**STC 9/1985, de 28 de enero de 1985**

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

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el conflicto positivo de competencia núm. 342/1982, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas, en relación con la Resolución de 17 de mayo de 1982, de la Dirección General de Transportes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, resolviendo recurso de alzada interpuesto por don Manuel Farré. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. El día 1 de septiembre de 1982, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña suscitó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado por entender que la Resolución de 17 de mayo anterior, emanada de la Dirección General de Transportes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, por la que se resolvió un recurso de alzada contra una Resolución del Jefe de la Sección de la demarcación de Lérida del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, vulnera las competencias de esa Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.21 de la Constitución, en el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, por el que se traspasaron a la Generalidad competencias en materia de transportes, y en el art. 9.15 y en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2. La pretensión que se actúa toma por base los siguientes hechos:

A) El Jefe de la Sección de la demarcación de Lérida del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad dictó una Resolución, con fecha 30 de marzo de 1982, denegatoria de autorización de transporte para un vehículo, dado el incumplimiento de ciertos requisitos. El solicitante de la autorización interpuso recurso de alzada ante la Dirección General de Transportes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, que fue desestimado mediante Resolución de 17 de mayo de 1982, en la que, no obstante, se afirmó la competencia de la Administración del Estado para conocer del recurso.

B) La Generalidad de Cataluña, previo acuerdo de su Consejo Ejecutivo, con fecha 16 de julio de 1982, dirigió requerimiento de incompetencia al Gobierno del Estado, a fin de que dejara sin efecto la referida Resolución. Dicho requerimiento no fue atendido por el Gobierno, por no estimarlo fundado, según acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de julio de 1982, por lo que, de conformidad con lo previsto en los artículos 63 y 64 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad acordó plantear el presente conflicto positivo de competencia, mediante el que se solicita que este Tribunal declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad, anulando, en consecuencia, la Resolución indicada.

3. En apoyo a su pretensión, aduce el Abogado de la Generalidad los siguientes fundamentos jurídicos:

A) El Real Decreto 2115/1978, por el que se transfirieron a la Generalidad competencias en materia de transportes, dispuso, en su art. 19, lo siguiente:

«La Generalidad de Cataluña ejercerá las funciones de la Administración del Estado, por delegación de ésta, para el otorgamiento de servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías y mixtos, con vehículos residenciados en el ámbito territorial de la Generalidad y amparados por las actuales tarjetas de ámbito local, comarcal y nacional, con aplicación de las normas y dentro de los contingentes que le asigne la Administración del Estado.»

No obstante, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en virtud de lo dispuesto en su art. 9.15, en relación con el 149.1.21 de la Constitución, las competencias de la Generalidad en materia de transportes que discurren íntegramente dentro de su territorio, en modo alguno se ejercen ya por delegación, sino como propias. Por lo demás, los servicios y competencias a que se refiere el Real Decreto 2115/1978 han quedado definitivamente consolidados a favor de la Generalidad en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria sexta, 6, del Estatuto de Cataluña. La amplitud de los efectos de dicho Real Decreto, en orden a las transferencias en él previstas -aun antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía-, resulta también reiterada en su artículo 27.1, conforme al cual: «A partir del 1 de noviembre de 1978, la Generalidad se subrogará en la calidad de ente concedente y autorizante, en lugar del Estado, de los servicios de transporte existentes, afectados por el traspaso de competencias.»

B) De todo lo anterior se desprende, a juicio del Abogado de la Generalidad, que, a partir de la entrada en vigor del Estatuto, las facultades de otorgamiento o denegación de tarjetas de transportes de ámbito local y comarcal en el territorio de Cataluña no se ostentan por delegación de la Administración del Estado, sino como propias, siempre que no autoricen transportes fuera de Cataluña, restando como delegadas las que permiten a la Generalidad el otorgamiento o denegación de las tarjetas de ámbito nacional o que excedan del territorio catalán. A estas últimas facultades, consolidadas definitivamente mediante la disposición transitoria sexta, 6, del Estatuto, les será de aplicación el régimen que resulte del Real Decreto dicho, contemplado en su integridad. En cualquier caso, todo el conjunto de facultades que a la Generalidad corresponden en materia de transportes -dimanen del Estatuto o dimanen del Real Decreto de 26 de julio de 1978- pueden ser ejercidas con plenitud, es decir, en los términos con que le fueron traspasadas o asumidas y sin otras limitaciones que las que resulten de las disposiciones aplicables.

