obteniendo una serie de beneficios tributarios y la eventual suspensión de ciertas medidas de política comercial cuya enumeración ahora no hace al caso.

4. El análisis comparativo de los dos conceptos contrapuestos como soporte de los respectivos títulos competenciales, a través de su configuración real, obtenida de las normas legales y reglamentarias *ad hoc*, pone de manifiesto plásticamente su distinta naturaleza. En efecto, las terminales de carga son elementos complementarios del transporte, auxiliar a su vez del comercio tanto interior como exterior, con un perfil jurídico propio, aun cuando no aparezca configurado, como tampoco su nombre, en la Ley reguladora de los transportes terrestres. Los depósitos aduaneros y francos, así como las zonas homónimas, los de provisiones y las tiendas libres de impuestos son en cambio espacios dotados de extraterritorialidad aduanera, aunque cada una de tales modalidades ofrezca sus propias características por virtud de los usuarios respectivos y de la función que cumplen. Los depósitos aduaneros públicos que pueden ser utilizados por cualquiera y tienen como beneficiarios a una pluralidad indeterminada de sujetos, son algo muy distinto del despacho aduanero de mercancías en el recinto de las empresas dedicadas al transporte internacional de mercancías, a veces autorizado y otras no (RR.DD. 1.192/1979 y 2.736/1983), único supuesto en el que podría hablarse de competencias compartidas por el Estado y la Comunidad Autónoma.

Es claro, por tanto, que un depósito de los contemplados no es la suma de una terminal de carga con un régimen aduanero singular, sino algo distinto cualitativamente. La circunstancia de que en ambos se puedan realizar ciertas operaciones materiales comunes no

empece al hecho diferencial de que en las terminales caben cualesquiera imaginables, mientras que en los depósitos tan sólo las expresamente permitidas con un fin muy concreto. La distinta perspectiva, meramente comercial en un caso, dentro de un entramado de relaciones jurídicas de naturaleza privada, mercantiles en suma y tributaria en el otro, con el correlativo ejercicio de potestades públicas y en el ámbito de la política económica en su vertiente del comercio exterior, y sólo de él, refleja nítidamente que aquí prevalece cuanto significa en definitiva la expresión «régimen aduanero» como título habilitante de la competencia estatal al respecto.

La unidad inescindible del almacenamiento y de su régimen tributario privilegiado o especial conforman el concepto de depósito aduanero, para cuya instalación son exigibles las autorizaciones pertinentes en el marco de los planes y de la legislación urbanística, así como los informes de las autoridades y organismos, en cualquier nivel territorial (estatal, autonómico o local) con alguna relación funcional sobre la materia y, por ello, «competentes» en esa acepción restringida que utiliza la Orden Ministerial impugnada. Tales informes no son preceptivos en principio, aun cuando podrían llegar a serlo si una ley exigiera alguno de ellos, pero no cabe que tengan fuerza vinculante, como pretende el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y menos por obra y gracia de una Orden Ministerial. Un informe preceptivo y vinculante equivaldría a una autorización y significaría privar de su carácter exclusivo a esta competencia estatal. El elemento definidor de los depósitos aduaneros es el tributario, sin que se produzca interferencia de las competencias respectivas del Estado sobre ellos y de las Comunidades Autónomas sobre las terminales de carga, cuya concurrencia en el mismo ámbito espacial resulta perfectamente viable por tener un distinto objeto (STC 77/1984). Otra solución llevaría a negar una de las potestades estatales en materia de aduanas, cuyo régimen afecta a todo el territorio español (STC 56/1986), materia sobre la cual la Comunidad Autónoma no tiene conferida competencia alguna que resultaría adquirida así por una vía indirecta. En definitiva, la Orden Ministerial en cuestión no incurre en los vicios que se le han achacado y respeta el orden constitucional de competencias.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de la competencia controvertida respecto de la Orden Ministerial de 4 de agosto de 1987, sobre depósitos aduaneros y régimen aduanero (Disposición decimoquinta, apartado 4) corresponde al Estado.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de junio de mil novecientos noventa y cuatro.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.