C) Según el Abogado de la Generalidad, la esencia de la cuestión planteada está en que la pretensión de un Ente de resolver los recursos de alzada contra actos que se dicten por otro que no le está subordinado jerárquicamente, es contraria a la noción de autonomía que garantiza el art. 137 de la Constitución Española, porque el recurso de alzada propiamente dicho sólo es procedente ante los órganos superiores de un mismo Ente público al cual pertenece -y está subordinado jerárquicamente- el órgano autor del acto impugnado. Tanto es así, que incluso en la época de la Generalidad preestatutaria se entendió que no era posible el ejercicio real de las facultades autonómicas sin dejar en manos de la Generalidad la facultad de resolver los recursos de alzada que, en el tema que motiva este conflicto, pudieran plantearse. Y, así, el artículo 32.2 del Real Decreto de 26 de julio de 1978 dispuso que: «Contra las resoluciones y actos de la Generalidad de Cataluña cabrá el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo, salvo que por otra disposición legal se exigiera la interposición de recurso de alzada que se substanciará ante la propia Generalidad. El régimen jurídico de estos recursos será el establecido en las Leyes de Procedimiento Administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». Confirma lo anterior la disposición transitoria segunda, números 1 y 2, del propio Real Decreto, que sólo excluye la competencia de la Generalidad para resolver los recursos presentados antes del 1 de noviembre de 1978 (fecha en que empezaron a ejercerse las competencias, disposición final segunda), lo que obliga a concluir que todos los recursos que se presenten después de dicha fecha, han de ser resueltos por la Generalidad con exclusión de los órganos dependientes de la Administración estatal.

D) Sostiene, en consecuencia, el promotor del conflicto que el recurso pertinente, en el presente caso, debía interponerse ante la Generalidad, en los términos que se indicaron al peticionario de la tarjeta que originó la Resolución de 30 de marzo de 1982, dictada por el órgano periférico de Lérida del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, y por consiguiente, al adoptarse por un órgano estatal la Resolución impugnada de 17 de mayo de 1982, se incurrió por ésta en el vicio de incompetencia al arrogarse una facultad que no le correspondía y se vulneraron o limitaron las que son propias de la Generalidad de Cataluña y dimanan de su Estatuto, singularmente de su disposición transitoria sexta, 6, en relación con el Real Decreto de 26 de julio de 1978.

4. Con fecha 2 de septiembre de 1982, la Sección dictó una providencia en la que se acordó tener por planteado el conflicto positivo de competencia, dar traslado al Gobierno para la evacuación del trámite de alegaciones, comunicar al Presidente de la Audiencia Nacional el planteamiento del conflicto, a los efectos previstos en el artículo 61.2 de la LOTC, y ordenar la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

5. En el trámite conferido al Gobierno por la anterior providencia, compareció en el proceso el Abogado del Estado, cuyas alegaciones, formuladas mediante escrito de 23 de septiembre de 1982, han sido, en resumen, las siguientes:

A) Utiliza el Abogado del Estado como primer supuesto de su razonamiento que la delegación conferida a la Generalidad por el artículo 19 del Real Decreto 2115/1978 no haya sido revocada. En tal supuesto, comienza el Abogado del Estado por rebatir el argumento utilizado por el representante de la Generalidad, en el sentido de que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38.2 de dicho Real Decreto, se prohibió implícitamente a la Administración estatal conocer de los recursos que se interpongan contra actos dictados por la Generalidad, sin distinguir si ésta actuaba con facultades «transferidas» - es decir propias- o «delegadas». Si el argumento fuera cierto -observa el Abogado del Estado-, caería por tierra uno de los principios de la técnica de la delegación acogidos en nuestro ordenamiento general, a saber: No pueden resolverse por delegación recursos contra actos dictados en el ejercicio de una delegación conferida (artículo 118 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Pero no es cierto, según se desprende del propio Real Decreto. En el mismo se utilizan en realidad tres técnicas claramente diferenciadas: La transferencia, como técnica dominante, la delegación, que es la utilizada en el art. 19, y la de las competencias compartidas. Y el precepto del artículo 32 tan sólo es aplicable a las «materias objeto de transferencia», como expresa con toda nitidez su apartado 1.

B) Alega el Abogado del Estado, en relación a la disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña, que ésta, efectivamente, idea y monta un procedimiento que haga posible, con rapidez y con orden, la asunción efectiva de muchas de sus competencias, hasta entonces ejercidas por el Estado, procedimiento cuya pieza maestra es una Comisión Mixta. Ahora bien, los traspasos que así se consolidaban eran los de servicios inherentes a competencias propias de la Generalidad según el Estatuto, y no cualesquiera otros, pues, de lo contrario, se favorecería una interpretación contradictoria con la Constitución y con el propio Estatuto.

Sobre esta base ha de centrarse el asunto planteado, a juicio del Abogado del Estado, en determinar si es propia de la Generalidad la competencia para expedir la autorización de transportes solicitada (transporte público discrecional de mercancías por carretera, contratado con carga completa y radio de acción comarcal), o si es propia de la Administración del Estado.

El representante de la Generalidad, por un lado, admite que sólo a ésta compete el otorgamiento o denegación de tarjetas de transporte de ámbito local o comarcal en el territorio de Cataluña, y, por otro lado, rebate la afirmación que el Gobierno de la Nación ha hecho sobre su propia competencia de fondo en el escrito de contestación al requerimiento del Consejo Ejecutivo catalán. De esta suerte, debe darse por cierto que la autorización origen del procedimiento fue solicitada para ejercer la actividad de transporte en un ámbito territorial cuya delimitación no asegura que no puedan quedar sobrepasados los límites territoriales autonómicos, por lo cual, siendo criterio de la competencia de la Generalidad, en materia de transportes terrestres, que éstos discurran íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 9.15 del Estatuto de Cataluña), la competencia en el caso que nos ocupa es propia del Estado, y la Generalidad sólo podía ejercerla por delegación.

El art. 11 del Estatuto, apartado 9. , induce a pensar que la Generalidad ha recibido por el Estatuto algunas de las competencias que, en materia de transportes, ejercía por delegación, al amparo del art. 19 del Real Decreto de 26 de julio de 1978; así sería, en efecto, en la medida en que se tratara de transporte que tenga su origen y destino en Cataluña, aunque saliera de territorio catalán a lo largo de su trayecto, y fuera llevado a cabo con vehículos residenciados en la Comunidad autónoma. Que el representante de la Generalidad no haya utilizado este argumento indica que el caso en cuestión no era de esta naturaleza. Por lo demás, el tipo de transporte explicado -que puede denominarse «circular»- tiene en la realidad el significado residual y se adapta mejor al llamado transporte regular -de recorrido fijo- que no al transporte discrecional, al que se refiere el art. 19 del Real Decreto de 1978.

C) Plantea, por último, el Abogado del Estado la duda sobre si la delegación conferida por el Real Decreto de 1978 seguía en pie tras el Estatuto de Autonomía, pese a no haber sido expresamente renovada. Cabe decir que tampoco fue expresamente revocada y, ciertamente, esta circunstancia ha favorecido la actuación de origen de este conflicto, tanto en lo que toca a la Generalidad al resolver en primera instancia, como en lo que atañe a la Administración del Estado, al resolver el recurso de alzada. Sin embargo, de no estimarse subsistente la delegación, habría que negar a la Generalidad hasta la competencia para dictar el acto luego recurrido en alzada. En contra de la subsistencia, invoca el Abogado del Estado los siguientes argumentos:

a) La Constitución no autoriza a establecer que se haya producido una sucesión entre los organismos provisionales autonómicos y las Comunidades Autónomas (disposición transitoria séptima);

b) Aunque pudiera apreciarse un fenómeno sucesorio, los precedentes legislativos en nuestro ordenamiento -sucesión de municipios- no extienden la sucesión fuera de las competencias propias -caso de fusión de municipios- (Ley de Régimen Local y Reglamento de Población y Demarcación Territorial, arts. 15 a 25);

c) Tras la Constitución y el Estatuto, la competencia para otorgar tarjetas de transporte para servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías o mixtos, de ámbito nacional o de ámbito comarcal y local que excedan del territorio catalán, cae dentro de las que el art. 149.1 enumera como exclusivas del Estado (núm. 21), por lo que con arreglo al art. 20.2 del Código Civil, la delegación puede entenderse tácitamente derogada por incompatibilidad con el nuevo esquema de competencias;

d) A partir de la Constitución, la delegación de competencias propias del Estado a las Comunidades Autónomas tiene un cauce específico, que es el del art. 150.2, en virtud del cual es precisa una Ley orgánica.

D) Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la representación del Gobierno solicita de este Tribunal que:

a) Declare que la delegación conferida por el art. 19 del Real Decreto 2115/1978 ha quedado extinguida por obra de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y que pertenece al Estado la competencia para dictar los actos que dicha delegación amparaba en cuanto no hayan pasado a ser competencia propia de la Generalidad tras el Estatuto; y anule, por consiguiente, la resolución dictada por el Jefe de la sección de la Demarcación de Lérida, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad.

b) Subsidiariamente, en caso de que la anterior pretensión no sea estimada, declare que pertenece al Estado la competencia para resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos dictados por la Generalidad por delegación de aquél y confirme, en consecuencia, la Resolución impugnada.

6. Por providencia del Pleno de 17 de enero corriente se señaló el 24 del mismo mes para la deliberación y votación de la sentencia de este conflicto.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Un correcto enjuiciamiento del presente recurso exige determinar con precisión los términos en que se encuentra planteado, y cuáles han sido respecto de él las posiciones mantenidas por el Abogado de la Generalidad de Cataluña.

El objeto del conflicto gira en torno a la competencia de la Generalidad de Cataluña para la resolución de los recursos administrativos relativos a las funciones de la Administración del Estado para el otorgamiento de servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías y mixtos, con vehículos residenciados en el ámbito territorial de la Generalidad y amparados por las tarjetas de ámbito local, comarcal y nacional, cuyo ejercicio, «por delegación de la Administración del Estado», le encomendó el art. 19 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, por el que se transfirieron a la Generalidad competencias en diversas materias, entre ellas (sección cuarta del capítulo primero), de transportes. Denegada por el Jefe de la Sección de la Demarcación de Lérida del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas una autorización de transporte, serie MDCC, e interpuesto por el solicitante de la autorización, don Manuel Farré Albareda, recurso de alzada ante la Dirección General de Transportes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, que lo desestimó por Resolución de 17 de mayo de 1982, la Generalidad de Cataluña requirió de incompetencia al Gobierno del Estado y promovió el presente conflicto, por entender que dicha Resolución vulneraba las competencias que corresponden a la Generalidad de Cataluña en virtud de lo establecido en los arts. 149.1.29 de la Constitución, del mencionado Real Decreto 2115/1978, y de los arts. 9.15, 11.9 y disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por su parte, el Abogado del Estado, al oponerse al conflicto de competencia, no sólo pidió a este Tribunal que se rechazara la petición de la Generalidad de Cataluña, sino que solicitó que en la Sentencia que se dictase se declarara que la delegación conferida por el art. 19 del Real Decreto 2115/1978 ha quedado extinguida por la entrada en vigor de la Constitución y el Estatuto de Autonomía y que pertenece al Estado la competencia para realizar los actos que dicha delegación abarcaba en cuanto no hayan pasado a ser competencia propia de la Generalidad tras el Estatuto, y anule por consiguiente la resolución dictada por el Jefe de la Sección de la Demarcación de Lérida del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad y, subsidiariamente, que se declare que pertenece al Estado la competencia para resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos dictados por la Generalidad por delegación de aquél.

2. En la forma en que los definen los arts. 59 y siguientes de la LOTC los «conflictos constitucionales», cuando se suscitan sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias para delimitar los ámbitos propios del Estado o las Comunidades Autónomas, versan exclusivamente sobre la titularidad de la competencia debatida y sobre la validez o nulidad del acto que da origen al conflicto por estar viciado o no de incompetencia. Quiere ello decir que las partes en conflicto competencial pueden reivindicar las competencias en juego, pero no pueden formular ante este Tribunal peticiones de carácter reconvencional. De esta suerte se llega a la conclusión de que no debe entrarse en el presente asunto a decidir si la delegación, que fue operada por el artículo 19 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, queda extinguida por la entrada en vigor de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. La cuestión aquí controvertida es la relativa a la competencia para resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos dictados por los órganos de la Generalidad. Y esta cuestión no debe oscurecerse trasladando la relativa a la competencia para dictar el acto administrativo o la resolución que se impugnó en vía de alzada, pues una y otra cuestión deben mantenerse distantes, aunque una y otra sean objeto del conflicto que la Generalidad de Cataluña plantea.

3. Delimitado del modo anterior el asunto, conviene hacer dos órdenes de consideraciones. En primer lugar, con carácter general la competencia para conocer y decidir un recurso de alzada formulado en vía administrativa contra un órgano o servicio de la Generalidad de Cataluña compete al órgano superior que en vía jerárquica dentro de la Generalidad de Cataluña tenga aquel que dictó la resolución recurrida. Por consiguiente, el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Jefe de la Sección de la Demarcación de Lérida del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad, corresponderá conocerlo al órgano competente del mencionado Departamento, sin que en este caso, en que el Ente delegante no se ha reservado este medio de control, sea de aplicación aquí la norma recogida en el artículo 118 de la Ley de Procedimiento Administrativo (como pretende el Abogado del Estado), regla que se refiere a las delegaciones en que se verifica un descenso de atribuciones a través de la línea jerárquica y no resulta aplicable a las delegaciones en que la relación jurídica queda trabada entre distintos sujetos o entes de Derecho Público, lo que significa que unas determinadas materias o funciones pasen a inscribirse en un ordenamiento o ámbito competencial distinto a aquel al que corresponde la titularidad originaria sobre tales materias o funciones. En este caso, el régimen jurídico al que quedan sometidas las materias o funciones delegadas será, en principio, el establecido por el ordenamiento propio de la Administración o Ente público que ha recibido la delegación, de lo que se desprende que la delegación de competencias de un ente público a otro conlleva, para este último, la de conocer los recursos administrativos frente a los actos dictados en ejercicio de la misma.

### F A L L O

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

Ha decidido

1. Que la competencia controvertida en el presente conflicto corresponde a la Generalidad de Cataluña, y

2. Anular en consecuencia la Resolución de 17 de mayo de 1982 emanada de la Dirección General de Transportes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones impugnada por la Generalidad.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y cinco.